Parlamento europeo
2024-2029

Commissione per l'occupazione e gli affari sociali

2025/2095(INI)

3.6.2025

PROGETTO DI RELAZIONE

sullo sviluppo di una nuova strategia dell'UE contro la povertà
(2025/2095(INI))

Commissione per l'occupazione e gli affari sociali

Relatore: João Oliveira

PR_INI

INDICE

Pagina

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

MOTIVAZIONE 8

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sullo sviluppo di una nuova strategia dell'UE contro la povertà
(2025/2095(INI))

Il Parlamento europeo,

– vista la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,

– visti il pilastro europeo dei diritti sociali e il relativo piano d'azione, cui si affiancano obiettivi per il 2030 e il quadro di valutazione della situazione sociale dell'UE,

– visti la dichiarazione di Porto dell'8 maggio 2021, gli impegni rinnovati in occasione del Forum sociale di Porto del 2023 e la dichiarazione di La Hulpe del 16 aprile 2024,

– visti gli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata a New York nel settembre 2015,

– vista la convenzione delle Nazioni Unite sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, adottata a New York il 20 novembre 1989,

– visto il patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali, adottato a New York il 16 dicembre 1966,

– vista la Carta sociale europea, adottata a Torino nel 1961,

– vista la convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, adottata a New York il 13 dicembre 2006,

– vista la risoluzione delle Nazioni Unite del 18 dicembre 2019 sui diritti dei minori,

– vista la direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza,

– vista la raccomandazione della Commissione 2013/112/UE, del 20 febbraio 2013, intitolata "Investire nell'infanzia per spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale",

– vista la raccomandazione del Consiglio del 22 maggio 2019 relativa ai sistemi di educazione e cura di alta qualità della prima infanzia,

– vista la sua risoluzione del 21 gennaio 2021 sull'accesso a un alloggio dignitoso e a prezzi abbordabili per tutti,

– vista la sua risoluzione del 10 febbraio 2021 sulla riduzione delle disuguaglianze con particolare attenzione alla povertà lavorativa,

– vista la sua risoluzione del 29 aprile 2021 sulla garanzia europea per l'infanzia,

– vista la sua risoluzione del 21 novembre 2023 sulla riduzione delle disuguaglianze e la promozione dell'inclusione sociale in tempi di crisi per i bambini e le loro famiglie,

– vista la comunicazione della Commissione del 24 marzo 2021, dal titolo "Strategia dell'UE sui diritti dei minori",

– vista la raccomandazione (UE) 2021/1004 del Consiglio del 14 giugno 2021 che istituisce una garanzia europea per l'infanzia,

– vista la comunicazione della Commissione del 7 giugno 2023 su un approccio globale alla salute mentale,

– vista la comunicazione della Commissione del 5 marzo 2020 su un'Unione dell'uguaglianza: la strategia per la parità di genere 2020-2025,

– vista la comunicazione della Commissione del 7 ottobre 2020 su un'Unione dell'uguaglianza: quadro strategico dell'UE per l'uguaglianza, l'inclusione e la partecipazione dei Rom,

– vista la comunicazione della Commissione del 3 marzo 2021 su un'Unione dell'uguaglianza: strategia per i diritti delle persone con disabilità 2021-2030,

– vista la raccomandazione del Consiglio del 30 gennaio 2023 relativa a un adeguato reddito minimo che garantisca l'inclusione attiva,

– visto il progetto di parere del Comitato europeo delle regioni, del 17 giugno 2025, su una strategia dell'UE contro la povertà,

– viste le pertinenti relazioni del relatore speciale delle Nazioni Unite sulla povertà estrema e sui diritti umani,

– vista la relazione della rete europea di lotta alla povertà (2025) dal titolo "Towards the Eradication of Poverty" (Verso l'eliminazione della povertà),

– vista la relazione di ATD Fourth World (2025) dal titolo "Paving the Way towards an EU Anti-Poverty Strategy!" (Aprire la strada verso una strategia dell'UE contro la povertà!),

– viste le relazioni della piattaforma sociale (2025) dal titolo "EU Anti-Poverty Strategy" (Strategia dell'UE contro la povertà) e "A post-2027 Multiannual Financial Framework for Social Europe" (Un quadro finanziario pluriennale post-2027 per l'Europa sociale),

– vista la relazione di Eurochild (2022) dal titolo "(In)visible children – Eurochild 2022 report on children in need across Europe" (Minori (in)visibili – Relazione di Eurochild 2022 sui minori bisognosi in Europa),

– visto l'articolo 55 del suo regolamento,

– visto il parere della commissione per i diritti delle donne e l'uguaglianza di genere,

– vista la relazione della commissione per l'occupazione e gli affari sociali (A10-

000/2025),

A. considerando che la povertà costituisce una violazione dei diritti umani e dei diritti dei popoli e che la necessità di eliminare la povertà richiede una distribuzione più equa della ricchezza e politiche che garantiscano il carattere indivisibile e universale dei diritti politici, economici, sociali e culturali;

Una strategia volta a eliminare la povertà

1. invita la Commissione europea a presentare una strategia contro la povertà ("la strategia") che comprenda i seguenti obiettivi e orientamenti generali:

   a) il riconoscimento che la povertà costituisce una violazione dei diritti umani e dei diritti dei popoli;
   b) la definizione dell'obiettivo di eliminare con urgenza la povertà al più tardi entro il 2035;
   c) un adeguato coordinamento tra l'UE e gli Stati membri, così come con le regioni, conformemente al principio di sussidiarietà, per conseguire tale obiettivo;
   d) un approccio globale e integrato alle politiche e alle misure contro la povertà e all'obiettivo di eliminare la povertà quale criterio trasversale nelle politiche settoriali;
   e) la partecipazione delle persone che vivono in condizioni di povertà alla definizione, all'attuazione e alla valutazione delle politiche che le riguardano, in modo appropriato, efficace e trasparente;

Una distribuzione più equa della ricchezza

2. invita la Commissione e gli Stati membri ad attuare l'obiettivo della piena occupazione quale orientamento per le politiche economiche e sociali;

3. invita la Commissione e gli Stati membri a promuovere politiche volte a tutelare e sostenere i diritti dei lavoratori e a migliorare la qualità dell'occupazione, compresi rapporti di lavoro stabili, salari equi, condizioni di lavoro dignitose e sicure e l'accesso alla protezione sociale;

4. raccomanda alla Commissione e agli Stati membri di prendere in considerazione la creazione di uno strumento per combattere la povertà attraverso la realizzazione universale del diritto al lavoro e l'obiettivo della piena occupazione, volto principalmente a combattere la disoccupazione e la sottoccupazione;

5. esorta la Commissione a presentare un'iniziativa su un reddito minimo adeguato per garantire l'inclusione sociale attiva e la partecipazione all'occupazione e contribuire all'eliminazione della povertà, nel rispetto delle competenze degli Stati membri, delle specificità nazionali dei sistemi di protezione sociale e del principio di sussidiarietà;

Garantire il carattere indivisibile e universale dei diritti politici, economici, sociali e culturali

6. esorta la Commissione e gli Stati membri a combattere la povertà promuovendo politiche che garantiscano l'indivisibilità e l'universalità dei diritti politici, economici, sociali e culturali;

7. invita la Commissione e gli Stati membri ad aumentare in modo significativo gli investimenti pubblici nelle politiche che garantiscono servizi pubblici universali, gratuiti e di alta qualità, dato il loro contributo nello spezzare i cicli della povertà, in particolare in settori quali l'istruzione, l'assistenza sanitaria, la protezione sociale e l'accesso universale ad alloggi dignitosi, acqua e servizi igienico-sanitari, l'energia, i trasporti e le attività culturali e ricreative;

8. invita la Commissione a sostenere gli Stati membri nella promozione di una politica abitativa che garantisca l'accesso universale a tale diritto e prenda in considerazione specificamente la situazione dei senzatetto; invita la Commissione a elaborare un piano per soddisfare le esigenze abitative di tutti i cittadini dei paesi dell'UE, compresa la creazione di finanziamenti supplementari e specifici dell'UE per l'ampliamento e la ristrutturazione del parco immobiliare pubblico;

9. invita la Commissione e gli Stati membri ad adottare misure efficaci volte ad attuare il principio della "parità di retribuzione per lo stesso lavoro", combattendo le disuguaglianze e le discriminazioni sul luogo di lavoro, in particolare quelle che colpiscono le donne;

10. invita gli Stati membri a elaborare politiche volte a rafforzare i diritti di maternità, paternità e genitorialità, promuovendo l'equilibrio tra vita professionale e vita privata, agevolando il reinserimento sul lavoro delle donne dopo la gravidanza e il congedo di maternità e garantendo condizioni adeguate per l'allattamento al seno sul luogo di lavoro;

11. esorta gli Stati membri a garantire l'accesso universale a un'assistenza sanitaria materna, neonatale e pediatrica pubblica di qualità e a prezzi accessibili;

12. invita gli Stati membri a rafforzare i sistemi di sicurezza sociale pubblici, universali e solidali al fine di garantire una protezione sociale piena ed efficace per i lavoratori e i pensionati e prevenire la povertà;

13. invita la Commissione e gli Stati membri a prendere in considerazione i cosiddetti fenomeni nascosti della povertà, a combattere la stigmatizzazione delle persone che vivono in condizioni di povertà e il mancato utilizzo delle prestazioni sociali disponibili, così come a tenere conto del fatto che gli anziani, le persone con disabilità, le famiglie monoparentali, le minoranze etniche e i migranti sono gruppi più vulnerabili alla povertà e all'esclusione sociale;

14. raccomanda agli Stati membri di aumentare il sostegno alle famiglie e alle persone in situazioni di vulnerabilità attraverso servizi di salute mentale e di sostegno psicosociale;

Combattere la povertà aumentando la partecipazione politica democratica

15. invita la Commissione e gli Stati membri a garantire meccanismi adeguati, efficaci e trasparenti per la partecipazione politica delle persone in condizioni di povertà al processo decisionale, all'attuazione e alla valutazione delle politiche che le riguardano a tutti i livelli del processo decisionale;

16. raccomanda di organizzare una conferenza annuale per valutare l'attuazione della

strategia, con una composizione ampia e diversificata, comprese le persone che vivono in condizioni di povertà;

17. ritiene che la Commissione dovrebbe rafforzare le risorse destinate a sostenere le varie organizzazioni sociali coinvolte nella lotta e nella prevenzione della povertà;

Opportuno coordinamento istituzionale e adeguate risorse di bilancio

18. ritiene che il successo della strategia dipenderà anche da un adeguato coordinamento tra i vari livelli decisionali e di intervento;

19. ritiene che l'ambito delle responsabilità a livello dell'UE, degli Stati membri e delle regioni per il conseguimento dell'obiettivo di eliminare la povertà dovrebbe essere definito in modo adeguato, conformemente al principio di sussidiarietà;

20. invita la Commissione a introdurre nella strategia un principio orizzontale che preveda l'esame degli effetti delle politiche settoriali sulla povertà e integri l'obbligo di effettuare una valutazione d'impatto ex ante;

21. raccomanda che la strategia preveda una persona responsabile a livello della Commissione europea e che ciascuno Stato membro nomini un coordinatore nazionale ed elabori un piano d'azione nazionale alla cui attuazione partecipino le autorità locali e regionali e le organizzazioni coinvolte nella lotta e nella prevenzione della povertà;

22. chiede il rafforzamento del prossimo quadro finanziario pluriennale (QFP) e un migliore utilizzo del FSE+, del FESR, del FEAD e dell'AMIF al fine di rafforzare le politiche che contribuiscono all'eliminazione della povertà;

23. ribadisce la necessità di incrementare urgentemente i finanziamenti della Garanzia europea per l'infanzia con un'apposita dotazione di almeno 20 miliardi di EUR; insiste sul fatto che tale dotazione apposita dovrebbe essere integrata nel prossimo QFP e coperta dal FSE+.

MOTIVAZIONE

Il progetto di relazione considera la povertà una violazione dei diritti umani e dei diritti dei popoli e ritiene che tali diritti – politici, economici, sociali e culturali – debbano essere pienamente rispettati, dato che sono universali, indivisibili, interdipendenti e interconnessi, ed essere al centro delle politiche di lotta alla povertà.

La povertà e l'esclusione sociale riflettono l'ineguale distribuzione della ricchezza, sia in termini di reddito che di beni.

Le origini multifattoriali e l'espressione multidimensionale della povertà richiedono politiche volte a conseguire la coesione sociale e a prevenire il peggioramento delle disuguaglianze. Un'azione efficace contro la povertà richiede un approccio integrato che affronti alla radice la povertà in modo globale, con politiche che non la compartimentano o la segmentano né che la considerano un fenomeno sociale naturale o inevitabile.

Nel 2024, le persone a rischio di povertà o di esclusione sociale nell'UE erano 93,3 i milioni (21,0 % della popolazione); il rischio di povertà o esclusione sociale nell'UE era superiore per le donne rispetto agli uomini (21,9 % contro il 20,0 %); all'interno dell'UE, lo status professionale ha fortemente influito sul tasso di rischio di povertà o di esclusione sociale, che varia tra il 10,9 % per i lavoratori e il 66,6 % per i disoccupati; nel 2024 il 21,9 % della popolazione dell'UE costituita da famiglie con figli a carico era a rischio di povertà o di esclusione sociale.

Nell'UE negli ultimi anni si sono registrati casi di regresso nei seguenti ambiti: gli indicatori del numero di minori a rischio di povertà – la povertà infantile è aumentata dal 23,6 % nel 2019 al 24,2 % nel 2024 – e l'efficacia della protezione sociale nella riduzione della povertà, che nel periodo 2021-2024 è diminuita passando dal 37,1 % al 34,4 %.

Il piano d'azione per il pilastro europeo dei diritti sociali, adottato nel 2021, fissa l'obiettivo limitato di ridurre il numero di persone che vivono in condizioni di povertà di 15 milioni, compresi 5 milioni di bambini, entro il 2030. Prefiggersi solo questo obiettivo significherebbe che circa 78 milioni di persone, tra cui 15 milioni di bambini, nell'UE sarebbero ancora a rischio di povertà ed esclusione sociale in quel periodo.

Secondo il relatore, è pertanto essenziale che gli Stati membri e l'UE definiscano l'eliminazione della povertà come obiettivo politico per il progresso sociale, sia nella strategia dell'UE contro la povertà e nei corrispondenti piani d'azione nazionali, sia nella revisione del pilastro europeo dei diritti sociali.

Il relatore ritiene inoltre che tale obiettivo debba essere affrontato in modo globale in tutte le politiche settoriali. Occorre tenere conto degli impatti specifici che le decisioni adottate dai singoli settori potrebbero avere sulla povertà, così come della necessità di un coordinamento tra di essi. Si ritiene pertanto importante introdurre un'analisi ex ante dell'impatto delle politiche settoriali sulla povertà.

I dati statistici confermano l'impatto significativo dell'accesso all'occupazione, di salari equi e dei trasferimenti sociali sulla riduzione del rischio di povertà.

Tuttavia, mettono anche in luce la difficile realtà dei lavoratori che vivono in condizioni di povertà a causa dei salari bassi, della precarietà del lavoro e del lavoro discontinuo o a tempo parziale.

Dimostrano inoltre che le donne sono colpite da livelli più elevati di povertà come conseguenza delle discriminazioni e delle disuguaglianze rispetto agli uomini, quali maggiori difficoltà di accesso all'occupazione, disparità salariali, minore intensità di lavoro, carriere professionali più brevi, disparità nel valore delle pensioni e delle prestazioni sociali, distribuzione iniqua dei compiti assistenziali e domestici e difficoltà nell'accesso a un'assistenza sanitaria specifica.

Il relatore ritiene fondamentale che la strategia porti la Commissione e gli Stati membri ad attuare l'obiettivo della piena occupazione quale orientamento per le politiche economiche e sociali.

In tale contesto, è opportuno promuovere e sostenere politiche volte a migliorare la qualità dell'occupazione e delle condizioni di lavoro, valutare la creazione di uno strumento per combattere la povertà attraverso la realizzazione universale del diritto al lavoro e l'obiettivo della piena occupazione e presentare un'iniziativa che applichi la raccomandazione del Consiglio relativa a un reddito minimo adeguato che garantisca l'inclusione sociale attiva e la partecipazione all'occupazione e contribuisca a eliminare la povertà.

Al fine di garantire una protezione sociale piena ed efficace per i lavoratori e prevenire la povertà, gli Stati membri dovrebbero rafforzare i sistemi di sicurezza sociale pubblici, universali e solidali.

Sia la Commissione che gli Stati membri dovrebbero adottare misure efficaci volte ad attuare il principio della "parità di retribuzione per lo stesso lavoro", combattendo le disuguaglianze e le discriminazioni sul luogo di lavoro, in particolare quelle che colpiscono le donne.

Gli Stati membri dovrebbero prestare particolare attenzione a garantire l'accesso universale a un'assistenza sanitaria materna, neonatale e pediatrica pubblica di alta qualità e a prezzi abbordabili e a elaborare politiche volte a rafforzare i diritti di maternità, paternità e genitorialità, promuovendo l'equilibrio tra vita professionale e vita privata, agevolando il reinserimento sul lavoro delle donne dopo la gravidanza e il congedo di maternità e garantendo condizioni adeguate per l'allattamento al seno sul luogo di lavoro.

Occorre inoltre tenere presente che gli anziani, le persone con disabilità, le famiglie monoparentali, le minoranze etniche e i migranti sono gruppi più vulnerabili alla povertà e all'esclusione sociale, e che i minori migranti sono sovrarappresentati nel gruppo a rischio di povertà, e che tale situazione specifica dovrebbe pertanto essere presa in considerazione nelle misure di risposta e prevenzione della povertà.

La povertà infantile deriva dalla povertà familiare e l'assenza di una risposta globale implica che la povertà si perpetui lungo l'intero corso della vita (prima nell'infanzia, poi sul lavoro e infine in pensione), aumentando la probabilità di povertà intergenerazionale.

Il 14 giugno 2021 il Consiglio ha adottato la raccomandazione che istituisce una garanzia europea per l'infanzia, con l'obiettivo di garantire che i minori bisognosi abbiano accesso a servizi essenziali quali, ad esempio, servizi gratuiti di assistenza e istruzione per la prima

infanzia, istruzione gratuita (comprese attività supplementari svolte nelle scuole e almeno un pasto sano per giorno scolastico), assistenza sanitaria gratuita, alimentazione sana e alloggi adeguati.

Questo importante contributo alla lotta contro la povertà infantile nell'UE dovrebbe – secondo il relatore – essere accompagnato da una dotazione di bilancio specifica di almeno 20 miliardi di EUR nell'ambito del prossimo quadro finanziario pluriennale, che fornirà i mezzi finanziari per sostenere i piani d'azione nazionali per la garanzia per l'infanzia a titolo del bilancio dell'UE.

Un'altra fonte di preoccupazione è la necessità di contrastare la stigmatizzazione e la discriminazione delle persone che vivono in condizioni di povertà.

Le azioni volte a ridurre la povertà spesso incontrano ostacoli sotto forma di atteggiamenti politici stigmatizzanti e discriminatori nei confronti delle persone che vivono in condizioni di povertà, che sono falsamente accusate di godere di privilegi e diritti che sarebbero negati ad altri cittadini. Politiche e misure specifiche per combattere la povertà nelle sue varie dimensioni sono spesso citate come presunta prova di questo privilegio di cui goderebbero le persone che vivono in condizioni di povertà.

In altre situazioni, sono le soluzioni antipovertà stesse a portare alla stigmatizzazione delle persone che vivono in condizioni di povertà. Ne è un esempio la ghettizzazione frequente delle persone che vivono in condizioni di povertà negli alloggi sociali, che contribuiscono alla loro esclusione sociale in vari modi, anche in termini di uso del suolo e pianificazione urbana.

La strategia dell'UE contro la povertà dovrebbe includere misure per contrastare la stigmatizzazione e la discriminazione delle persone che vivono in condizioni di povertà e garantire che le azioni contro la povertà siano incentrate sull'integrazione sociale, affrontando i cosiddetti fenomeni nascosti della povertà e il mancato utilizzo delle prestazioni sociali disponibili.

La prevenzione della povertà dovrebbe basarsi sulla promozione di politiche che garantiscano l'indivisibilità e l'universalità dei diritti politici, economici, sociali e culturali. Tali politiche forniscono soluzioni strutturali con un impatto globale sulla coesione sociale, contrastando la stigmatizzazione e la discriminazione delle persone che vivono in povertà e gli approcci errati come la criminalizzazione della povertà. Tali soluzioni dovrebbero essere integrate da misure di sostegno immediate o ad hoc, ove necessarie per fornire risposte adeguate alle esigenze specifiche dei gruppi più vulnerabili.

In tale contesto è essenziale assicurare gli investimenti pubblici nelle politiche che garantiscono servizi pubblici universali, gratuiti e di alta qualità, dato il loro contributo nello spezzare i cicli della povertà, in particolare in settori quali l'istruzione, l'assistenza sanitaria, i servizi sociali, l'acqua e i servizi igienico-sanitari, l'accesso universale ad alloggi dignitosi, l'energia, i trasporti, gli alimenti e le attività culturali e ricreative.

La Commissione dovrebbe sostenere gli Stati membri nella promozione di una politica abitativa che garantisca l'accesso universale a tale diritto, valutando misure specifiche per la situazione dei senzatetto. La Commissione dovrebbe elaborare un piano volto a soddisfare le esigenze abitative di tutti i cittadini dell'UE, compresa la creazione di finanziamenti supplementari e specifici dell'UE per l'ampliamento e la ristrutturazione del parco

immobiliare pubblico.

Il relatore ritiene che le difficoltà psicologiche derivanti dalla povertà e dall'esclusione sociale non siano state prese sufficientemente in considerazione nella strategia della Commissione in materia di salute mentale e nei piani d'azione nazionali. Raccomanda pertanto agli Stati membri di attuare misure specifiche in questo ambito.

Partendo dal presupposto che la povertà costituisce una violazione dei diritti umani, è essenziale creare meccanismi che consentano alle persone che vivono in condizioni di povertà di partecipare alla definizione, all'attuazione e alla valutazione delle politiche che le riguardano. La creazione di tali meccanismi dovrebbe mirare ad aumentare la partecipazione democratica, a responsabilizzare ed emancipare le persone che vivono in condizioni di povertà e a conseguire risultati più efficaci ed equi con tali politiche.

Il relatore ritiene inoltre che il successo della strategia dipenderà da un adeguato coordinamento tra i vari livelli decisionali e di intervento. L'ambito delle responsabilità a livello dell'UE, degli Stati membri e delle regioni per il conseguimento dell'obiettivo di eliminare la povertà dovrebbe pertanto essere definito in modo chiaro e adeguato, conformemente al principio di sussidiarietà.

Il relatore raccomanda di organizzare una conferenza annuale per valutare l'attuazione della strategia, con una composizione ampia e diversificata, comprese le persone che vivono in condizioni di povertà.

Sulla base dell'esperienza positiva della garanzia europea per l'infanzia, raccomanda che la strategia preveda la designazione di una persona responsabile a livello della Commissione europea e che ciascuno Stato membro nomini un coordinatore nazionale ed elabori un piano d'azione nazionale alla cui attuazione partecipino le autorità locali e regionali e le organizzazioni coinvolte nella lotta e nella prevenzione della povertà.

La strategia dell'UE contro la povertà dovrebbe riconoscere e sostenere l'azione delle organizzazioni sociali di vario tipo coinvolte nella lotta e nella prevenzione della povertà, in particolare attraverso il sostegno diretto alle persone che vivono in condizioni di povertà.

Il prossimo quadro finanziario pluriennale dovrà svolgere un ruolo importante nel rafforzare le politiche e il sostegno sociale che contribuiscono a eliminare la povertà, rafforzando in modo significativo e facendo un uso migliore del FSE+, del FESR, del FEAD e dell'AMIF.