



## European Anti Poverty Network (Rete Europea di Lotta alla Povertà)

### Contributo alla consultazione della Commissione Europea in merito al V Rapporto di Coesione

28 gennaio 2011

#### Introduzione

Facendo seguito al Quinto Rapporto sulla Coesione Economica e Sociale, la Direzione Generale per gli Affari Regionali (DG REGIO) della Commissione Europea ha, sotto il titolo di “Investire nel futuro dell’Europa”, invitato a fare commenti sul futuro della politica di coesione a partire dal 31 gennaio 2011. Di seguito i punti di vista di EAPN in risposta al questionario predisposto per la Consultazione.

#### Contenuti

##### **In che modo la Strategia Europa 2020 e la politica di coesione possono essere portate insieme più vicine ai livelli europeo, nazionale e subnazionale?**

Il V Rapporto di Coesione ha proposto che gli obiettivi per il periodo di programmazione post 2013 siano legati ai cinque obiettivi della Strategia Europa 2020<sup>1</sup>. EAPN nella sua posizione sulla Strategia 2020 ha fortemente apprezzato<sup>2</sup> gli importanti impegni relativi alla riduzione della povertà. Poiché la discussione sul futuro della politica di coesione si è basata sul doppio quadro di riferimento dell’Anno Europeo contro la povertà e l’esclusione sociale 2010 e della Strategia Europa 2020 con i suoi obiettivi stabiliti – in particolare quello relativo alla diminuzione di almeno 20 milioni di poveri entro il 2020 - il nuovo quadro strategico dovrebbe riflettersi sul futuro del budget dei Fondi strutturali, allo scopo di assicurare degli strumenti potenti per aiutare le persone più vulnerabili e svantaggiate escluse dal mercato del lavoro ad essere socialmente ed economicamente integrate nella società. Le recenti misure di austerità e le riduzioni dei budget non dovrebbero riguardare questi forti impegni assunti dagli Stati Membri lo scorso giugno.

EAPN è effettivamente preoccupato in merito ai tagli nella spesa pubblica decisi dai Governi Nazionali a causa della crisi economica. Questi tagli hanno colpito innanzitutto i gruppi più vulnerabili di persone che hanno un bisogno vitale di servizi sociali. Contrariamente a quanto presentato dalla Commissione Europea nel suo Rapporto Congiunto sull’Inclusione del 2010, i

<sup>1</sup> 75% della fascia di età 20-64 da occupare; 3% del PIL deve essere investito in Ricerca e Sviluppo e Innovazione; 20% in meno delle emissioni di gas rispetto al 1990, 20% di energie rinnovabili, 20% di aumento nell’efficienza energetica; riduzione degli abbandoni scolastici sotto il 10% e almeno il 40% della fascia di età 30-34 anni deve completare il terzo livello di istruzione; almeno 20 milioni di persone in meno nel calcolo delle persone in o a rischio di povertà e di esclusione sociale.

<sup>2</sup> La visione di EAPN per EU2020 è stata elaborata in *Un’UE di cui fidarsi – proposte su una nuova UE post strategia 2010 (16.06.09)* e sviluppata in risposta alla Strategia EU2020 in *Risposta di EAPN ad Europa 2020, deliberare sul target della povertà*.

cambiamenti che gli Stati Membri hanno effettuato nei loro Programmi Operativi (PO) hanno avuto finora un mix di effetti che hanno riguardato l'inclusione dei gruppi più vulnerabili di persone. Si registra una tendenza globale a ri-orientare il FSE verso il sostegno all'accesso al lavoro delle persone più vicine al mercato del lavoro e a mantenere i lavori a scapito dei gruppi di persone più vulnerabili.

Il prerequisito per assicurare il pieno raggiungimento degli obiettivi di EU2020 sta nella costruzione e nell'appropriazione della strategia EU2020 a livello nazionale, regionale e locale. Questo approccio dovrebbe essere basato sul coinvolgimento delle organizzazioni della società civile, così come dei portatori di interessi locali. Nel documento di revisione del budget viene proposto che gli Stati Membri dovrebbero definire le proprie strategie nazionali per la Politica di Coesione in linea con i Programmi di Riforma Nazionali (PRN). Ma questo collegamento non è sufficiente ad assicurare un reale meccanismo di report nazionale che coinvolga le Ong di inclusione sociale, dato che gli Stati Membri non stanno di fatto attuando i principi di partnership e coinvolgendo i portatori di interessi della società civile così come richiesto dal punto n. 16 delle Linee Guida Integrate.

Nel quadro della strategia EU2020, il MAC sociale dovrebbe funzionare come un meccanismo di indirizzo per progredire e per assicurare l'utilizzo coordinato dei Fondi Strutturali da parte degli Stati Membri per combattere la povertà e l'esclusione sociale, incluso un effettivo coinvolgimento delle Ong nel processo di report nazionale (PNR, Reports Strategici, Piano d'Azione Nazionali). E' quindi necessaria una maggiore coerenza tra i Fondi Strutturali e il MAC Sociale al fine di assicurare una migliore connessione tra il FSE, il FESR e i PAN.

Le proposte della Commissione per la Piattaforma Europea Contro la Povertà non prevedono più la continuazione dei Report Strategici Nazionali sulla Protezione Sociale, sull'Inclusione Sociale e sui PAN, mentre propongono soltanto un dibattito con i portatori di interessi in merito al bisogno di allineare il MAC Sociale con EU2020. EAPN <sup>3</sup> sostiene con forza la necessità di proseguire le strategie integrate nazionali sulla protezione sociale e sull'inclusione sociale, rinforzate da piani d'azione, in particolar modo laddove i PAN correnti registrano una maggiore partecipazione attiva dei portatori di interessi nazionali e locali incluso le persone direttamente in stato di povertà e le Ong di inclusione sociale e dove si stanno sviluppando Piani integrati basati sugli Obiettivi Comuni condivisi e sull'intero set di indicatori riferiti al MAC. Questi Piani e queste strategie dovrebbero quindi gettare le basi per il PRN e per un impulso sociale alla strategia EU2020. Queste strategie nazionali, più dettagliate ed integrate, ed i piani sulla protezione sociale e sull'inclusione sociale dovrebbero a loro volta provvedere alle proposte relative ai Fondi Strutturali focalizzati sull'obiettivo di riduzione della povertà e dell'esclusione sociale.

In tal modo EAPN insiste per un maggiore collegamento tra i Fondi Strutturali e il MAC sulla protezione sociale e sull'inclusione sociale per il prossimo periodo di programmazione 2014-2020, attraverso i PAN sull'Inclusione Sociale (priorità, indicatori) e i Reports Strategici Nazionali sulla Protezione Sociale e Sull'Inclusione Sociale.

### ***Raccomandazioni:***

- Gli indicatori relativi ai Fondi Strutturali dovrebbero essere basati sull'intero set di indicatori sviluppato tramite il MAC Sociale, così come dovrebbero integrare fin dall'inizio gli Obiettivi Comuni della Strategia EU per la Protezione Sociale e l'Inclusione Sociale.

---

<sup>3</sup> Prima risposta di EAPN all'iniziativa Piattaforme Europea contro la Povertà, gennaio 2010

- La Piattaforma Europea contro la Povertà <sup>4</sup> dovrebbe inoltre essere completata dalle Piattaforme Nazionali contro la Povertà (coinvolgendo tra gli altri le Ong sociali), collegata allo sviluppo di Strategie Nazionali per la Protezione Sociale e l’Inclusione Sociale ed ai PAN per l’Inclusione nel MAC Sociale rafforzato. Ciò Potrebbe contribuire a monitorare fino a che punto i Fondi Strutturali hanno perseguito l’obiettivo di ridurre la povertà, definendo indicatori comuni tra i PAN e i PO (Programmi Operativi).

**Lo scopo del contratto di partnership sullo sviluppo e sugli investimenti dovrebbe andare oltre la politica di coesione e, se si, quale dovrebbe essere?**

La risposta è sì. Nel nuovo approccio di programma strategico, in particolare per quanto riguarda i contratti di partnership per lo sviluppo e gli investimenti, che prevedono di destinare risorse sia nazionali che europee alle aree prioritarie ed ai programmi basati sugli investimenti adottati dalla Commissione nel Quadro Comune delle Strategie, due cose rivestono particolare importanza per EAPN:

- 1) Per quanto riguarda il contenuto: così come stabilito nel 5° Rapporto di Coesione, questi reports dovrebbero puntare ad assicurare “la coesione economica, sociale e territoriale in modo integrato e coerente” così come combattere alle radici le cause dell’esclusione sociale e della povertà. Questo obiettivo dovrebbe essere perseguito tramite la mobilitazione di tutti i programmi finanziati dalla UE (comprendendo l’energia, i trasporti, l’istruzione, l’occupazione, la salute, PROGRESS) allo scopo di fornire un pacchetto comprensivo di servizi (occupazione, servizi per la formazione e l’orientamento, sostegno all’alloggio e all’alloggio sociale, asili nido, cure di lunga durata e servizi per la salute), di assicurare l’inclusione attiva delle persone che sono maggiormente lontane dal mercato del lavoro. La coerenza e la complementarità dei fondi Europei (specialmente del FSE e del FESR) dovrebbero essere incoraggiate ulteriormente nel prossimo Quadro Strategico Comune.

Allo stato attuale, il FESR è quasi inaccessibile per le piccole Ong. Al fine di assicurare un più facile accesso a progetti integrati di inclusione sociale, occorrerebbe sviluppare un maggiore lavoro tendente alla definizione di una metodologia comune tra FSE, FESR (sviluppo regionale), FEASR (sviluppo agricolo e rurale), FEP (fondo per la pesca) in merito alla partnership, ai territori eleggibili, alle misure, alle azioni, all’uso dell’assistenza tecnica e alla rendicontazione. I principali elementi metodologici potrebbero essere definiti a livello di UE (attraverso i Quadri Strategici Comuni e i regolamenti).

La Commissione Europea e gli Stati Membri dovrebbero incoraggiare una maggiore integrazione tra i programmi del FSE e del FESR attraverso un rilancio dell’approccio multifondo mirato a sostenere progetti locali (community based) promossi da piccole Ong in grado di rafforzare l’inclusione sociale delle persone e di creare percorsi integrati verso il mercato del lavoro e l’inclusione sociale.

- 2) Per quanto riguarda la governance: grazie alla loro conoscenza delle maggiori sfide e difficoltà dei gruppi di persone più vulnerabili e di come sviluppare effettive soluzioni, integrate e innovative a loro rivolte, le Ong di inclusione sociale dovrebbero essere attivamente coinvolte nelle discussioni tra gli Stati Membri e la Commissione a proposito dello sviluppo delle strategie presentate dagli Stati Membri nei rispettivi PRN ( e, come già detto, nelle più generali Strategie di Protezione Sociale e di Inclusione Sociale e nei PAN

---

<sup>4</sup> La posizione di EAPN sulla Piattaforma Europea contro la Povertà è stata sviluppata in “*Le proposte di EAPN sulla Piattaforma contro la Povertà*”, (30.06.2010).

per l’Inclusione).

### **In che modo possono essere acquisite in modo più forte le priorità riguardanti la “concentrazione tematica” prevista da EU2020?**

EAPN intende sostenere una “concentrazione tematica” a condizione che essa rifletta in modo comprensivo tutti gli obiettivi di EU2020 in un approccio trasversale, mirato ad assicurare il “mainstreaming” di tutti gli obiettivi sociali e degli specifici targets (riduzione della povertà, occupazione e istruzione)

Innanzitutto, la sfida maggiore che riguarda la corretta attuazione della strategia EU2020 attraverso la Politica di Coesione risiede nel fatto di essere sicuri che i pilastri per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva non siano visti in modo separato. La trasversalità di questi tre pilastri dovrebbe così essere messa in atto:

- A livello di UE, nei Quadri Strategici Comuni
- a livello di Stati Membri, nei contratti di partnership rispetto allo sviluppo e agli investimenti e nei PO.
- Assicurando il “mainstreaming” degli obiettivi sociali nella generalità della Strategia Europea. La Crescita Inclusiva viene attualmente sostenuta, in termini di Politica di Coesione, primariamente attraverso le maggiori priorità di finanziamento (sostegno alle nuove imprese, innovazione, riduzione delle emissioni, ambiente, università e risparmio energetico), con l’inclusione attiva ed altre misure di sostegno all’inclusione sociale per i gruppi vulnerabili messe da parte. EAPN esprime forti dubbi su come la Politica di Coesione potrà essere usata per assicurare che una crescita pulita e intelligente sia attuata con una modalità favorevole all’aspetto sociale (lavori non inquinanti per tutti?).

Il 5° Rapporto di coesione propone che gli obiettivi del periodo di programmazione abbiano uno stretto legame con i cinque obiettivi della strategia EU2020, che includono importanti impegni rispetto alla riduzione della povertà. Ma, basandosi su un criterio di benessere (più priorità per le regioni più povere, 2 o 3 priorità per quelle più ricche), questa cosiddetta “concentrazione tematica” potrebbe indurre gli Stati Membri a selezionare 2 o 3 priorità tra le cinque indicate, mettendo da parte l’inclusione sociale. Una tale prospettiva sarebbe vista con allarme da EAPN.

Una delle omissioni del 5° Rapporto di Coesione sta nella identificazione dei gruppi a rischio e/o esclusi che non hanno finora beneficiato degli strumenti di promozione dell’inclusione sociale messi in campo dalla Commissione, per aiutare i quali è essenziale raggiungere gli obiettivi della Strategia EU2020. Nelle conclusioni non vengono identificati quei gruppi sui quali EAPN aveva in precedenza posto l’attenzione.<sup>5</sup>

Gli interventi futuri dei Fondi Strutturali dovrebbero spostarsi dall’approccio orientato al target verso uno scenario dei bisogni. Il concetto di esclusione sociale si evolve in risposta ai cambiamenti economici e alle dinamiche sociali. Sebbene i “gruppi target” - ad esempio specifiche tipologie sociali, caratteristiche economiche e culturali di persone che sono o rischiano di essere esclusi socialmente – siano un utile strumento per orientare interventi strategici e regolamenti, il futuro delle politiche, dei regolamenti e delle procedure dei Fondi Strutturali dovrebbe riflettere la natura complessa e multidimensionale dell’esclusione sociale, puntando l’attenzione più sullo “scenario dei bisogni” e sul cambiamento dei bisogni dei gruppi vulnerabili di persone che spesso accumulano bisogni complessi e in evoluzione, così come viene fatto per i gruppi target e mirare a combattere di più le cause strutturali della povertà, contrastando la discriminazione e l’ineguaglianza ed

---

<sup>5</sup> Per esempio: minoranze etniche, Rom, comunità di immigrati, persone con problemi di analfabetismo, giovani donne, coloro in precece e a volte involontario prepensionamento, bambini di strada, famiglie monoparentali.

assicurando a tutti parità nell'accesso ai diritti, a beni e servizi, in linea con gli Obiettivi comuni del MAC Sociale.

### ***Raccomandazioni.***

- Sviluppare nei regolamenti dei Fondi Strutturali una potenzialità di finanziamento di tipo olistico e comprensiva degli obiettivi sociali – con una particolare attenzione all'impegno relativo alla riduzione della povertà e dell'esclusione sociale tramite l'inclusione attiva, migliori e maggiori opportunità di lavoro ed assicurando il rafforzamento dei sistemi di protezione sociale e di erogazione di servizi.
- Ri-orientare i programmi del FSE verso le persone che sperimentano la povertà e l'esclusione sociale, facendo particolare attenzione ai più svantaggiati (in particolare i migranti, le minoranze etniche, i Rom) o a specifici gruppi di persone (disoccupati di lunga durata, famiglie monoparentali, anziani, richiedenti asilo, disabili) e sviluppando approcci “per target” appropriati e che tengano in conto i loro effettivi bisogni.

### **In che modo misure di condizionalità, di incentivazione e di gestione mirata al risultato possono rendere maggiormente effettiva la Politica di Coesione?**

Innanzitutto, si deve chiarire che l'essenza della Politica di Coesione, in quanto politica europea basata sui territori, riguarda il contributo da assegnare allo sviluppo sociale e sostenibile delle regioni (economico, sociale, ambientale) e il benessere della popolazione e non la conformità alle condizioni macroeconomiche legate al Patto di Crescita e Stabilità.

Perciò, EAPN non sosterrà un sistema di condizionalità e di incentivazione basato sulla conformità alle condizioni macroeconomiche imposte dal Patto per la Crescita e la Stabilità. Un tale sistema potrebbe infatti mettere a rischio gli obiettivi sociali, se la Politica di Coesione viene usata per spingere gli Stati Membri ad attuare le riforme macroeconomiche, come le riforme strutturali del mercato del lavoro basate sulle politiche attive del lavoro, sul miglioramento delle opportunità di formazione e di lavoro, a spese di un più vasto obiettivo legato all'inclusione sociale, come riportato negli Obiettivi Comuni del MAC Sociale, fondato sull'accesso ai diritti, ai beni e servizi. Un tale sistema risulterebbe punitivo per le regioni, per i partner dei progetti (come le Ong di inclusione sociale) e per i beneficiari (come le persone che sperimentano la povertà) che invece promuovono iniziative di inclusione sociale finanziate dai Fondi Strutturali.

EAPN sosterebbe piuttosto un sistema di condizionalità e di incentivazione orientato ad assicurare l'avanzamento verso dei target condivisi, specialmente il target della riduzione della povertà, a due livelli:

1. a livello di contratto di partnership per lo sviluppo e l'investimento e di PO: un prerequisito per la Commissione Europea per distribuire i soldi dei Fondi Strutturali. La commissione dovrebbe svolgere un ruolo proattivo nel testare e valutare gli Stati Membri rispetto al grado di priorità assegnato all'inclusione sociale e a quanto i contratti di partnership per lo sviluppo e gli investimenti e i PO rispondono ai criteri qui delineati.

L'allocazione delle risorse dovrebbe essere basata su un sistema di controllo che verifichi la percentuale di risorse destinate alle priorità vincolanti.<sup>6</sup>

Il target della riduzione della povertà sarà raggiunto soltanto se gli Stati Membri e la Commissione si impegneranno ad aumentare la proporzione delle risorse del FSE destinate

---

<sup>6</sup> La Commissione stessa riconosce nel suo Rapporto Strategico sulla Politica di Coesione 2010 che: “i progressi sul finanziamento di progetti legati alla priorità dell'inclusione sociale sono stati relativamente bassi e non si rilevano in modo uniforme nei fondi e nei programmi”.

all'inclusione sociale tramite il carattere vincolante, per i PO e per gli Stati Membri, del target relativo alla riduzione della povertà. Le specifiche risorse economiche destinate a questa priorità e le relative misure finanziate dovrebbero sostenere gli sforzi nazionali volti alla riduzione della povertà.

2. a livello di progetti: il finanziamento di progetti sul terreno dovrebbe essere legato agli obiettivi condivisi, così da non risultare punitivo per i beneficiari finali; le Autorità di gestione dovrebbero promuovere la messa a punto di piani di sviluppo integrati e localizzati, basati sull'analisi dei bisogni effettuata a partire da diagnosi condivise tra tutti i partner, incluso le Ong e i beneficiari finali coinvolti nei progetti.

**Raccomandazioni:**

- Mettere in atto un sistema di condizionalità e di incentivazione mirato ad assicurare il progresso verso target condivisi ed in particolar modo il target della riduzione della povertà sia attraverso il contratto di partnership per lo sviluppo e gli investimenti e i PO, sia a livello di singoli progetti.

**In che modo la Politica di Coesione può diventare più orientata ai risultati?**

Il 5° Rapporto di Coesione pone l'accento sull'importanza di migliorare il processo di monitoraggio, di valutazione e di identificazione di indicatori. Il 5° Rapporto di Coesione non dice come ciò sarà realizzato né delinea il ruolo della Commissione nell'assicurare che ciò sia fatto; inoltre non fa menzione del ruolo delle Ong e della società civile nell'attuazione di questo processo. Nell'ambito del periodo di programmazione corrente dei Fondi Strutturali, risulta chiaramente una mancanza di conoscenza (specialmente all'interno dei Comitati di Sorveglianza) su come misurare i progressi, al di là dei rapporti finanziari, su principi orizzontali come l'inclusione sociale e l'uguaglianza. Fino a quando non saranno assicurati strumenti di formazione e di sostegno e fino a quando le Ong non saranno pienamente coinvolte in questo processo, i Fondi Strutturali falliranno presto nel loro obiettivo di contribuire al successo della Strategia EU2020. Il nuovo pilastro sulla crescita inclusiva richiede indicatori da mettere in campo che possano essere utilizzati al fine di monitorare e verificare il raggiungimento degli obiettivi sociali di questa Strategia. Questi indicatori dovrebbero essere legati agli indicatori del MAC Sociale. Il sistema di valutazione per il prossimo periodo di programmazione dei Fondi Strutturali dovrebbe essere ridisegnato per misurare i risultati attinenti all'inclusione sociale a breve e lungo termine.

**Raccomandazioni:**

- Mettere a punto un set limitato di indicatori generali di risultato, basati su valutazioni ben mirate e qualitative che possano verificare i risultati (sia quantitativi che qualitativi) che a loro volta dimostrino e valutino i progressi ottenuti nella strada verso l'inclusione.<sup>7</sup>
- Andare oltre il PIL pro capite per misurare le disparità sociali e regionali,<sup>8</sup> sviluppando nuovi e multipli indicatori che riflettano il progresso verso una strategia sociale e sostenibile<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Per maggiori informazioni su come sviluppare indicatori di inclusione sociale: EAPN, "Sviluppare indicatori di inclusione sociale per i Fondi Strutturali – guida per le Ong di inclusione sociale ed altri membri dei Comitati di Sorveglianza (21.01.2008).

<sup>8</sup> questo punto è stato messo in evidenza dalla Commissione per la Misurazione della Performance Economica e del Progresso Sociale nel Rapporto sulla Misurazione della Performance Economica e del Progresso Sociale (14.09.2009, dal prof. Joseph E. Stiglitz, Amartya Sen e Jean Paul Fitoussi.

- Rafforzare la valutazione dell'impatto dei diritti sociali ed umani a livello europeo e nazionale/regionale che includa il principio di partecipazione. Ciò dovrebbe comprendere un focus specifico sull'impatto della povertà e dell'ineguaglianza ed assicurare l'attivo coinvolgimento dei portatori di interessi, incluse le Ong e le persone in situazione di povertà, nel processo di valutazione a partire dall'inizio e con il sostegno dell'assistenza tecnica e di altre risorse aggiuntive.

### **Quali priorità dovrebbero essere obbligatorie?**

Il raggiungimento dell'obiettivo relativo alla riduzione della povertà sarà realizzato soltanto se gli Stati Membri e la Commissione si assumono l'impegno di destinare una equa proporzione dei Fondi Strutturali all'inclusione sociale. Nel periodo di programmazione attuale dei Fondi Strutturali, la Commissione ha riconosciuto essa stessa, nel suo Report Strategico sulla Politica di Coesione 2010, che "il progresso nel finanziamento della priorità riguardante l'inclusione sociale è stato relativamente lento e non equamente distribuito all'interno dei fondi e dei programmi".

La dimensione transnazionale del FSE è mancante in modo evidente nel 5° Rapporto sulla Coesione Sociale, accrescendo in tal modo la mancanza di una effettiva ricaduta del programma Equal e limitando altresì il coinvolgimento delle Ong nei progetti transnazionali. Rafforzare i progetti transnazionali finanziati dal FSE, sulla base di un approccio dal basso, di un forte "empowerment" e dei principi di partecipazione, è certamente importante per stimolare e diffondere soluzioni innovative e di successo sviluppate dagli Stati Membri al fine di promuovere l'inclusione sociale e la lotta contro la povertà.

### ***Raccomandazioni:***

- Fare dell'inclusione sociale e della riduzione della povertà una priorità vincolante per ogni Programma Operativo e per gli Stati Membri, specificando i seguenti assi:
  - Una inclusione attiva fatta di: 1) approcci integrati di Inclusione Attiva per lavoratori anziani con il sostegno integrato e con percorsi personalizzati verso l'inclusione, un lavoro di qualità e partecipazione sociale, in modo da assicurare redditi minimi adeguati, accesso ai servizi e costruzione di un mercato del lavoro inclusivo. 2) Rafforzamento di un effettivo accesso a servizi di qualità, per combattere la discriminazione e per ridurre le ineguaglianze specialmente per le regioni in ritardo di sviluppo e per i gruppi e le comunità meno favorite. Pieno riconoscimento del contributo fornito dai servizi sociali nel fare fronte alla crisi economica attuale e nell'incontrare gli obiettivi della Politica di Coesione (promuovere il ruolo del FSE nel finanziare servizi sociali innovativi come i servizi di comunità e di cura; rafforzare l'uso del FESR nel sostenere le infrastrutture necessarie ai servizi sociali). 3) Promozione della governance e della partecipazione nei programmi di sviluppo e nel finanziamento. 4) Messa a sistema di un approccio mirato a tutto il ciclo della vita al fine di assicurare che i Fondi prevedano un sostegno integrato alla riduzione della povertà e dell'esclusione sociale tanto in favore dei bambini che degli anziani.
- Garantire alloggi di qualità per tutti: dovrebbe essere promosso un utilizzo mirato dei Fondi Strutturali che possa avere un impatto decisivo sulla diminuzione delle tariffe energetiche per le persone a basso reddito il più delle volte concentrate in alloggi di bassa qualità; ciò tramite la messa a punto di obiettivi dettagliati per aumentare l'efficienza dell'energia, i

---

<sup>9</sup> Questa posizione è stata presentata dal MPE Jean Paul Basset nel suo documento di opinione sul PIL ed oltre – misurare il progresso nel mondo che cambia (09.09.2010)

benefici per i contesti familiari più poveri e per migliorare la possibilità di disporre di abitazioni di qualità. Inoltre, uno specifico emendamento del FESR, atto a sostenere interventi abitativi per le comunità maggiormente marginalizzate, dovrebbe essere incorporato ai Regolamenti Generali dei Fondi Strutturali.

- Attività transnazionali: sostegno all'innovazione sociale per progetti sul territorio che realizzino prodotti e servizi per i nuovi bisogni delle comunità locali e per specifici target groups (contrastare il fenomeno dei senza fissa dimora, integrare le minoranze etniche e i migranti, le famiglie monoparentali, i disoccupati di lungo periodo), accessibili alle Ong.
- Un co-finanziamento maggiore dovrebbe essere disponibile per i programmi di inclusione sociale (almeno il 75% in tutte le regioni dell'UE)
- Risorse economiche sufficienti ed eque dovrebbero essere destinate per ciascuno degli obiettivi prioritari da parte degli Stati Membri nei loro Contratti di Partnership per lo Sviluppo e nei PO, in modo da sostenere gli sforzi mirati alla riduzione della povertà a livello nazionale.

### **In che modo la Politica di Coesione potrebbe tenere nel dovuto conto il ruolo chiave delle aree urbane e dei territori con particolari situazioni geografiche, nel processo di sviluppo e nell'emergere di strategie macroregionali?**

Il 5° rapporto sulla Coesione, come i precedenti, resta del parere che l'ineguaglianza sia principalmente un problema regionale. Il Rapporto continua a interpretare l'ineguaglianza in Europa come problema geografico e spaziale, a livello di "spazio di povertà" piuttosto che di "persone in povertà"<sup>10</sup>. E' ben risaputo, ma poco diffuso, che alcuni degli stati più ricchi hanno al loro interno alcune delle sacche più preoccupanti di povertà. In tal modo, essendo la Politica di Coesione intrappolata nel suo paradigma geografico, ad essa sfugge una parte rilevante del mosaico e soprattutto la vera natura della ineguaglianza in Europa che è principalmente sociale. Occorre quindi trovare nuove strade per mettere a punto un più vasto e illuminato concetto di politica regionale.

Il 5° Rapporto sulla Coesione insiste su un ruolo più forte che le autorità pubbliche urbane dovrebbero giocare " nel disegnare e realizzare strategie di sviluppo urbano". EAPN considera che le Ong di inclusione sociale e le organizzazioni della società civile sono attori cruciali che possono fornire soluzioni di sviluppo endogeno e che quindi dovrebbero essere al centro del sistema sia di governance che di metodi utilizzati per raggiungere la coesione sociale e territoriale. Ad oggi, le Ong di inclusione sociale e le organizzazioni della società civile hanno un ruolo soltanto periferico nelle strutture della governance per la coesione come, ad esempio, nelle misure di politica urbana (URBACT).

Le Ong di inclusione sociale possono giocare un ruolo molto importante nel mettere in moto politiche più illuminate ed equamente distribuite mirate alla coesione territoriale; ciò in quanto esse sono maggiormente vicine e godono di maggiore fiducia da parte dei gruppi di persone maggiormente escluse.

---

<sup>10</sup> Questa posizione è stata approfondita all'interno di EAPN in "La consultazione della Commissione Europea sul futuro della coesione territoriale nelle politiche dell'UE (02.2011).

EAPN sostiene anche il significato dato alla coesione territoriale nel “considerare i collegamenti città-campagna in termini di accesso ad infrastrutture e servizi più convenienti e di qualità e nell’affrontare problemi in regioni con un’alta concentrazione di comunità socialmente marginalizzate” Un approccio basato sul territorio è essenziale al fine di assicurare l’accessibilità a servizi pubblici in tutta l’UE basati su principi di convenienza, di qualità e di adeguatezza. EAPN vorrebbe inoltre mettere in luce l’importanza di rivolgere l’attenzione all’accessibilità in senso geografico (uguale accesso anche nelle aree rurali più remote), con servizi locali in grado di stabilire relazioni personali il più dirette possibili con gli abitanti. Il principio dovrebbe essere messo a punto in modo che i cittadini europei possano essere messi in condizione di avere accesso e benefici da servizi convenienti e di qualità dovunque essi vivano. Ciò è specificato nel paragrafo n. 26 della Carta dei Diritti Fondamentali, che mette a punto una nuova base giuridica per i Servizi Generali di Interesse Economico, implicando così un cambiamento fra le priorità dei Fondi Strutturali al fine di essere sicuri che essi contribuiscano al sostegno di servizi sociali, specialmente a livello locale.

Un altro elemento cruciale per assicurare il successo della coesione territoriale è l’attuazione del principio della partecipazione, assicurandosi che la partecipazione e l’”empowerment” siano pienamente sviluppati nei progetti finanziati dai Fondi Strutturali.

La proposta relativa al vincolo di alcuni finanziamenti per target specifici o per approcci sperimentali (ad esempio lo sviluppo locale) può essere presa in considerazione, possibilmente concepita come sistema di “sovvenzioni globali”, strumenti ad oggi solo auspicati ma timidamente sostenuti (possibili).

### ***Raccomandazioni:***

- Mettere a punto un nuovo fondo innovativo e sociale per progetti di territorio in grado di fornire servizi per i nuovi bisogni delle comunità locali, accessibile alle Ong sociali sul terreno con il 100% di finanziamento (sovvenzione globale) e che garantisca un pieno coinvolgimento della società civile.

### **In che modo si possono rafforzare i principi di partnership e di coinvolgimento degli attori locali e regionali, dei partner sociali e della società civile?**

La maggiore preoccupazione di EAPN riguarda il fatto di poter essere sicuri che venga stabilito un sistema di governance positiva nei regolamenti dei Fondi Strutturali, in modo da usare la Politica di Coesione come una forza trainante per raggiungere l’obiettivo di riduzione della povertà. EAPN apprezza la menzione presente nel 5° rapporto sulla coesione relativa al rafforzamento delle rappresentanze locali e regionali nel dialogo politico e nell’implementazione della politica di coesione. Ciononostante molto ancora deve essere fatto perché ciò si realizzi.

Le Ong sociali possono contribuire a mettere in atto un approccio multidimensionale ed integrato rivolto all’inclusione che risulta necessario per combattere la povertà e l’esclusione sociale. Grazie alla loro approfondita conoscenza dei bisogni dei gruppi maggiormente esclusi, esse sanno come adattare a questi gruppi gli approcci mirati. L’importanza di costruire una strategia basata sul territorio che coinvolga tutti gli attori locali, gli interessi sociali e le Ong è stata chiaramente espressa dal prof. Fabrizio Barca <sup>11</sup>.

---

<sup>11</sup> “Più coinvolgimento degli organismi che rappresentano interessi sociali a livello di UE e di stati nazionali, incluse le Ong in particolare, in linea con il mandato del Consiglio Europeo del 2002 relativo alla *mobilitazione di tutti gli organismi rilevanti*. Ma ciò dovrebbe essere soltanto una tappa intermedia nel cammino verso l’obiettivo finale che

Secondo l'articolo 11 del regolamento dei Fondi Strutturali, agli Stati Membri viene richiesto di lavorare in partnership con le Ong e con la società civile. Per la maggior parte dei membri di EAPN l'utilizzo della partnership resta solo virtuale<sup>12</sup>. Come fatto notare da Mr Olsson nella sua Opinione Esplicativa<sup>13</sup> per il Comitato Economico e Sociale, l'attuazione del principio della partnership dovrebbe basarsi su una più chiara definizione di cosa si debba intendere per partnership e sull'individuazione di regole di funzionamento anche minime, ma certe

Ciò significa, più precisamente, che le Ong di inclusione sociale dovrebbero essere coinvolte in ogni stadio del processo che regola i Fondi Strutturali (preparazione, attuazione, monitoraggio e valutazione nel disegno e nella destinazione dei Fondi – ad esempio i contratti di sviluppo e i PO) specialmente nei Comitati di Sorveglianza dei Fondi e nei metodi di attuazione (ad esempio il monitoraggio, la valutazione, gli indicatori), con strutture di programma e regolamenti che facilitino la messa in pratica del principio di partnership. Ciò richiede inoltre il coinvolgimento di una vasta gamma di organizzazioni della società civile, che possano rappresentare i gruppi bersaglio, comprese le Ong di inclusione sociale e le persone in situazione di povertà, così come i networks/piattaforme di lotta contro la povertà (come EAPN) che promuovono strategie anti povertà. Selezionate attraverso un processo selettivo trasparente, le Ong dovrebbero partecipare a pieno titolo in tutti i processi di presa di decisione che si svolgono all'interno dei Comitati di Sorveglianza (FSE e FESR) con pieno diritto di voto.

Per far succedere tutto ciò, dovrebbero innanzitutto essere rimosse le barriere finanziarie ed amministrative dovute alla complessità della natura dei regolamenti dei Fondi Strutturali, cosa che impedisce alle Ong di accedere ai Fondi Strutturali per quanto attiene ai progetti di sviluppo sull'inclusione attiva. Su questo punto, il 5° Rapporto sulla Coesione non dice nulla. Sottoutilizzate dagli Stati Membri, le Sovvenzioni Globali<sup>14</sup> e l'Assistenza Tecnica<sup>15</sup> hanno dimostrato il loro successo nel mettere effettivamente a punto almeno due elementi chiave, tra i più difficili:

- “L'accessibilità e la flessibilità dei finanziamenti nei confronti di organizzazioni ben conosciute e che godono della fiducia delle comunità bersaglio”
- “L'attenzione al progresso verso il mercato del lavoro e l'inclusione sociale piuttosto che verso risultati troppo ambiziosi”<sup>16</sup>.

EAPN sostiene fortemente le proposte avanzate dalla Commissione Europea<sup>17</sup> nel suo documento propositivo per una Piattaforma Europea contro la Povertà e l'Esclusione Sociale collegata con i

---

consiste nel mobilitare i potenziali beneficiari delle politiche e le loro sedi locali in ogni luogo dove si realizzano interventi”, Fabrizio Barca : *Un'agenda per una politica di coesione riformata – un approccio basato sul territorio per affrontare le sfide dell'Unione Europea e le aspettative*, (2009), Commissione Europea – Bruxelles.

<sup>12</sup> Valutazione di medio termine di EAPN sul periodo di programmazione corrente e sulle prospettive post 2013, Il contributo della Politica di Coesione per l'inclusione sociale, quale ruolo per le Ong sociali,

<sup>13</sup> Opinione del Comitato Europeo Economico e Sociale, 14 luglio 2010. Come migliorare l'efficienza della partnership nella gestione dei programmi di coesione sociale, basandosi sulle buone pratiche realizzate nel periodo 2007 - 2013

<sup>14</sup> L'articolo 42 del regolamento dei Fondi Strutturali definisce il meccanismo della Sovvenzione Globale così: “Le autorità di gestione a livello di Stato Membro possono affidare la gestione e l'attuazione di una parte del PO ad uno o più organismi intermediari”. L'utilizzo delle Sovvenzioni Globali nel raggiungimento degli obiettivi del FSE viene incoraggiato anche dall'articolo 11 del regolamento del FSE.

<sup>15</sup> Definita nell'articolo 45 del regolamento dei Fondi Strutturali: “ L'assistenza tecnica viene utilizzata per il sostegno ad operazioni dei Fondi Strutturali atipiche, per esempio finanziando studi relativi all'operatività dei Fondi, scambi di informazioni e di esperienze, valutazione e sistemi informativi computerizzati, ma anche facendo in modo che i Fondi raggiungano direttamente i beneficiari finali.

<sup>16</sup> Analisi sull'evidenza dell'impatto del FSE sulle persone maggiormente lontane dal mercato del lavoro 2007 -2013, prodotta per il Network Europeo del Terzo Settore dal Centro per la Ricerca Regionale Economica e Sociale, ottobre 2009.

<sup>17</sup> COM (2010) 758 finale, *La Piattaforme Europea contro la Povertà e l'Esclusione Sociale: un quadro europeo per la coesione sociale e territoriale* (16.12.2010)

Fondi Strutturali <sup>18</sup>. Un meccanismo a livello di UE per regolamentare le Sovvenzioni Globali in favore delle Ong potrebbe costituire un contributo decisivo per facilitare l'accesso ai Fondi per le piccole organizzazioni e per migliorare i risultati, in particolare in favore dei gruppi di persone più vulnerabili. Un tale sistema di Sovvenzioni Globali dovrebbe garantire:

- sovvenzioni di modeste misure
- procedure accessibili in merito ai sistemi di presentazione dei progetti
- 100% di finanziamento diretto
- meccanismi di monitoraggio e di rendicontazione più semplici
- sostegno alle organizzazioni che presentano progetti e ai beneficiari finali.

### ***Raccomandazioni:***

- La messa in pratica del principio della partnership come un requisito non discrezionale nei Regolamenti Generali del FSE valutato dalla Commissione Europea basandosi su criteri di qualità
- Mettere a punto delle linee guida in merito alla partnership nella governance e nella destinazione dei Fondi Strutturali, in stretta cooperazione con le Ong; utilizzare ciò come base per valutare l'attuazione del principio di partnership.
- Assicurare che gli Stati Membri includano una specifica sezione sulla partnership basata su linee guida condivise per quanto riguarda i partecipanti e i processi, all'interno dei loro rapporti annuali sui Fondi Strutturali.
- La disponibilità di risorse a valere sull'assistenza tecnica per le Ong in tutti i Programmi Operativi, con particolare sostegno a quelle che svolgono servizi di assistenza tecnica a livello europeo e regionale. Le Sovvenzioni Globali dovrebbero inoltre essere ulteriormente promosse e garantite finanziariamente in quanto strumento per costruire una effettiva partecipazione dei partners ed essere usate da tutti gli Stati Membri sia nei programmi del FSE che del FESR.
- La proporzione di Fondi Strutturali gestiti dalle Ong negli Stati Membri più virtuosi (30% del FSE) dovrebbe costituire l'obiettivo massimo per tutti gli Stati Membri, con un obiettivo intermedio stabilito almeno al 15%. Dovrebbe essere stabilito un impegno minimo da parte delle Ong che gestiscono infrastrutture nel FESR non superiore al 5%.

**In che modo può essere semplificato il sistema di controllo finanziario e come possono essere maggiormente integrati i sistemi di controllo finanziario effettuati dalla Commissione e dagli Stati Membri, senza abbassare il livello di spesa da cofinanziare?**

**In che modo l'applicazione del principio di proporzionalità può alleviare gli oneri in termini di gestione e controllo? Si dovrebbero stabilire specifiche misure di semplificazione per i programmi legati al territorio?**

EAPN percepisce queste due domande come strettamente legate fra loro, per questo esse vengono poste di seguito.

Indipendentemente dall'ammontare del finanziamento e del cofinanziamento, sia il FSE che il FESR dovrebbero conformarsi alle stesse regole in merito al controllo finanziario. Una maggiore proporzionalità nel campo del controllo finanziario si potrebbe introdurre con procedure più leggere per le piccole sovvenzioni, spostando così l'approccio da un orientamento di tipo finanziario ad un orientamento più basato sui risultati raggiunti. Ciò potrebbe motivare i paesi membri a perseguire

---

<sup>18</sup> EAPN *Prima risposta alla Piattaforma Europea contro la Povertà e l'esclusione Sociale*, (Gennaio 2010).

con più forza gli obiettivi fissati e renderebbe meno gravoso il lavoro di rendicontazione in termini di documenti da produrre, nello stesso tempo potrebbe destinare un tempo maggiore per iniziative innovative e di effettivo carattere sociale. Allo stato attuale, il controllo amministrativo globale e il quadro di controllo finanziario vengono imposti senza fare distinzione tra piccole e grandi organizzazioni ed istituzioni. Ciò richiede un sistema di analisi dei rischi che potrebbe evitare il controllo annuale di ogni programma e di ogni progetto.

E' cruciale semplificare le procedure amministrative e finanziarie che attualmente precludono l'accesso ai fondi alle piccole Ong o che rappresentano un carico pesante per la buona gestione di un progetto in corso in quanto occupano molto tempo impiegato a seguire tutte le regole. Un'altra questione è rappresentata dal ritardo nei pagamenti che trascina inevitabilmente all'indebitamento. Tutti questi fattori combinati rendono inaccessibili i Fondi Strutturali alle piccole Ong di base.

***Raccomandazioni:***

- I controlli sui progetti dovrebbero essere maggiormente focalizzati per i piccoli progetti e basati sul raggiungimento di risultati sociali piuttosto che su criteri di tipo finanziario.
- I pagamenti dovrebbero essere resi più semplici e veloci aumentando l'uso del pre-finanziamento nei tempi stabiliti.

**In che modo si può stabilire un equilibrio tra le regole comuni dei Fondi e il riconoscimento delle specificità dei Fondi nel definire le regole di ammissibilità?**

Le regole che stabiliscono l'ammissibilità dei diversi Fondi dovrebbero essere semplificate al fine di rendere più semplice alle piccole Ong la partecipazione ai progetti dei Fondi Strutturali che promuovono l'inclusione sociale dei gruppi di persone maggiormente vulnerabili. Quando accade che venga incoraggiato il coordinamento tra i Fondi di Coesione e i Fondi di Comunità, le regole relative all'ammissibilità devono essere necessariamente armonizzate.

***Raccomandazioni:***

- Mettere a punto delle linee guida europee per gli Stati Membri che possano incoraggiare le piccole Ong a lavorare insieme in un regime di partnership allargata su attività complementari mirate a fornire servizi integrati e su misura per i gruppi di persone maggiormente esclusi .
- Promuovere un approccio multifondo al fine di costruire piani integrati, in grado di mettere insieme infrastrutture sociali di qualità e l'erogazione di una gamma comprensiva e coordinata di servizi (sostegno al reddito, servizi sociali, educazione, cultura, trasporti, formazione, occupazione).

**In che modo si può essere sicuri che l'architettura della Politica di Coesione tenga in conto la specificità di ciascun Fondo e in particolare la necessità di dare una maggiore visibilità e un volume di finanziamenti sufficiente al FSE focalizzandolo sugli obiettivi del 2020?**

Come chiaramente stabilito nel Documento di Revisione Finanziaria, il budget dell'UE dovrebbe assicurare che "l'Unione offre particolare sostegno a coloro con maggior bisogno di solidarietà". Questa menzione è particolarmente apprezzata. Ma, sfortunatamente, questo riferimento non sembra sufficiente a garantire che il FSE continui ad essere uno strumento chiave per raggiungere la coesione sociale – uno dei tre obiettivi del trattato sulla Politica di Coesione.

EAPN non è d'accordo sulla proposta relativa alla separazione tra il FSE e la Politica di Coesione per finanziare una nuova Strategia Europea per l'occupazione. Il FSE deve giocare un ruolo specifico all'interno della Politica di Coesione che vada oltre l'occupazione. Così come stabilito nell'articolo 2 dei Regolamenti, "il FSE sostiene gli Stati Membri nelle politiche che mirano a raggiungere il pieno impiego e la qualità e la produttività del lavoro, a promuovere l'inclusione sociale, compreso l'accesso delle persone svantaggiate all'occupazione e a ridurre le disparità dell'occupazione a livello nazionale, regionale e locale."

Il FSE è stato usato come uno strumento strutturale per mettere in moto una politica di sviluppo inclusiva e basata sul territorio. Al di là del dibattito sull'uso del FSE per sostenere la Strategia Europea per l'Occupazione, EAPN vorrebbe mettere in guardia sul rischio di ri-nazionalizzazione e settorializzazione della Politica di Coesione. Il FSE è stato uno strumento chiave per sviluppare partnership multilivello, coinvolgendo il settore delle Ong, le quali devono necessariamente rivolgere la loro attenzione al complesso dei bisogni socio economici delle persone sul territorio. Un tale approccio è ancora più importante oggi nell'attuale contesto di crisi economica e di misure di austerità, che colpiscono in prima istanza i gruppi di persone maggiormente vulnerabili. È inoltre molto importante mantenere il FSE all'interno della Politica di Coesione rafforzando la complementarità con gli altri Fondi Comunitari (ad esempio il FESR, e il fondo di sviluppo agricolo) in modo da sostenere un approccio integrato che promuova lo sviluppo locale a livello territoriale.

Cionondimeno, il futuro FSE all'interno della finalità della Politica di Coesione potrebbe essere collegato meglio con le linee guida integrate (Europa 2020) con lo scopo di assicurare tutti gli obiettivi relativi a:

- Linea guida 7: il FSE non dovrebbe essere limitato a promuovere qualunque tipo di lavoro e focalizzarsi soltanto sulla adattabilità, sulla creazione di opportunità di lavoro e sul mantenimento dei posti di lavoro; piuttosto dovrebbe promuovere mercati del lavoro inclusivi, incoraggiare l'avvio di percorsi, favorire approcci personalizzati per le persone che intendono integrarsi nel mercato del lavoro, in modo che ognuno possa essere adeguatamente sostenuto nell'accesso ad un lavoro dignitoso e sostenibile.
- Linea guida 10 : promuovere l'inclusione sociale e combattere le povertà in tutte le sue forme (promuovere la piena partecipazione alla società e all'economia, realizzare servizi di alta qualità e servizi pubblici appropriati in particolare per quanto riguarda gli alloggi, l'educazione, le cure, difendere la protezione sociale...).

I nuovi obiettivi generali ed ambiziosi, specialmente quello relativo a portare fuori dalla povertà almeno 20 milioni di persone, così come quello sull'occupazione, dovrebbero essere inseriti nel futuro budget del FSE tramite specifiche linee di finanziamento, evitando atteggiamenti di tipo commerciale a livello di Stati Membri con una chiara supervisione da parte della Commissione Europea su come vengono spesi i soldi rafforzando così il principio di addizionalità.