



LOTTA ALLA POVERTÀ, ALL'ESCLUSIONE SOCIALE E ALLA DISCRIMINAZIONE

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

BASE GIURIDICA

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

OBIETTIVI

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

RISULTATI CONSEGUITI

A. Lotta alla povertà e all'esclusione sociale

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

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

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



Inoltre ha stabilito un nuovo meccanismo di governance per la cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri: il metodo di coordinamento aperto (MCA), un processo volontario di cooperazione politica basato su obiettivi e indicatori comuni concordati. Nell'ambito di tale processo collaborano anche i portatori di interessi, tra cui le parti sociali e la società civile. Dal 2006 è stato istituito un nuovo quadro di intervento, il metodo di coordinamento aperto per la protezione sociale e l'inclusione sociale (MCA sociale), che ha accorpato e integrato tre diversi MCA in materia di inclusione sociale, assistenza sanitaria e a lungo termine, nonché pensioni.

Con la sua [raccomandazione](#) dell'ottobre 2008 sul coinvolgimento attivo delle persone escluse dal mercato del lavoro, la Commissione ha affermato che gli Stati membri dovrebbero progettare e attuare una strategia globale integrata per l'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro che combini «un adeguato sostegno al reddito, mercati del lavoro inclusivi e l'accesso a servizi di qualità».

Una delle principali innovazioni introdotte dalla strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, adottata nel 2010, è il nuovo obiettivo comune in materia di lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, che consiste nel ridurre del 25% il numero di europei che vivono al di sotto della soglia nazionale di povertà, facendo uscire dalla povertà più di 20 milioni di persone. Tale obiettivo non è stato raggiunto e nel marzo 2021 la Commissione ha incluso nel [piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali](#) un nuovo obiettivo principale che consiste nel ridurre la povertà di almeno 15 milioni di persone (di cui almeno 5 milioni di bambini) entro il 2030.

Di fronte all'aumento del numero di persone esposte al rischio di povertà in Europa a causa della crisi economica e finanziaria sono state adottate diverse iniziative. Nel dicembre 2010 la Commissione ha varato la Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale, quale una delle sette iniziative faro della strategia Europa 2020, unitamente a una serie di altre iniziative chiave, tra cui la valutazione delle strategie di inclusione attiva a livello nazionale e un [Libro bianco sulle pensioni](#).

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

In seguito all'istituzione del Semestre europeo nel 2010, la Commissione ha presentato nel 2013 una [proposta](#) intesa a potenziare la dimensione sociale nella governance dell'unione economica e monetaria, in risposta alle richieste del Consiglio europeo e del Parlamento. Elemento fondamentale in proposito è il quadro di valutazione degli indicatori sociali, uno strumento analitico per individuare le situazioni all'interno dell'UE che richiedono un monitoraggio più attento. Il quadro di valutazione comprende indicatori secondari e principali, tra cui indicatori sulle disparità di reddito, sul reddito disponibile delle famiglie, sul tasso di rischio di povertà o di esclusione sociale (ARPE), sul tasso di giovani disoccupati e al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione (NEET) e sull'incidenza dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà.



Il quadro di valutazione figura nella relazione comune sull'occupazione dell'analisi annuale della crescita, che definisce le priorità strategiche di intervento e costituisce il primo passo del ciclo annuale del Semestre europeo. Nel 2020 la Commissione von der Leyen ha rinnovato l'analisi annuale della crescita, ribattezzandola «analisi annuale della crescita sostenibile» (ASGS) e integrandovi gli obiettivi di sviluppo sostenibile (OSS) delle Nazioni Unite, tra cui gli obiettivi dell'eliminazione della povertà, dell'azzeramento della fame e della riduzione delle disuguaglianze.

Nel novembre 2017 tutte e tre le principali istituzioni dell'UE si sono impegnate a favore del [Pilastro europeo dei diritti sociali](#) nell'ambito di una proclamazione congiunta. Il pilastro definisce la protezione e l'inclusione sociali uno dei tre settori fondamentali (2.3.1 Politica sociale e dell'occupazione: principi generali). Il pilastro è stato utilizzato per intraprendere una serie di iniziative legislative e di intervento, come la [direttiva \(UE\) 2019/1152](#) relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili, e il pacchetto sull'equità sociale, che include il [regolamento \(UE\) 2019/1149](#), relativo all'istituzione dell'Autorità europea del lavoro e la [raccomandazione del Consiglio](#) dell'8 novembre 2019 sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi. Nell'ottobre 2020 la Commissione ha pubblicato una [proposta](#) di direttiva relativa a salari minimi adeguati nell'Unione europea al fine di combattere la povertà lavorativa.

Nel marzo 2021 sono state presentate due iniziative nell'ambito del piano d'azione sul pilastro europeo dei diritti sociali, ovvero la [strategia dell'UE sui diritti dei minori](#) e la proposta di [raccomandazione del Consiglio che istituisce una garanzia europea per l'infanzia](#). Inoltre nell'ambito del piano d'azione sono state annunciate altre iniziative: la piattaforma europea per la lotta contro la mancanza di una fissa dimora, avviata nel giugno 2021, una raccomandazione del Consiglio sul reddito minimo (2022) e un'iniziativa sull'assistenza a lungo termine (2022), nonché l'istituzione di un gruppo di esperti ad alto livello sul futuro dello Stato sociale, che riferirà entro la fine del 2022. La Commissione ha inoltre proposto una versione riveduta del quadro di valutazione della situazione sociale per rispecchiare meglio le priorità strategiche del piano d'azione. Nel giugno 2021 i ministri dell'Occupazione e degli affari sociali hanno approvato un elenco rinnovato di indicatori principali.

B. Legislazione contro la discriminazione

Il 1997 può essere considerato un anno di svolta, poiché nel trattato che istituisce la Comunità europea (TCE) è stato introdotto un nuovo articolo — l'articolo 13, ora articolo 19 TFUE — che conferisce al Consiglio la facoltà di prendere provvedimenti per combattere le discriminazioni fondate su tutta una serie di nuovi motivi, tra cui la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, l'età, la disabilità e l'orientamento sessuale. Nel 2003 tale articolo è stato modificato dal trattato di Nizza per consentire l'adozione di misure di incentivazione. Il pilastro europeo dei diritti sociali del 2017 ha ribadito i principi della parità di genere e delle pari opportunità.

In tale ambito sono state adottate diverse direttive:

- la [direttiva sull'uguaglianza razziale](#) (2000/43/CE);
- la [direttiva sulla parità in materia di occupazione](#) (2000/78/CE);



- la [direttiva sulla parità di trattamento](#) (2006/54/CE), che accorpa una serie di direttive precedenti in materia di pari opportunità per uomini e donne;
- la [direttiva \(UE\) 2019/1158](#) relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza, che adotta una prospettiva più ampia sulla condivisione delle responsabilità assistenziali tra donne e uomini.

Su altre due proposte di direttive della Commissione volte a promuovere la parità il Consiglio non ha raggiunto un accordo: si tratta della direttiva sull'equilibrio di genere nei consigli di amministrazione delle società, proposta nel 2012, e della direttiva recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone al di fuori della sfera lavorativa (direttiva orizzontale antidiscriminazione), proposta nel 2008. Entrambe le proposte sono elencate tra le priorità in sospeso nel programma di lavoro della Commissione per il 2021.

C. Finanziamenti dell'UE

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

Il programma per l'occupazione e l'innovazione sociale (EaSI) eroga finanziamenti a livello di UE intesi ad ammodernare la politica del lavoro e la politica sociale allo scopo di garantire una protezione sociale adeguata e dignitosa, promuovere un'occupazione di elevata qualità e sostenibile e combattere la discriminazione, l'esclusione sociale e la povertà. Uno dei suoi tre assi, PROGRESS, eroga finanziamenti per testare le innovazioni della politica sociale e del mercato del lavoro.

Nel marzo 2014 il Parlamento e il Consiglio hanno adottato il [regolamento \(UE\) n. 223/2014](#) relativo al Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD). Il Fondo sostiene le iniziative degli Stati membri intese a fornire agli indigenti assistenza materiale, abbinata a misure di inclusione sociale. Nell'aprile 2020 il FEAD è stato modificato nell'ambito del pacchetto relativo all'Iniziativa di investimento in risposta al coronavirus Plus (CRII+) per rendere disponibili risorse supplementari per il triennio 2020, 2021 e 2022.

Nel maggio 2018 la Commissione ha presentato la sua proposta relativa a un Fondo sociale europeo Plus (FSE+) per il periodo 2021-2027. Nel giugno 2021 è stato adottato il [regolamento \(UE\) 2021/1057](#) che istituisce il FSE+, con una dotazione totale di 88 miliardi di EUR a prezzi del 2018. Il regolamento stabilisce che il 25 % dei fondi sia destinato all'inclusione sociale, che almeno il 3 % del bilancio sia speso per gli aiuti alimentari e l'assistenza materiale di base alle persone indigenti e che, nei paesi dell'UE in cui il numero di bambini ad alto rischio di povertà è superiore alla media dell'UE, almeno il 5 % delle risorse del FSE+ sia destinato a misure che contribuiscono alla parità di accesso dei bambini all'assistenza sanitaria gratuita, all'istruzione gratuita, all'assistenza all'infanzia gratuita, a un alloggio dignitoso e a un'alimentazione adeguata.

Nel settembre 2020 è stato istituito lo strumento europeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di disoccupazione nello stato di emergenza (SURE), allo scopo di sostenere gli sforzi profusi dagli Stati membri per fronteggiare la pandemia di COVID-19



e salvaguardare i posti di lavoro e i redditi, in particolare mediante regimi di riduzione dell'orario lavorativo. Lo strumento può fornire agli Stati membri colpiti prestiti dell'UE fino a un massimo di 100 miliardi di EUR in totale per far fronte alla crescita improvvisa della spesa pubblica necessaria per salvaguardare i posti di lavoro.

Il [dispositivo per la ripresa e la resilienza](#) è entrato in vigore nel febbraio 2021 con l'obiettivo di fornire fino a 723,8 miliardi di EUR di finanziamenti entro la fine del 2026 per attenuare l'impatto economico e sociale della crisi di COVID-19. Due dei sei pilastri definiti nel dispositivo per la ripresa e la resilienza possono contribuire a contrastare la povertà e l'esclusione sociale: il pilastro relativo alla coesione sociale e territoriale e il pilastro relativo alle politiche per la prossima generazione, i bambini e i giovani.

D. Strategie dell'UE a favore di gruppi specifici

Nel marzo 2021 la Commissione ha presentato una nuova [strategia dell'UE sulla disabilità per il periodo 2021-2030](#). Essa contiene proposte per il lancio di una nuova tessera europea di disabilità entro la fine del 2023, iniziative volte a migliorare ulteriormente l'accessibilità a seguito dell'adozione dell'atto sull'accessibilità dei siti web ([direttiva \(UE\) 2016/2102](#)) e dell'atto europeo sull'accessibilità ([direttiva \(UE\) 2019/882](#)), nonché azioni volte a garantire che le persone con disabilità possano partecipare pienamente all'istruzione, al lavoro e alla vita democratica e godere di condizioni di vita dignitose.

La Commissione von der Leyen ha fatto della realizzazione di un'Unione dell'uguaglianza una delle sue priorità fondamentali, che si è tradotta in una serie di nuove iniziative. Nel marzo 2020 la Commissione ha presentato una nuova [strategia per la parità di genere 2020-2025](#), sulla scia dell'impegno strategico per la parità di genere 2016-2019. Nel marzo 2021 la Commissione ha presentato una [proposta di direttiva sulla trasparenza delle retribuzioni e sui meccanismi esecutivi](#) per rafforzare l'applicazione del principio della parità di retribuzione tra uomini e donne per uno stesso lavoro.

Nel settembre 2020 è stato proposto un nuovo [piano d'azione dell'UE contro il razzismo 2020-2025](#). Esso comprende l'impegno a riferire in merito all'applicazione della direttiva sull'uguaglianza razziale. Nell'ambito del piano d'azione, la Commissione ha presentato un nuovo [quadro strategico dell'UE per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom](#) e ha proposto una [raccomandazione del Consiglio sull'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom](#).

Nel novembre 2020 la Commissione ha presentato la primissima [strategia dell'UE per l'uguaglianza di lesbiche, gay, bisessuali, trans, non binarie, intersessuali e queer \(LGBTIQ\)](#), che prevede l'impegno a pubblicare una relazione sull'applicazione della direttiva sulla parità di trattamento in materia di occupazione entro il 2022.

Sempre nel novembre 2020 la Commissione ha adottato inoltre un [piano d'azione sull'integrazione e l'inclusione per il periodo 2021-2027](#), che presenta proposte in quattro settori: istruzione, occupazione, alloggi e sanità, con l'obiettivo di promuovere l'integrazione e l'inclusione sociale dei migranti e delle persone provenienti da contesti migratori.



Le misure dell'UE si sono incentrate anche sui giovani. Nel 2012, visto l'elevato numero di giovani senza lavoro, la Commissione ha proposto un pacchetto sull'occupazione giovanile, cui ha fatto seguito la Garanzia per i giovani nel 2013. Un'altra iniziativa volta a creare nuove opportunità per i giovani è stata il Corpo europeo di solidarietà ([2.3.3](#) Politica del lavoro) varato dalla Commissione nel dicembre 2016. In risposta alla pandemia di COVID-19 e al suo impatto sproporzionato sui giovani, nel luglio 2020 la Commissione ha proposto il [pacchetto di sostegno all'occupazione giovanile](#), compresa una [raccomandazione del Consiglio su una garanzia rafforzata per i giovani \("Un ponte verso il lavoro"\)](#). La summenzionata strategia dell'UE sui diritti dei minori comprende azioni volte a combattere la povertà, il razzismo e la discriminazione che colpisce i minori.

Inoltre, nel febbraio 2016 il Consiglio ha adottato una [raccomandazione sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro](#), come proposto dalla Commissione.

IL RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento ha approvato a più riprese risoluzioni nell'intento di rafforzare l'azione dell'UE volta a ridurre la povertà e a migliorare le condizioni e le prospettive delle persone socialmente svantaggiate, come ad esempio la sua [risoluzione dell'8 ottobre 2020 sulle politiche occupazionali e sociali della zona euro nel 2020](#), in cui ha espresso preoccupazione per gli effetti sociali devastanti della crisi di COVID-19, e la sua [risoluzione dell'11 marzo 2021 sugli aspetti occupazionali e sociali della strategia annuale per la crescita sostenibile 2021](#). In tali risoluzioni il Parlamento chiede che la sostenibilità sociale sia ancorata alla strategia annuale per la crescita sostenibile, sistemi solidi di protezione sociale e l'istituzione di una riassicurazione europea contro la disoccupazione. Nel febbraio 2021 il Parlamento ha ribadito quest'ultima richiesta in una risoluzione sulla riduzione delle disuguaglianze con particolare attenzione alla povertà lavorativa, in cui ha chiesto anche una strategia globale europea contro la povertà e ha invitato la Commissione a presentare un quadro dell'UE sul reddito minimo. Le richieste avanzate per la prima volta dal Parlamento nel 2015 relative a una garanzia europea per l'infanzia sono state ora messe in atto dalla Commissione con la sua proposta di raccomandazione del Consiglio.

Il trattato di Lisbona (articolo 19, paragrafo 1, TFUE) ha conferito al Parlamento il potere di approvazione per quanto concerne l'adozione di atti legislativi in materia di non discriminazione. Il Parlamento ha svolto un ruolo attivo nel dibattito che ha portato all'inserimento di tale articolo e ha ripetutamente invitato la Commissione e gli Stati membri a garantire la completa e tempestiva attuazione delle pertinenti direttive. Nella sua [risoluzione del 7 febbraio 2018](#) sulla protezione e la non discriminazione delle minoranze negli Stati membri dell'UE, il Parlamento ha deplorato la mancanza di progressi in merito alla direttiva orizzontale contro la discriminazione e ha chiesto alla Commissione e al Consiglio di rilanciare i negoziati. Ha ribadito tali richieste in diverse risoluzioni successive e nell'ottobre 2019 ha tenuto una discussione in Aula sul tema. Il Parlamento ha chiesto altresì l'integrazione della prospettiva di genere nella stesura dei bilanci e nella definizione delle politiche, nonché la realizzazione di valutazioni dell'impatto di genere in sede di definizione di nuove politiche. In diverse



risoluzioni è stata anche espressa preoccupazione per la dimensione di genere della povertà e il divario pensionistico di genere (ad esempio, le [risoluzioni del 14 giugno](#) e del [16 novembre 2017](#)). La sua risoluzione del [17 aprile 2018](#) è incentrata sull'emancipazione delle donne e delle ragazze attraverso il settore digitale.

Il Parlamento si è inoltre concentrato sulla difficile situazione di determinati gruppi durante la pandemia. Il 17 aprile 2020 ha approvato una [risoluzione sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze](#), in cui affronta la situazione di una serie di gruppi vulnerabili e chiede una strategia globale di lotta alla povertà. Nella risoluzione il Parlamento invita inoltre gli Stati membri a garantire che l'assistenza e i servizi di sostegno di prossimità necessari alle persone con disabilità siano finanziati, ben attrezzati e dotati di personale adeguato. Il 1° luglio 2020 il Parlamento ha approvato una [risoluzione sui diritti delle persone con disabilità intellettive durante l'emergenza COVID-19](#) e, il 17 settembre 2020, una [risoluzione sull'attuazione delle strategie nazionali di integrazione dei rom](#), in cui invita gli Stati membri a fare di più per combattere l'esclusione sociale e l'antiziganismo, migliorare la vita delle persone romane e tutelarne la salute nel contesto della crisi della COVID-19. L'aumento del tasso di senzatetto in tutta l'UE e la mancanza di alloggi a prezzi accessibili sono diventati fonte di crescente preoccupazione per il Parlamento, come evidenziato nella sua [risoluzione del 24 novembre 2020 sulla riduzione delle percentuali di senzatetto nell'UE](#) e nella sua [risoluzione del 21 gennaio 2021 sull'accesso a un alloggio dignitoso e a prezzi abbordabili per tutti](#), in cui il Parlamento invita la Commissione e gli Stati membri a garantire che il diritto a un alloggio adeguato sia riconosciuto e applicabile quale diritto umano fondamentale nella legislazione europea e nazionale.

Aoife Kennedy
10/2021

