



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 1 febbraio 2008
(OR. en)**

5999/08

SOC 67

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine: Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea

Data: 31 gennaio 2008

Destinatario: Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante

Oggetto: **Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni**
"Proposta di relazione congiunta per il 2008 sulla protezione e sull'inclusione sociale"

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2008) 42 definitivo.

All.: COM(2008) 42 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 30.1.2008
COM(2008) 42 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Proposta di relazione congiunta per il 2008 sulla protezione e sull'inclusione sociale

{SEC(2008)91}

MESSAGGI PRINCIPALI

- La politica sociale e la politica economica possono, anzi devono interagire. Negli ultimi anni le riforme dei regimi di protezione sociale e le strategie finalizzate ad un'attiva inclusione sociale hanno contribuito alla crescita e all'aumento del tasso di occupazione. È necessario tuttavia intensificare gli sforzi per garantire anche a coloro che vivono ai margini della società di poter fruire di un contesto economico più favorevole. Pertanto, ai fini di uno sviluppo sostenibile dell'Europa, è fondamentale prevenire e combattere la povertà e l'esclusione sociale modernizzando ulteriormente, tramite una sana politica di bilancio, i regimi previdenziali affinché essi risultino adeguati e finanziariamente sostenibili. Sul piano più generale, vanno condotte politiche integrate, finalizzate a garantire tra l'altro la parità tra i generi, nell'ottica costante della piena inclusione dei gruppi sociali più vulnerabili. Non sarà ammissibile un cedimento di tali sforzi né durante il prossimo ciclo della strategia di Lisbona, né successivamente.

- L'occupazione ha registrato cifre in rialzo in tutte le categorie di lavoratori anziani. Grazie a misure di integrazione attiva e alle riforme dei regimi previdenziali e del mercato del lavoro sono migliorati gli incentivi a favore dell'occupazione; ciononostante è necessario che il numero dei lavoratori aumenti e che si prolunghi la vita attiva. Unitamente agli sforzi per migliorare la produttività, ciò contribuirà a consolidare la base per i sistemi di protezione sociale e per regimi pensionistici adeguati e sostenibili. Grazie alle riforme dei regimi previdenziali è possibile, in particolare, promuovere l'invecchiamento attivo, migliorando la capacità di inserimento professionale, riducendo i programmi di pensionamento anticipato, creando forme più flessibili di pensionamento e rafforzando gli incentivi al prolungamento della vita attiva, a condizione tuttavia che i lavoratori anziani abbiano libero accesso al mercato del lavoro.

- Benché le riforme delle pensioni siano ben avviate, vanno monitorati regolarmente i loro effetti sull'equità delle prestazioni, sul rischio di povertà e sulla sostenibilità. Occorre sensibilizzare gli interessati sui rischi legati ai diversi regimi pensionistici, affinché essi possano operare una scelta ponderata.

- Dei 78 milioni di europei a rischio di povertà, 19 milioni sono bambini. Perché si interrompa la trasmissione ereditaria della povertà e dell'esclusione alla prossima generazione, occorre garantire pari opportunità per tutti e dare a tutti i bambini la possibilità di ottenere buoni risultati scolastici. In questo ambito vanno intensificate le politiche in materia di inclusione e di lotta contro la discriminazione, a favore anche - e soprattutto - degli immigranti e dei loro discendenti, nonché delle minoranze etniche.

- Poveri sono i bambini che hanno genitori disoccupati che non percepiscono un sufficiente sostegno al reddito o genitori che lavorano, ma il cui salario non basta per proteggerli contro la povertà o per poterli affrancare da essa. Pertanto l'attuazione di strategie equilibrate e globali di inclusione attiva costituisce un mezzo importante, anche se indiretto, ai fini della promozione del benessere dei minori. Occorre stabilire il giusto equilibrio tra l'aiuto alle famiglie e le misure destinate direttamente ai bambini. Le misure più efficaci sono quelle dirette a tutelare i bambini più svantaggiati nel quadro di un approccio universale più ampio.

- Le politiche sociali incidono considerevolmente sulla salute, che, a sua volta, determina in gran parte le opportunità che la vita ci offre. È necessario agire per contrastare le gravi e persistenti disuguaglianze a livello di salute. L'azione deve basarsi su un approccio che integri

la salute in tutti gli ambiti della politica; la protezione sociale può garantire un accesso paritario alla sanità e alla prevenzione, a seconda delle necessità, anche per i più emarginati.

- Nel campo dell'assistenza di lungo periodo la domanda è in crescita. Gli Stati membri si sono impegnati a sviluppare l'accesso a servizi di qualità. Occorre trovare un giusto equilibrio tra responsabilità pubbliche e private, da un lato, e assistenza formale e informale, dall'altro. All'assistenza ospedaliera vanno anteposte le cure a domicilio o in infrastrutture locali; molti Stati membri, tuttavia, incontrano ancora difficoltà ad offrire servizi di qualità. Analogamente, rappresenta per loro tuttora un'autentica sfida coordinare al meglio l'assistenza e sostenere i prestatori di cure informali.

- Il primo ciclo del metodo aperto di coordinamento (MAC) semplificato ha dimostrato che gli obiettivi sociali comuni fissati nel 2006 hanno aiutato gli Stati membri a definire le loro politiche. In una prospettiva di lungo termine, tali obiettivi permangono validi e il seguito della loro attuazione è determinante ai fini del successo della strategia di Lisbona.

- La novità del 2007 per quanto riguarda il MAC è la ridefinizione dei temi chiave. Ciò ha permesso di migliorare la comprensione, di incoraggiare l'apprendimento reciproco e di favorire un più accurato controllo e una più chiara rendicontazione. Gli Stati membri e la Commissione approfondiranno i metodi di lavoro per rafforzare l'efficacia delle strategie europee e nazionali, nella prospettiva del ciclo 2008-2011 (e oltre) del metodo aperto di coordinamento.

1. INTRODUZIONE

Dopo le riforme attuate nell'ambito della strategia di Lisbona, in Europa è ripresa la crescita, si creano nuovi posti di lavoro ed è in calo la disoccupazione. Gli effetti positivi sulla coesione sociale sono evidenti se si considera, ad esempio, il calo dei tassi di disoccupazione di lunga durata. I divari esistenti tra la situazione occupazionale degli uomini e quella delle donne, anche se in diminuzione, sono tuttora, in generale, considerevoli. L'attuale tasso di occupazione dei lavoratori anziani nell'UE è del 44 % circa (il 34,8 % sono donne, il 52,6 % uomini); 9 paesi hanno raggiunto l'obiettivo fissato per il 2010, ossia un tasso del 50 %. Le riforme dei sistemi di protezione sociale e le strategie di inclusione sociale stanno iniziando a dare i primi frutti. Infatti, oltre a rafforzare direttamente la coesione sociale, esse sostengono anche la crescita, incrementando l'offerta di manodopera e rendendo maggiormente sostenibile la fiscalità. Il finanziamento della protezione sociale dipende da un allargamento della sua base finanziaria – oltre agli oneri fiscali sul lavoro entrano in gioco anche altri tipi di imposizione fiscale. È necessario ottimizzare la qualità della spesa sociale se si vuole mantenere un livello adeguato di protezione sociale e garantire finanze pubbliche sane.

Tuttavia, una crescita vigorosa e la creazione di nuovi posti di lavoro non significano che migliori automaticamente anche la situazione dei soggetti più emarginati della nostra società. Avere un lavoro è il modo migliore per evitare l'esclusione, ma non sempre è una garanzia. L'8 % circa dei cittadini dell'UE vive a rischio di povertà anche se ha un lavoro. Persino in un mercato del lavoro dinamico, la percentuale delle famiglie senza lavoro può mantenersi stabile; alcune di esse tendono a restare prigioniere di un ciclo in cui si avvicendano periodi a bassa retribuzione e periodi senza retribuzione. Se si considera la popolazione totale, il 16 % circa dei cittadini dell'UE, cioè quasi 80 milioni di persone, è esposto al rischio di povertà legata al reddito e tra queste le più esposte sono le donne. Nella maggior parte degli Stati

membri i bambini e i giovani figurano tra i gruppi vulnerabili che corrono un rischio ancor più elevato.

Nella relazione congiunta del 2007 è stata esaminata la prima serie di relazioni strategiche nazionali che trattano, in maniera integrata, le politiche degli Stati membri in materia di inclusione sociale, pensioni, assistenza sanitaria e assistenza di lungo periodo¹. Le relazioni hanno dimostrato quanto la presa in considerazione di tutti i fattori oggettivi e un metodo più strategico e mirato migliorino l'efficacia delle politiche e la qualità della spesa pubblica. Il 2007 è stato un anno senza relazioni nazionali, il che ha permesso di concentrarsi su problematiche specifiche che evidenziano la dimensione a lungo termine della strategia europea. Il capitolo 2 presenta una breve sintesi delle conclusioni che si possono trarre dall'analisi delle tematiche selezionate, mentre il capitolo 3 esamina le prospettive future. Il 2007 ha segnato anche l'inizio di un nuovo periodo di programmazione per i Fondi strutturali (FS). La maggior parte degli Stati membri si è impegnata attivamente affinché le risorse dei FS siano destinate alla realizzazione non solo delle priorità "crescita e occupazione", ma anche degli obiettivi sociali comuni. Del bilancio del Fondo sociale europeo (FSE) per il periodo 2007-2013, il 12,4 % del totale, ossia quasi 10 miliardi di euro, sarà destinato direttamente alla priorità "inclusione sociale". Oltre a questo stanziamento diretto, l'inserimento delle persone svantaggiate sarà sostenuto con altri interventi nel quadro dell'FSE. Anche il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) realizzerà un investimento significativo, pari a circa 17 miliardi di euro, nelle infrastrutture sociali (istruzione, salute, assistenza all'infanzia, edilizia popolare). Gli Stati membri utilizzano i FS per integrare efficacemente i finanziamenti e le loro attività a livello nazionale, regionale e locale.

Il documento giustificativo contiene una valutazione più dettagliata delle diverse tematiche e un'analisi globale del ricorso ai FS per la realizzazione degli obiettivi sociali comuni².

2. INTERAZIONE TRA IL METODO APERTO DI COORDINAMENTO E LA STRATEGIA DI LISBONA PER LA CRESCITA E L'OCCUPAZIONE

Il Consiglio europeo del marzo 2007 ha insistito affinché gli obiettivi sociali comuni dell'UE trovino maggior riscontro nell'agenda di Lisbona. Il Consiglio informale ha ribadito la necessità di migliorare l'integrazione e la visibilità delle priorità sociali nel quadro più ampio di una strategia europea a favore delle riforme. I ministri hanno sottolineato che uno degli strumenti più importanti di cui dispone l'UE per progredire nel campo dell'occupazione e delle questioni sociali è il coordinamento delle politiche, indispensabile sia per migliorare la qualità di quest'ultime che per avanzare nel perseguimento di obiettivi comuni. Il comitato per la protezione sociale (CPS) ha risposto incaricando un gruppo di lavoro di individuare esempi positivi di interazione tra gli obiettivi sociali comuni e gli obiettivi di maggior crescita economica e di miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione.

La relazione del gruppo di lavoro ha messo in evidenza la stretta interrelazione tra le politiche economiche, sociali e dell'occupazione e la loro complementarità. Sistemi di protezione sociale e strategie d'inclusione sociale ben congegnati sono fattori produttivi che contribuiscono considerevolmente ai risultati economici degli Stati membri. Le riforme

¹ Nel corso del 2007 alcuni Stati membri hanno provveduto ad aggiornare le loro strategie. Sono AT, FR, NL, RO, FI, SE, SI e UK.

² Anche altri strumenti finanziari dell'UE, ad esempio il Fondo agricolo europeo per lo sviluppo rurale contribuiscono all'inclusione sociale.

pensionistiche e sanitarie in via d'attuazione hanno un impatto positivo sia sulla sostenibilità delle finanze pubbliche che sul comportamento del mercato del lavoro. L'esito positivo delle misure nel campo della sanità migliora la qualità della vita e la produttività. Le politiche globali di inserimento attivo indirizzate a quanti si trovano agli estremi margini del mercato del lavoro migliorano il capitale umano e l'offerta di manodopera, rafforzando al contempo la coesione sociale. Garantendo il benessere dei minori, si aiutano le generazioni future a sviluppare tutto il loro potenziale, dando loro modo di essere più presenti nella società e nell'economia.

2.1. Sforzi intesi a ridurre la povertà infantile

Il rischio di povertà infantile nell'UE (19 %) supera quello della popolazione in generale. Nei paesi più colpiti la percentuale di bambini poveri si avvicina al 30 %. Il 10 % circa dei minori vive in famiglie in cui nessuno lavora e il 60 % di loro è a rischio di povertà. Nonostante i progressi globali realizzati a livello di presenze sul mercato del lavoro, tale cifra è rimasta invariata dal 2000. Se lavorano entrambi i genitori, soltanto il 7 % dei bambini è esposto al rischio di povertà, ma la percentuale aumenta al 25 % quando lavora solo un genitore. Tra gli altri fattori di rischio, oltre ad una scarsa dinamica dell'occupazione, vi sono anche il vivere in una famiglia monoparentale o in una famiglia numerosa. Con le prestazioni sociali il rischio di povertà cui sono esposti minori si riduce mediamente del 44 %. La povertà infantile è il risultato di una complessa interazione tra tali fattori. I risultati migliori si registrano per lo più in paesi che affrontano tale problematica a tutti i livelli e trovano un giusto equilibrio tra le misure dirette alla famiglia e quelle mirate specificamente alla tutela del minore. Occorre pertanto attuare diverse strategie volte a favorire l'accesso dei genitori al mercato del lavoro e il mantenimento del loro posto di lavoro tramite servizi di sostegno e assegni integrativi del reddito per ridurre al minimo il rischio di generare "effetti soglia". Per essere coronate da successo tali misure devono formare un insieme di politiche ben equilibrato, incentrato sull'intervento precoce, dotato di risorse adeguate e sostenuto da chiari obiettivi.

In genere i bambini sono poveri se vivono in famiglie povere. Le condizioni di vita del minore migliorano se migliora la situazione economica della famiglia grazie ad un aiuto diretto - finanziario o sotto forma di prestazione di servizi sociali di base -, nonché all'adozione di misure volte ad agevolare l'accesso dei genitori al mercato del lavoro. Riuscire a conciliare vita professionale e vita privata può essere determinante in tal senso; servirà, ad esempio, migliorare la qualità e la quantità delle prestazioni di assistenza all'infanzia. Tuttavia, ogni intervento finalizzato ad agevolare l'inserimento dei genitori nel mercato del lavoro deve essere accompagnato da misure volte a garantire che coloro che mancano della capacità o dell'opportunità di lavorare ottengano un aiuto sufficiente per poter condurre una vita dignitosa insieme alla loro famiglia. La grande percentuale di bambini esposti al rischio di povertà, anche quando i genitori lavorano, mette in evidenza la necessità di un'offerta di posti di lavoro qualitativamente migliori, di un ambiente tale da stimolare il permanere in attività e di opportunità di avanzamento professionale. È incoraggiante, in tale contesto, vedere l'importanza che gli Stati membri attribuiscono all'inclusione attiva nel formulare le loro proposte relative all'utilizzo del FSE al fine di eliminare gli ostacoli che si frappongono al coinvolgimento delle persone svantaggiate.

Gli Stati membri che hanno ottenuto i migliori risultati propongono una combinazione equilibrata di prestazioni universali e prestazioni mirate. Le misure universali creano un ambiente generalmente favorevole alla famiglia, non hanno effetti discriminanti ed evitano ogni stigmatizzazione. Tuttavia, sono necessarie anche prestazioni mirate, concepite in modo da non disincentivare la partecipazione al mondo del lavoro e destinate ai più indigenti.

L'istruzione può svolgere un ruolo fondamentale per compensare svantaggi socioeconomici, creando condizioni favorevoli allo sviluppo positivo del minore. Gli Stati membri riconoscono la necessità di garantire pari opportunità a tutti i bambini per quanto riguarda le infrastrutture per la loro custodia e l'istruzione prescolare; essi adottano sempre più misure preventive di lotta contro l'abbandono scolastico precoce.

Tuttavia, per combattere il rischio di esclusione sociale cui sono esposti bambini e giovani che risentono di molteplici svantaggi, ad esempio la particolare emarginazione cui sono fatti oggetto i bambini rom, è necessario adottare ulteriori misure. Andrebbero incoraggiati maggiormente programmi didattici, mirati a tali gruppi svantaggiati, da attuarsi con la collaborazione attiva dei genitori.

L'esclusione sociale, assai diffusa tra i giovani che trascorrono l'infanzia in strutture di accoglienza, è tuttora un problema serio. Molti Stati membri sembrano orientarsi verso la collocazione dei bambini in famiglie affidatarie piuttosto che in istituti, allo scopo di offrire loro un ambiente familiare. Questo è soltanto uno dei molti altri ambiti in cui è ancora possibile lo sviluppo di strategie e l'apprendimento reciproco (valutazione e formazione delle famiglie d'accoglienza, assunzione di personale in previsione dell'aumento delle sistemazioni, ecc.).

Obiettivi quantitativi nazionali abbinati ad un deciso impegno politico possono accelerare l'avanzamento del processo di attuazione. Fondamentale è una buona supervisione, per la quale si stanno creando – e in alcuni casi sono già stati attuati - i necessari meccanismi. È tuttavia essenziale riconoscere che la situazione dei bambini più vulnerabili, ad esempio quelli che vivono in istituti o per strada, non può essere controllata sulla base di strumenti d'indagine convenzionali, ma richiede strumenti di controllo specifici. Il CPS ha approvato la proposta relativa ad una serie di raccomandazioni tese a migliorare l'analisi e il controllo sulla base del lavoro svolto dal gruppo di lavoro sulla povertà e sul benessere dell'infanzia del sottogruppo "Indicatori" (SGI).

Infine, esistono sinergie, finora inutilizzate, tra le strategie di lotta contro la povertà, le politiche di difesa dei diritti dei minori e gli sforzi per combattere la discriminazione. La povertà infantile va vista in un'ottica più ampia, che non si limita all'indigenza economica, ma tenendo conto anche delle privazioni materiali, dell'insufficiente partecipazione sociale e dell'esposizione ai rischi, ad esempio quelli associati al comportamento.

2.2. Promuovere l'allungamento della vita attiva

Negli ultimi dieci anni hanno avuto luogo nella maggior parte dei paesi ampie riforme strutturali del mercato del lavoro e delle pensioni (in alcuni Stati membri sono tuttora in corso). Esse si basano su un approccio fondato sul ciclo di vita, rafforzando il legame tra contributi pensionistici e prestazioni, nonché su strategie di invecchiamento attivo, limitando l'accesso ai regimi di prepensionamento, sviluppando gli incentivi al prolungamento della vita attiva e migliorando la capacità d'inserimento professionale dei lavoratori anziani. È necessario che tali riforme siano completate da misure di flessicurezza durante l'intero ciclo di vita, al fine di migliorare sia la quantità che la qualità dei posti di lavoro, in particolare per coloro il cui percorso professionale è meno regolare, con un livello salariale basso e difficoltà ad acquisire il diritto ad una pensione adeguata. Le persone che fruiscono di una pensione anticipata rappresentano spesso il 20 % circa della popolazione di età compresa tra 55 e 64 anni. Pertanto, limitare la fruizione di tali prestazioni può contribuire notevolmente al prolungamento della vita attiva.

L'incremento registrato recentemente dei tassi d'occupazione delle persone dai 55 ai 64 anni giova a tutte le categorie di lavoratori, anche a quelli meno qualificati. Le riforme attualmente in corso dei regimi di prepensionamento dovrebbero tener conto innanzitutto di questo gruppo d'età.

La maggior parte degli Stati membri è impegnata a riformare la legislazione in materia di pensioni al fine di limitare l'uscita precoce dal mercato del lavoro; si tratta di riforme che interessano le prestazioni di disoccupazione e di prepensionamento e l'accesso alle pensioni di invalidità e alla riqualificazione. Inoltre, alcuni Stati stanno riesaminando la fiscalità e la pianificazione di regimi pensionistici privati.

Tali riforme mirano innanzitutto a restringere l'ammissibilità, creando al contempo condizioni favorevoli alla permanenza dei lavoratori anziani sul mercato del lavoro (con eccezioni nel caso di lavori particolarmente impegnativi o pericolosi), ad offrire maggiori incentivi sia ai lavoratori, affinché restino attivi più a lungo, sia ai datori di lavoro, affinché assumano e mantengano in attività lavoratori anziani, nonché ad aumentare le prospettive di impiego per i disabili e i lavoratori meno qualificati, migliorando le condizioni di lavoro, convalidando l'apprendimento non formale ed offrendo possibilità di acquisizione di nuove competenze (anche nel campo delle TIC), di riconversione professionale e di apprendimento lungo tutto l'arco della vita, spesso grazie alle risorse del FSE.

In alcuni Stati membri, tuttavia, il numero di persone che fruiscono delle prestazioni di uscita precoce dal mercato del lavoro è in continua crescita. Sono pertanto necessarie riforme più sistematiche per ridurre notevolmente il periodo compreso tra la fine dell'ultimo impiego e l'inizio del pensionamento legale. Con la maggior parte delle misure, come previsto, si riduce ulteriormente il numero delle pensioni legali ad una data età e si aggravano quindi le preoccupazioni riguardo alla loro adeguatezza futura. La risposta appropriata a questo problema consiste nel contribuire ad incrementare il numero dei lavoratori e la durata della loro vita attiva; per ottenere ciò occorre impegnarsi strenuamente affinché i lavoratori anziani siano meno discriminati sul mercato del lavoro. A questo proposito è chiara anche l'importanza che riveste la pensione complementare erogata da un regime privato.

2.3. Garantire l'offerta di fondi pensione privati

I fondi pensione privati acquistano viepiù importanza, il che significa in genere una diversa ripartizione dei rischi tra i beneficiari, le amministrazioni centrali, le imprese promotrici e i fondi pensione, che va valutata attentamente e regolamentata a dovere.

L'impatto reale sull'adeguatezza delle pensioni del domani non è facile da valutare e dipende dal volume dei contributi assorbiti da tali regimi e dalla loro effettiva copertura. Mentre un incremento dell'occupazione e della produttività migliora la copertura dei lavoratori che più difficilmente accedono alle pensioni private, sembra necessario adottare ulteriori misure al fine di aumentare la copertura (oggi mediamente del 50-60 %) per garantire a tutta la popolazione attiva sufficienti diritti alle pensioni private - un obiettivo che molti Stati membri si sono prefissati. Le future prestazioni pensionistiche dipenderanno inoltre dal rendimento reale del capitale investito, nonché dai costi e oneri effettivi, che possono incidere maggiormente sulle pensioni più basse.

Negli Stati membri in cui si fa maggior ricorso alle prestazioni dei fondi pensione privati, i meccanismi di transizione sono tuttora in evoluzione. Inoltre, diversi fattori possono incidere notevolmente sulle future pensioni, in particolare l'età alla quale è obbligatorio affidarsi al

regime pensionistico nazionale, il trattamento di periodi senza versamento di contributi, i criteri di indicizzazione, la definizione di garanzie e l'età pensionabile.

Ma anche i regimi a capitalizzazione devono essere adattati all'aumento della speranza di vita. Con il maggior peso dei regimi pensionistici a capitalizzazione, va definito chiaramente il ruolo dello Stato, il che presuppone la definizione di condizioni di versamento, la previsione di un controllo appropriato, l'informazione del pubblico e la conoscenza dei meccanismi finanziari.

2.4. Ridurre le disuguaglianze nel campo della salute

Nonostante il miglioramento generale della salute della popolazione sussistono tuttora marcate differenze non solo tra gli Stati membri, ma anche al loro interno, tra i diversi gruppi di popolazione, in funzione della situazione socioeconomica, del luogo di residenza, dell'appartenenza etnica e del genere. In media, le persone con livelli d'istruzione e di benessere più bassi o con un peggiore inquadramento professionale hanno una speranza di vita più breve e soffrono più spesso di patologie rispetto ai gruppi benestanti; inoltre, tali divari non accennano a diminuire. Le sperequazioni del reddito, la povertà, la disoccupazione, lo stress, le precarie condizioni di lavoro e di alloggio, oltre ai comportamenti individuali e alla volontà e capacità di sostenere le spese sanitarie, contribuiscono in larga misura alle disuguaglianze nel campo della salute.

Benché i sistemi sanitari abbiano contribuito a migliorare significativamente la situazione della salute nell'UE, l'accesso all'assistenza sanitaria continua ad essere difforme a seconda dei diversi gruppi sociali. Garantire l'accesso a cure di qualità per tutti, - risultato dei recenti progressi tecnologici - assicurandone al contempo la sostenibilità, rappresenta una sfida importante. Gli Stati membri applicano pertanto misure volte a ridurre dette disparità, ad esempio contrastando i fattori di rischio tramite azioni di promozione della salute, riducendo la prevalenza e l'incidenza di determinate malattie ed organizzando attività di prevenzione più efficaci in diversi ambiti (casa, scuola, lavoro). Altrettanto importanti sono le misure adottate per migliorare la copertura della popolazione, eliminare gli ostacoli di natura finanziaria alle cure, puntare maggiormente sulle attività di promozione e di prevenzione che sui trattamenti medici e sopprimere le barriere culturali al ricorso ai servizi sanitari. I fondi strutturali dovranno servire a sostenere le riforme e lo sviluppo delle capacità, principalmente nelle regioni di convergenza, per migliorare l'accesso e sviluppare le risorse umane.

Tuttavia, è necessario attuare misure generali, associate a misure mirate ai gruppi socioeconomici meno favoriti. Praticamente tutti gli Stati membri hanno riconosciuto il diritto universale o quasi universale all'assistenza sanitaria ed hanno creato servizi tali da raggiungere coloro che accedono difficilmente ai servizi tradizionali a causa di un handicap fisico o mentale, di differenze linguistiche o culturali. Sono invece ancora pochi gli Stati membri che attuano un approccio sistematico e globale nei confronti delle disuguaglianze in campo sanitario, sforzandosi di ridurre le differenze sociali e di prevenire le conseguenti differenze sul piano della salute o ricercando soluzioni ai problemi derivanti da tali differenze. Ciò garantirebbe in pratica la parità d'accesso a parità di bisogno. Infine, le politiche non direttamente attinenti al settore della salute sono essenziali per migliorare la salute della popolazione e colmare le lacune dell'assistenza sanitaria.

2.5. Assistenza di lunga durata

In genere si tendono a considerare l'invecchiamento demografico e il mutamento socioeconomico come i principali fattori responsabili della crescente domanda di cure di lungo periodo. In effetti, l'aumento della domanda è dovuto principalmente all'allungamento della speranza di vita e all'incidenza dell'invalidità e della dipendenza. Gli Stati membri hanno preso coscienza della necessità di considerare l'assistenza di lungo periodo come un nuovo rischio sociale, la cui copertura spetta ai regimi di protezione sociale, e si sono impegnati a garantire un accesso quasi universale a questa forma di assistenza. Anche se l'offerta di tali cure è inevitabilmente disuguale, la capacità dei singoli di far fronte alle spese o l'apporto di fonti di finanziamento private non devono ostacolare l'accesso a servizi di qualità. Nonostante tale indiscussa necessità, l'offerta attuale non si traduce necessariamente in un quadro globale e universale di disposizioni pertinenti alla materia. Gli Stati membri si sforzano di proporre una combinazione sostenibile di fonti di finanziamento pubbliche e private. Le misure adottate prevedono tra l'altro modifiche dei meccanismi di finanziamento; tuttavia, in molti paesi si è tuttora alla ricerca di un finanziamento sicuro per le cure di lungo periodo.

Le relazioni nazionali hanno dimostrato che cure personalizzate, adeguate alle necessità di una persona non autosufficiente, prestate a domicilio o in un contesto locale sono da preferirsi alle cure prestate in una struttura assistenziale pubblica. Il sostegno a forme di assistenza non professionale e l'uso di nuove tecnologie possono aiutare gli interessati a restare autonomi più a lungo. Si farà ricorso ai fondi strutturali per promuovere la deistituzionalizzazione e rafforzare i servizi a livello locale. Un maggiore coordinamento tra assistenza sanitaria e servizi sociali è considerato determinante ai fini della continuità delle prestazioni; esso contribuisce inoltre al raggiungimento di un'elevata qualità e all'utilizzo efficace delle risorse nell'assistenza di lungo periodo prestata in una struttura pubblica o in un contesto locale. Al fine di garantire cure di qualità, le misure previste comprendono tra l'altro norme unificate e meccanismi armonizzati di accreditamento, abbinati a metodi di valutazione obbligatori.

Ugualmente importante è la questione del personale che presta tali cure, composto soprattutto da donne. Soprattutto nei paesi con penuria di manodopera l'assunzione, la formazione e la riqualificazione del personale rappresentano tuttora una sfida importante che le risorse del FSE e il coordinamento dell'assistenza sanitaria formale e informale possono aiutare a superare. Tramite il miglioramento delle condizioni di lavoro e il riconoscimento ufficiale dei prestatori di assistenza di tipo informale nell'ambito dei regimi di sicurezza sociale si assicura un livello elevato di qualità nell'offerta di cure informali.

3. FUTURI SVILUPPI DEL METODO APERTO DI COORDINAMENTO

L'interesse destato, nel 2007, da determinate tematiche ha dato l'opportunità di approfondire l'analisi delle questioni pertinenti e di applicare politiche adeguate. In particolare, l'attenzione rivolta alla povertà infantile ha migliorato il livello di comprensione comune dei diversi fattori che determinano l'inclusione sociale e il benessere dei bambini e dei giovani. L'impatto del metodo aperto di coordinamento sugli obiettivi sociali comuni uscirà rafforzato da una simile constatazione, purché sia garantito lo stesso progresso costante nel corso dei prossimi anni tematici.

Il metodo aperto di coordinamento ha un ruolo determinante nel promuovere una definizione comune delle priorità politico-sociali. Il suo quadro favorevole all'apprendimento reciproco e allo scambio di esperienze ha incoraggiato la messa in atto di strategie politiche più efficaci. I

progressi realizzati sinora confermano la validità degli obiettivi sociali comuni. Essi costituiscono il quadro generale di azioni integrate e l'analisi delle sfide a lungo termine dimostra l'urgenza di intensificare gli sforzi.

Riuscire a sviluppare ulteriormente la cooperazione costituiva una delle priorità del programma di lavoro del CPS per il 2007: si è riflettuto infatti su come migliorare il potenziale di apprendimento reciproco e si è raggiunto un accordo su una serie di miglioramenti da realizzare nel ciclo 2008-2011

- orientandosi verso un approccio più mirato al contesto e al processo, che preveda anche l'analisi delle politiche infruttuose e lo sviluppo iterativo di strategie in risposta agli ostacoli incontrati;
- utilizzando in maniera più integrata e strategica tutti gli strumenti disponibili per sostenere l'attuazione del metodo aperto di coordinamento (in particolare PROGRESS);
- incorporando più sistematicamente i principali risultati nell'elaborazione delle politiche, ottenuti mediante una rafforzata supervisione;
- potenziando la struttura analitica con la valutazione dell'impatto sociale;
- migliorando la governance con il coinvolgimento costante delle parti interessate, nonché delle autorità locali, nel ciclo di azioni strategiche del metodo aperto di coordinamento;
- intensificando l'interazione positiva tra il metodo aperto di coordinamento in campo sociale e altri processi europei pertinenti nell'ambito della strategia di Lisbona;
- migliorando la diffusione dei risultati.

Con la sua iniziativa sull'inclusione attiva³, la Commissione ha invitato gli Stati membri - e altre parti interessate - a considerare una proposta tesa a rafforzare la capacità del metodo aperto di coordinamento di sostenere gli sforzi degli Stati membri per realizzare gli obiettivi sociali comuni. È necessario che il principio di sussidiarietà e i divari esistenti negli Stati membri siano tenuti in debito conto. Occorre, tuttavia, partire dalla definizione comune delle principali sfide per arrivare all'elaborazione unanime di modelli di applicazione. Il metodo aperto di coordinamento potrà così, più efficacemente, promuovere le pratiche migliori e monitorare i progressi realizzati.

³ Consultazione indetta il 17 ottobre 2007 sul tema "Ammodernare la protezione sociale per un rafforzamento della giustizia sociale e della coesione economica: portare avanti il coinvolgimento attivo delle persone più lontane dal mercato del lavoro, COM (2007) 620.