

“I Fondi Strutturali nelle politiche di coesione e la promozione delle Pari Opportunità”

di Luisa Zappella

Nel lungo percorso di costruzione dell'Europa Unita gli obiettivi si sono progressivamente spostati da priorità di carattere economico a disegni di maggior respiro e obiettivi di carattere sociale e di crescita civile ove la pari opportunità di genere ha assunto via un protagonismo crescente.

Nel tempo si è manifestato un processo di avvicinamento dalle politiche di mercato alle politiche sociali, dal riequilibrio territoriale alla non discriminazione, fino alla attuale Strategia Europea per l'occupazione (SEO), che stabilisce criteri per la crescita occupazionale, promuovendo l'ingresso e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro e la realizzazione degli obiettivi preposti nella tabella di marcia per la parità tra uomini e donne.

Questo auspicabile processo di integrazione fra obiettivi e Fondi all'interno delle politiche sociali europee è in fase di avvicinamento soprattutto in questa recente fase successiva al Trattato di Lisbona. Oggi i Fondi Strutturali pongono come centrale la prospettiva di genere nelle scelte di policy, nel percorso che costituisce uno dei principi centrali della strategia di Lisbona: la promozione dell'occupazione femminile. Tuttavia non possiamo ancora dire completato il processo per realizzare una vera e propria connessione fra le politiche regionali di coesione e la promozione delle pari opportunità fra uomini e donne.

1. Le politiche di coesione e i Fondi strutturali

Nel primo ventennio di vita della Comunità Europea le priorità sono state quelle della costruzione del mercato unico al fine di rafforzare la competitività verso l'esterno.

Al grande impegno per creare un mercato europeo veramente unificato si sono accompagnati interventi specifici delle autorità europee su temi di rilevante interesse. Questi interventi, che vanno sotto il nome di politiche di coesione, avevano prevalentemente lo scopo di evitare che la concorrenza avesse conseguenze indesiderate, accrescendo i divari territoriali e sociali.

L'europeismo, basandosi sui concetti della solidarietà e della coesione sociale, ha avuto l'obiettivo di evitare che la promozione del libero mercato all'interno della Comunità producesse squilibri fra aree forti e deboli e discriminazioni fra diverse fasce di popolazione. La realizzazione di questo obiettivo riguarda la politica regionale europea e i Fondi Strutturali.

Appartengono a queste politiche gli interventi per sostenere la crescita delle regioni in ritardo di sviluppo, per favorire l'occupazione, per la costruzione delle grandi reti europee, per la ricerca e per la tutela dell'ambiente.

Questi interventi hanno subito varie modificazioni nel corso del tempo in relazione alle modifiche avvenute nella composizione della Unione Europea in seguito all'allargamento e ai nuovi ingressi

Nel primo periodo di vita della Comunità Europea a partire dagli anni '50 non è ancora in atto una politica sociale e regionale, anche se emerge una sensibilità per superare i divari di sviluppo interni. Il trattato richiama gli Stati membri a farsene carico. In realtà fra i sei Paesi aderenti alla Comunità i divari economici non sono troppo evidenti e sussiste una certa omogeneità territoriale, con l'eccezione dell'Italia, in cui l'area meridionale presenta livelli di sviluppo molto divaricati rispetto alle regioni del centro - nord. Sarà la Banca europea degli investimenti (BEI) a intervenire a livello europeo attraverso prestiti finanziari. Per quanto riguarda le politiche di riequilibrio sarà soprattutto uno strumento nazionale ad intervenire nel nostro Paese, la Cassa per il Mezzogiorno, già istituita con questa precisa missione.

Con l'allargamento a Gran Bretagna e Irlanda si introduce uno strumento specifico di coesione: il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale - FERS, che si affianca ai due Fondi Strutturali Fondo Sociale Europeo - FSE e Fondo Europeo Agricolo di Orientamento Garanzia - FEOGA. Questo ultimo fondo costituisce lo strumento per la politica agricola comune (PAC).

Il FERS in base all'art.1 del suo regolamento deve rimuovere i principali squilibri regionali nel settore agricolo, nelle zone industriali in declino e nelle aree con disoccupazione strutturale.

Il FSE ha l'obiettivo di sostenere l'occupazione con una molteplicità di strumenti, fra cui la formazione professionale.

In realtà la politica di riequilibrio territoriale e sociale non è ancora decollata fino a metà degli anni ottanta. In questi primi decenni la politica agricola è stata il principale strumento della politica economica europea, basti dire che nel 1985 la spesa agricola costituiva ancora il 73% della spesa totale della Comunità. Il ruolo preponderante della politica a sostegno dell'agricoltura può essere interpretato nella direzione di identificare le regioni a sviluppo ritardato e le regioni rurali, secondo una analisi che tendeva a vedere nello sviluppo dell'agricoltura la leva principale dello sviluppo delle aree in ritardo. La politica agricola assunse così, soprattutto nella prima fase dell'intervento comunitario, caratteri di politica a vocazione generale, relegando alle politiche regionali e locali un ruolo marginale.

Una vera e propria politica di coesione fra i paesi membri si avvia solo con l'Atto Unico Europeo del 1986. Infatti nel perseguire l'obiettivo dello sviluppo complessivo della Comunità si volle altresì perseguire una politica di bilanciamento e di riequilibrio fra i vari Paesi aderenti alla CEE attraverso specifiche politiche regionali. Da questo momento il peso dei Fondi Strutturali è andato sempre crescendo e acquisendo maggiore peso economico nel bilancio comunitario.

Con l'ingresso nella CEE di Grecia e in seguito di Spagna e Portogallo (1986) si verifica un acuirsi delle disparità all'interno dell'Unione. L'adozione dei PIM (Programmi Integrati Mediterranei) nei territori mediterranei di Italia e Francia e tutta la Grecia prepara il terreno per un significativo cambiamento nell'uso degli strumenti di politica economica e di coesione. A spingere in questa direzione è anche l'accelerazione data al processo di completamento del mercato interno nella Commissione presieduta da Delors e dal suo Libro bianco, in cui si ribadisce l'impegno politico a eliminare tutte le barriere al commercio e alla mobilità dei fattori interni.

La libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali assume un carattere rivoluzionario per l'Europa. La riforma dei Fondi Strutturali e il rafforzamento della politica regionale europea furono le necessarie misure volte ad accelerare le trasformazioni nelle regioni e nei paesi strutturalmente deboli. L'Atto unico europeo getta le basi di un'effettiva politica di coesione destinata a controbilanciare i vincoli del mercato unico nei paesi del sud dell'Europa e nelle altre regioni meno prospere.

Con l'AUE si introduce un titolo V al Trattato di Roma con il Titolo Coesione economica e sociale e si verifica una svolta radicale nel processo di integrazione. La Comunità non è più solo un'area di libero scambio e la coesione economica e sociale assumono un ruolo protagonista.

Se nel 1986, l'Atto unico europeo ha introdotto l'obiettivo della coesione economica e sociale attraverso un potenziamento dei Fondi Strutturali, il trattato di Maastricht (1992) ha infine istituzionalizzato tale politica indicando per la prima volta la coesione economica e sociale come uno dei "pilastri" della Comunità. La Comunità perde l'aggettivo di "economica" e diviene Unione Europea. Insieme a un consistente spostamento di risorse dalla politica agricola a quella di coesione le esigenze di riequilibrio trovano un nuovo strumento che si affianca ai tre Fondi strutturali: il Fondo di Coesione destinato a programmi per l'ambiente e a reti di trasporto per Paesi il cui PIL è inferiore al 90% della media comunitaria.

Nel corso degli anni novanta le politiche di coesione trovano conferma in queste impostazioni e si potenziano le politiche anche attraverso una ridefinizione delle aree regionali attraverso le NUTS,

nomenclature di classifica delle unità territoriali, al fine di rendere più omogenee le statistiche regionali.

Dopo il 2000 e l'approvazione della strategia di Lisbona le politiche di coesione si modificano ulteriormente orientandosi su una serie di riforme riguardanti l'innovazione e l'occupazione.

Ma nel 2005 l'obiettivo di fare divenire entro il 2010 l'economia europea basata sulla conoscenza la più dinamica e competitiva del mondo non supera l'esame di metà percorso e gli obiettivi di crescita e di piena occupazione vengono rilanciati con un ulteriore rivisitazione degli strumenti finanziari di sostegno.

Si potenziano le risorse: per il periodo 2007-2013, la politica regionale occupa il secondo posto nel bilancio dell'Unione europea.

Si ridefiniscono gli obiettivi e si limitano a tre i Fondi chiamati a sostenere gli interventi.

Il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione contribuiscono al conseguimento di tre obiettivi - «Convergenza», «Competitività regionale e Occupazione» e «Cooperazione territoriale europea» - nel seguente modo:

Obiettivi, Fondi e strumenti strutturali

2007-2013

Obiettivi	Fondi e strumenti strutturali		
Convergenza	FESR	FSE	Fondo di coesione
Competitività regionale e occupazione	FESR	FSE	
Cooperazione territoriale europea	FESR		

La ragione di fondo dell'obiettivo **Convergenza** è promuovere condizioni che favoriscano la crescita e fattori che portino a una convergenza reale per gli Stati membri e le regioni meno sviluppati. In un UE a 27 Paesi membri questo obiettivo interessa – in 18 Stati membri – 84 regioni con una popolazione di 154 milioni di persone, il cui PIL pro capite è inferiore a 75% della media comunitaria

Al di fuori delle regioni Convergenza, l'obiettivo **Competitività regionale e occupazione** intende rafforzare la competitività delle regioni nonché l'occupazione a livello regionale mediante un duplice approccio. In primo luogo, i programmi di sviluppo saranno intesi ad aiutare le regioni ad anticipare e a promuovere il cambiamento economico mediante l'innovazione e la promozione della società della conoscenza, l'imprenditorialità, la protezione dell'ambiente e il miglioramento della loro accessibilità.

L'obiettivo di **Cooperazione territoriale europea** rafforzerà la cooperazione transfrontaliera

Le risorse disponibili

Nell'ambito delle prospettive finanziarie relative al periodo 2007-2013, la politica di coesione ha ricevuto il 35,7% del totale del bilancio europeo, ossia 347,410 miliardi di euro (prezzi correnti)

Ripartizione per Obiettivo

- 81,54% per l'obiettivo "Convergenza"
- 15,95% per l'obiettivo "Competitività e Occupazione"
- 2,52% per l'obiettivo "Cooperazione territoriale"
-

2. Politiche di coesione e promozione P.O. nella Strategia Europea per l'Occupazione

La promozione delle pari opportunità fra uomini e donne ha avuto un impulso significativo dalle politiche perseguite dall'Unione Europea a partire soprattutto dagli anni ottanta.

Fin dal "Primo programma d'azione a favore delle Pari Opportunità tra uomini e donne" e dai primi programmi sperimentali per le donne si delinea un fronte comunitario volto a potenziare le opportunità femminili di partecipare al mondo del lavoro e alla vita pubblica. Con i programmi NOW (New Opportunities for Women) si cominciano ad avviare progetti di tipo nuovo, volti a una politica attiva dell'occupazione diretta alle donne, e si creano quelle reti di associazionismo femminile che resteranno protagoniste delle politiche comunitarie fino ai giorni nostri.

Nel corso degli anni novanta il rilievo delle Pari Opportunità nelle politiche europee è crescente fino ad arrivare alla dignità di Pilastro della Strategia Europea per l'Occupazione unitamente a Occupabilità, Imprenditorialità, Adattabilità.

Il IV Pilastro Pari Opportunità aveva come obiettivo la promozione di politiche in grado di ridurre il divario tra tassi di disoccupazione maschili e femminili ed introdurre misure che consentissero di conciliare lavoro e vita familiare. Rientravano in questo pilastro le politiche volte ad eliminare le disuguaglianze tra uomini e donne e a migliorare le condizioni di lavoro.

Con il Consiglio europeo di Lisbona del 2000 le politiche occupazionali della comunità vengono inserite nella Strategia Europea per l'Occupazione - SEO e riferite alle ambiziose finalità di fare dell'Europa "l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo" dotata di una politica per l'occupazione ridefinita quantitativamente e qualitativamente puntando su integrazione sociale e migliori opportunità di impiego "migliori posti di lavoro e coesione sociale".

La sinergia tra politiche economiche, occupazionali e sociali viene garantita attraverso la definizione di un'Agenda sociale europea, che ribadisce la necessità di promuovere la piena partecipazione delle donne alla vita economica, scientifica, sociale, politica e civile.

Nel ciclo di programmazione 2000-2006 una specifica Misura E viene prevista dal Quadro Comunitario di Sostegno dell'obiettivo 3 e dedicata alla promozione della partecipazione delle donne al mercato del lavoro insieme alla decisione di riservare, attraverso un vincolo imposto in fase programmazione operativa, alle azioni finalizzate a tale policy almeno il 10% dell'intero ammontare delle risorse disponibili.

In seguito alla valutazione di medio termine l'articolazione della SEO subisce un drastico mutamento e cade l'impalcatura fondata sui Quattro Pilastri.

Nella nuova SEO Strategia Europea per l'Occupazione viene a cadere l'asse d'azione specificamente dedicato alle Pari Opportunità e cioè il IV pilastro Pari Opportunità, che fino al 2002 aveva come obiettivo la promozione di politiche specifiche per l'occupazione femminile. L'articolazione della Strategia Europea per l'occupazione viene ridefinita e i quattro settori di intervento, tra cui la promozione dell'occupazione femminile vengono inseriti all'interno di tre macro obiettivi. I tre Macro obiettivi: 1. Raggiungere una piena occupazione 2. Migliorare la qualità e la produttività del lavoro 3. Rafforzare la coesione e l'inclusione sociale.

L'innalzamento, sotto il profilo quantitativo e qualitativo, dell'occupazione delle donne rappresenta

un obiettivo prioritario della strategia di Lisbona. L'innalzamento del tasso di occupazione femminile alla soglia minima del 60% è, infatti, ritenuto un punto di passaggio obbligato per accrescere il tasso di occupazione complessivo (70%). Nella programmazione FSE 2007-2013 i documenti di programmazione comunitaria insistono sulla necessità di considerare la dimensione di genere, come strumento essenziale per lo sviluppo delle pari opportunità fra uomini e donne nell'ambito dell'intera programmazione dei Fondi Strutturali, seguendo il "doppio binario": misure specifiche a favore delle donne e azioni *mainstreaming e di empowering*.

Con il passaggio dai quattro pilastri prioritari ai tre macro-obiettivi la questione di genere, anche se presente negli obiettivi integrati, risulta inglobata nei più generali obiettivi di crescita e

sviluppo. Non più una politica mirata che separa l'obiettivo delle pari opportunità donne-uomini dalle politiche generali, ma ricollocata nella più ampia strategia dell'inclusione sociale, con un carattere di trasversalità.

Prevale un orientamento di carattere trasversale che attraversa tutti i Fondi e persegue l'obiettivo di massimizzazione della forza lavoro femminile attraverso soprattutto la rimozione di quei vincoli che limitano la partecipazione al mercato del lavoro, prevedendo interventi volti a una migliore armonizzazione lavoro-vita privata nonché promuovendo l'offerta di strutture di assistenza all'infanzia e ad altre persone a carico e favorendo misure di conciliazione lavoro-famiglia, condivisione del lavoro di cura familiare, disponibilità dei servizi di custodia per i bambini e di assistenza per gli anziani.

Inoltre la trasversalità riguarda gli interventi definiti in fase di programmazione FSE (Occupabilità e Capitale umano) e FERS (Società della conoscenza) che mirano ad accrescere la partecipazione delle donne con elevato livello di specializzazione alle attività di ricerca e sviluppo, in linea con quanto previsto dalla strategia di Lisbona¹.

L'Unione Europea affida alle regioni e quindi alla programmazione regionale definita dai POR la definizione e la gestione degli indirizzi sulla formazione e sullo sviluppo delle risorse umane attraverso interventi cofinanziati dal FSE e dei territori attraverso interventi cofinanziati dal FERS. All'interno dei POR le regioni definiscono le politiche e le strategie di promozione per l'occupazione femminile. La grossa innovazione nel nuovo ciclo di politica di coesione consiste nell'avvicinamento fra dimensione sociale e sviluppo economico territoriale con un utilizzo integrato dei Fondi strutturali per i tre nuovi obiettivi: Convergenza, Competitività e Cooperazione territoriale, con elevata attenzione al capitale umano e alla qualità del lavoro.

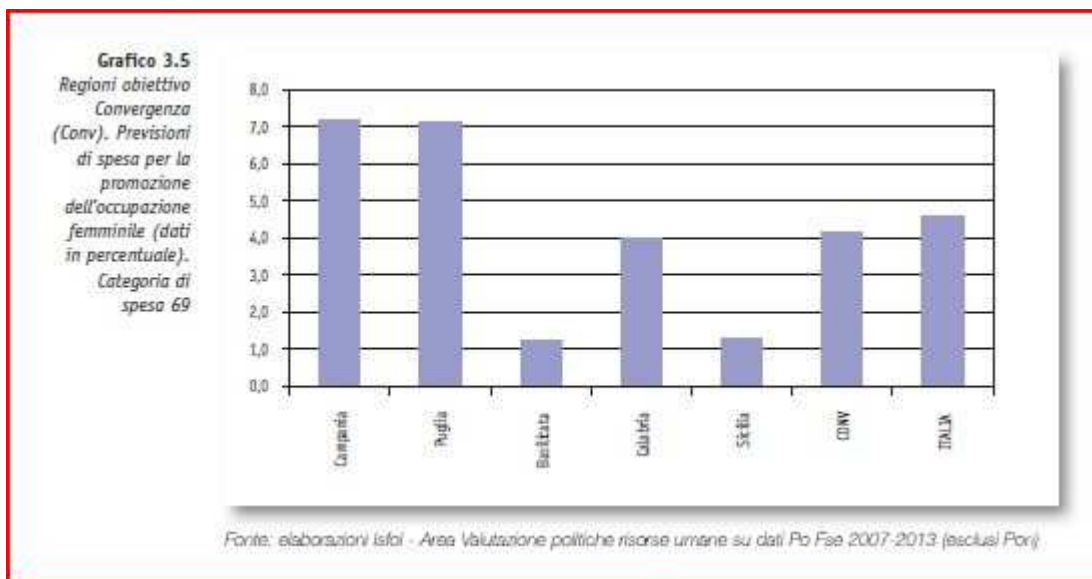
In Italia gli indirizzi comunitari si attuano con la nuova politica regionale unitaria, finanziata da risorse aggiuntive, comunitarie e nazionali, provenienti, rispettivamente, dal bilancio europeo (Fondi strutturali FERS e FSE) e dal bilancio nazionale (Fondo di cofinanziamento nazionale ai fondi strutturali e dal Fondo Aree Sottoutilizzate – FAS)

Nel complesso, stando alle indicazioni ricavabili dalle ripartizioni contenute nei Po elaborati da regioni e province autonome in attuazione della programmazione 2007-2013 del FSE, secondo una prima quantificazione delle risorse disponibili per dare impulso all'occupazione femminile², è stato stimato che l'ammontare assegnato alla corrispondente categoria di spesa si aggira intorno a 606 milioni di euro (oltre 370 milioni di euro per l'obiettivo Cro e circa 236 milioni di euro per l'obiettivo Conv) cui si aggiungono 20 milioni provenienti dal Pon Governance. Ne è risultato che la disponibilità finanziaria destinata a una categoria di spesa specificatamente destinata alla promozione dell'occupazione femminile attuale è molto inferiore e in termini relativi risulta addirittura più che dimezzata, rispetto al ciclo 2000-2006. Per l'Italia complessivamente passerebbe da €1.170.869.875,00 (8% del totale) ai €606.364,00 secondo la ricostruzione

¹ Il 19 marzo 2010, in occasione della sua 10a riunione, il gruppo di alto livello incaricato del mainstreaming della dimensione di genere nei Fondi strutturali si è dichiarato intenzionato a proseguire l'impegno per dare slancio alla prospettiva di genere attraverso gli strumenti e il quadro della politica di coesione. La Commissione europea ha invitato gli Stati membri a intensificare la promozione del mainstreaming della dimensione di genere al momento di ripartire gli importanti finanziamenti regionali per l'attuale periodo 2007-13. Ha altresì invitato i delegati a trarre il massimo vantaggio dalle sinergie fra le diverse opportunità di finanziamento offerte dall'UE.

² Donne sull'orlo di una possibile ripresa. Valutazione e programmazione 2007-2013 come risorsa per la crescita dell'occupazione femminile" Isfol 2009

effettuata, con notevoli divergenze di impegno in ciascuna Regione titolare del POR. Riguardo poi al duplice obiettivo di armonizzazione fra coesione territoriale e coesione sociale i dati sembrano ancor meno confortanti. Nelle Regioni Obiettivo Convergenza le previsioni di spesa variano da un minimo del 1,2% della Basilicata a un massimo del 7,2% della Campania. Certamente l'impegno per raggiungere l'obiettivo di Lisbona è molto lontano per l'Italia, specie nelle nostre regioni meridionali, dove al 2008 il tasso di occupazione femminile si attesta al 29% , con una distanza di -31,0% contro il -5,3% delle regioni del centro nord. Il percorso per la realizzazione dell'avvicinamento al target di Lisbona è dunque ancora arduo per quanto riguarda l'occupazione femminile meridionale e sarà dunque questo il terreno su cui dovranno misurarsi le politiche di coesione nei prossimi anni.



LUISA ZAPPELLA

Presidente EUDIF ITALIA, già Dirigente Divisione FERS per l'Agenzia per lo Sviluppo del Mezzogiorno

