



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 5.2.2010  
COM(2010)25 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 2010 sulla protezione e sull'inclusione sociale**

SEC(2010)98  
SEC(2010)99

# 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 2010 sulla protezione e sull'inclusione sociale

### Punti principali

*I decisi interventi politici e gli stabilizzatori automatici dei sistemi di welfare europei hanno limitato l'impatto economico e sociale della più grave recessione da decenni. Il costo della crisi in termini umani è tuttavia ancora difficile da valutare. Le conseguenze sul mercato del lavoro e sulla popolazione, specialmente sui soggetti più vulnerabili, non si sono ancora manifestate pienamente. Al fine di definire risposte politiche tempestive ed efficaci e di valutarne l'impatto, è di importanza fondamentale impegnarsi nel monitoraggio regolare delle tendenze sociali e potenziare le statistiche sociali.*

*La crisi ha evidenziato marcate differenze all'interno dell'UE; la sua intensità, la sua portata e i suoi effetti variano così come la capacità dei sistemi di welfare nazionali di offrire una protezione adeguata. Non tutti gli Stati membri dispongono dei mezzi finanziari per soddisfare la crescente domanda di assistenza e alcuni di essi presentano gravi lacune nei propri ammortizzatori sociali. Far fronte a queste carenze è oggi una priorità.*

*Contemporaneamente, la necessità di contenere l'aumento della spesa pubblica richiede un miglioramento della qualità degli interventi e in alcuni casi la definizione di chiare priorità, il che significa una protezione e inclusione sociale più efficiente ed efficace, in linea con i principi dell'accessibilità per tutti, dell'adeguatezza e della sostenibilità.*

*Il tasso di disoccupazione potrebbe rimanere elevato per qualche tempo rischiando di portare all'esclusione a lungo termine. La lotta alla disoccupazione dovrebbe avanzare di pari passo con la promozione di mercati del lavoro inclusivi. Durante la fase di ripresa, le politiche devono preparare i cittadini a cogliere le opportunità occupazionali, devono promuovere i posti di lavoro di qualità ed evitare la dipendenza di lungo termine. L'inclusione attiva può far convergere gli obiettivi della lotta alla povertà, dell'aumento della partecipazione al mercato del lavoro e della maggiore efficienza della spesa sociale.*

*Nelle nostre società in fase di invecchiamento che mutano rapidamente e che sono aperte alla globalizzazione e ai flussi migratori, nuova attenzione deve essere rivolta alle nuove e vecchie forme di povertà ed esclusione. Prevenire e combattere la povertà, in particolare la povertà dei bambini, è di cruciale importanza per preparare l'Europa al futuro ed evitare lo spreco di risorse umane, sia tra gli uomini sia tra le donne.*

*La crisi ha aggravato la povertà sotto molteplici aspetti, ad esempio quello dell'esclusione abitativa. Nell'ultimo decennio, i prezzi sempre meno accessibili, la mancanza di dimora, la polarizzazione sociale e abitativa e le nuove forme di disagio abitativo hanno rappresentato una sempre maggiore preoccupazione per le politiche pubbliche che in questo campo spesso mancano di informazioni e sistemi di valutazione adeguati. Al fine di costruire società coese e sostenibili dal punto di vista ambientale, le strategie integrate per affrontare l'esclusione*

*abitativa e la mancanza di dimora rivestono un ruolo importante all'interno delle politiche post-crisi.*

La precarietà economica mina la salute psicofisica e rischia di ampliare le disparità sul piano sanitario. L'impatto della crisi varierà a seconda della situazione sanitaria iniziale e della capacità degli Stati membri di far fronte alle sfide. *La crescente domanda e le forti pressioni sui bilanci rendono ancora più urgente disporre di sistemi sanitari efficienti. Si tratta di potenziare l'efficienza e garantire al tempo stesso l'accesso a cure mediche di qualità per tutti.*

Nonostante i tagli delle prestazioni in alcuni paesi con un tasso di povertà elevato tra le persone anziane siano motivo di preoccupazione, finora i pensionati hanno risentito in misura relativamente lieve della situazione. *Eppure la crisi e le prospettive di ridimensionamento della crescita incideranno probabilmente su tutti i tipi di regimi pensionistici, aggravando la sfida posta dall'invecchiamento della popolazione.* Dato che le pensioni dipendono sempre di più dai contributi commisurati al reddito pagati nell'arco di una vita, la loro adeguatezza sarà determinata dalla capacità dei mercati del lavoro di offrire carriere più lunghe e complete sotto il profilo del versamento di contributi.

Un marcato riorientamento verso i sistemi a capitalizzazione ha messo in luce alcuni dei costi delle pensioni future in una società sempre più anziana. Aumenta inoltre l'esposizione dei sistemi pensionistici ai mercati finanziari. *La diversa capacità di far fronte alla crisi dimostrata dai vari regimi a capitalizzazione evidenzia che le differenze di concezione, di regolamentazione e nelle strategie di investimento contano.* Sarà importante trovare un equilibrio migliore tra la sicurezza dei risparmiatori e la sostenibilità economico finanziaria da un lato e i guadagni e le perdite potenziali dall'altro.

*La crisi ha evidenziato il valore aggiunto apportato dal coordinamento delle politiche mediante il metodo aperto di coordinamento nei settori della protezione sociale e dell'inclusione sociale e ha fornito un ulteriore incentivo a sfruttarne pienamente il potenziale.* Il monitoraggio congiunto dell'impatto sociale della crisi ha messo in luce il valore dell'apprendimento reciproco e dello scambio di buone pratiche, ha portato a una maggiore consapevolezza e ha contribuito ad affrontare sfide comuni.

*Basandosi sull'esperienza tratta dalla crisi e dai dieci anni della strategia di Lisbona, sarà necessario incentivare, accanto alla creazione di nuovi posti di lavoro e alla coesione sociale, la crescita sostenibile e valutare sistematicamente i progressi dei risultati sociali, anche sul fronte delle pari opportunità.* Il 2010, Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale, rappresenta un'occasione tempestiva per ribadire con fermezza l'impegno assunto dall'UE dieci anni fa di compiere un passo decisivo nell'eliminazione della povertà e dell'esclusione sociale.

## **1. INTRODUZIONE**

L'incisivo intervento politico e gli stabilizzatori automatici hanno svolto un ruolo di primo piano nel mitigare le conseguenze sociali della crisi. Tuttavia l'impatto di quest'ultima sui cittadini non si è ancora manifestato completamente. La Commissione prevede che il tasso di

**disoccupazione** potrebbe superare il 10% nel 2010 con un aumento della spesa sociale dal 27,5% al 30,8% del PIL tra il 2007 e il 2010.

Considerando anche i 5 milioni di disoccupati in più rispetto all'inizio della crisi, per molte famiglie il reddito è diminuito, esponendole alla povertà e al sovraindebitamento. Alcune di esse hanno perso la propria abitazione. I migranti, i lavoratori più giovani e quelli più anziani, chi aveva un contratto a tempo determinato - specialmente le donne - sono stati colpiti da subito, ma la perdita del posto di lavoro interessa ora altre categorie, finora relativamente al sicuro. Il tasso di disoccupazione potrebbe rimanere elevato per qualche tempo con i conseguenti **rischi di esclusione e disoccupazione a lungo termine**.

La natura, le dimensioni e gli effetti della crisi differiscono all'interno dell'UE. La disoccupazione è passata ad esempio dal 2,7% al 3,9% in un paese, mentre in un altro dal 6,0% al 20,9%. La situazione sociale di partenza era inoltre diversa da uno Stato membro all'altro. Nel 2008 i **tassi relativi al rischio di povertà** andavano dal 9% al 26%. La copertura e il livello di assistenza forniti dalla protezione sociale variavano anch'essi all'interno dei diversi paesi e tra i diversi gruppi sociali. La percezione della popolazione riflette queste disparità: nel giugno 2009, mentre la maggioranza dei cittadini riteneva che la crisi avesse aumentato la povertà, la percentuale di coloro che avvertivano un forte impatto andava dal 10% al 69%.

Anche la portata e l'intensità delle risposte politiche varia. La Commissione stima che la **spesa per le misure discrezionali** vari da meno dell'1% del PIL in alcuni paesi a oltre il 3,5% in altri e prevede che tra il 2007 e il 2010 la spesa sociale crescerà di meno di 1 punto percentuale in tre paesi e di fino a 6 punti percentuali in altri quattro.

Gli Stati membri hanno utilizzato il **Fondo sociale europeo** per migliorare il sostegno ai disoccupati, mantenere i posti di lavoro e aiutare i più vulnerabili, il cui inserimento nel mercato del lavoro è ostacolato da barriere strutturali. Si sono avvalsi della flessibilità del FSE per adeguare i programmi operativi, modificandoli se necessario, e hanno impiegato le semplificazioni proposte dalla Commissione per potenziare l'efficacia del fondo. I programmi del FSE forniscono inoltre sostegno finanziario per gli obiettivi di inclusione sociale di lungo termine dell'UE, che sono alla base della ripresa e della coesione sociale.

La crisi ha evidenziato la necessità di fornire assistenza ai cittadini in un momento di forti restrizioni di bilancio. Questi eventi danno maggiore risalto all'agenda UE che punta a un'**inclusione e protezione sociale più efficace ed efficiente** perseguendo l'accesso per tutti, l'adeguatezza e la sostenibilità, obiettivi questi di lungo termine del metodo aperto di coordinamento nei settori della protezione sociale e dell'inclusione sociale. Le risposte a breve termine dovrebbero essere coerenti con le riforme strutturali necessarie per modernizzare le politiche sociali, evitare danni permanenti all'economia e alla società e prepararsi alle sfide di lungo periodo, quali l'invecchiamento della popolazione.

## **2. POLITICHE DI INCLUSIONE SOCIALE EFFICACI ED EFFICIENTI DURANTE E DOPO LA CRISI**

Il tasso di **disoccupazione** nell'UE è attualmente pari al 9,1% e potrebbe raggiungere il 10,3% nel 2010. Questa percentuale è più del doppio per i **giovani lavoratori** (20,7%) e per i

**migranti** (19,1%). La perdita di reddito colpisce tutti i membri delle famiglie, in particolare i **figli e le altre persone a carico**. Anche i **giovani** risentono della mancanza di opportunità di lavoro. I sistemi pensionistici avanzati hanno contribuito a ridurre i rischi di povertà per gli **anziani** in molti paesi. Tuttavia, dove la povertà delle persone anziane rimane molto elevata, la crisi minaccia lo sviluppo di pensioni adeguate.

La situazione attuale avrà probabilmente effetti negativi anche su **coloro che sono più distanti dal mercato del lavoro**, perché inattivi o disoccupati di lunga data. Già in passato chi era poco qualificato, i disabili o chi aveva problemi di salute mentale e i migranti, in particolare le donne, avevano accesso limitato alla formazione e ad altri servizi di sostegno. I recenti sforzi per incentivare l'occupabilità di tutti potrebbero essere compromessi dalla mancanza di posti di lavoro e dalla pressione sui servizi di formazione e collocamento.

Il mantenimento di un tenore di vita dignitoso per tutti è cruciale sia per garantire che le persone vivano in condizioni accettabili sia per sostenere la loro occupabilità e le loro capacità di apprendimento. In linea generale, la maggior parte degli europei può contare sugli **ammortizzatori sociali** più efficaci a livello mondiale. Tuttavia vi sono delle lacune.

L'efficacia dell'**indennità di disoccupazione** varia in misura sostanziale in base alla copertura, alla durata, alla condizionalità e al tasso di sostituzione dell'indennità. I giovani lavoratori che hanno versato contributi per breve tempo e alcuni dei lavoratori autonomi potrebbero non avere diritto all'indennità di disoccupazione, mentre i lavoratori a tempo parziale o con contratto a tempo determinato ricevono spesso indennità più basse.

Le riforme volte a **rafforzare gli incentivi al lavoro** hanno reso più rigorosi i criteri di accesso o diminuito il livello o la durata delle prestazioni. Oltre a porre maggiore enfasi sulle **misure di attivazione**, queste riforme hanno contribuito a ridurre la disoccupazione di lunga durata. Tuttavia non sempre hanno saputo ridurre la **dipendenza di lungo periodo dai sistemi di welfare**. Inoltre, sebbene vari Stati membri abbiano esteso la durata dei sussidi e allentato le regole di accesso in seguito alla crisi, le richieste di **assistenza sociale di ultima istanza** hanno iniziato ad aumentare, mentre le indennità di disoccupazione giungevano a scadenza per un numero crescente di persone. Questo andamento sottolinea la necessità di preparare ampie strategie di uscita basate su **principi di inclusione attiva**.

La copertura e l'adeguatezza delle **disposizioni relative al reddito minimo** variano notevolmente all'interno dell'UE. Nella maggior parte dei paesi l'assistenza sociale non è sufficiente a fare uscire le persone dalla povertà, ma in generale ne riduce l'intensità. Il recente impegno per modernizzare l'assistenza sociale si è concentrato sugli incentivi finanziari a lavorare; la mancanza di meccanismi atti a incrementare il reddito minimo ha tuttavia spesso portato a una **minore adeguatezza dei sussidi** nel corso del tempo. In tutti i paesi il **mancato utilizzo** delle prestazioni sociali mina l'efficacia dei regimi assistenziali, anche se in diversa misura. Regole complesse, mancanza di informazione, valutazioni discrezionali, errori amministrativi e paura di essere stigmatizzati sono alcuni dei molteplici motivi che spiegano il mancato ricorso a questi servizi. Vi è dunque ampio spazio per migliorare l'efficienza e l'efficacia dei sistemi di reddito minimo.

Un adeguato sostegno del reddito risulta fondamentale per le persone bisognose, tuttavia la politica deve anche aiutarle a partecipare al mercato del lavoro. Sia la spesa sia la partecipazione alle **misure attive del mercato del lavoro, compreso l'apprendimento**

**permanente**, sono complessivamente migliorate negli ultimi anni. È tuttavia necessario un ulteriore impegno per raggiungere tutti, anche chi è poco qualificato, i giovani e gli anziani, le famiglie monoparentali e coloro che riprendono il lavoro dopo un congedo per prendersi cura dei figli, i migranti e i disabili. L'esperienza dimostra che la disoccupazione e l'inattività di lungo periodo tendono a continuare a lungo anche dopo la ripresa. I regimi di sicurezza sociale moderni costituiscono un importante strumento per evitare che le persone facciano ricorso a indennità di disabilità o malattia di lungo termine o ai regimi di prepensionamento.

**Servizi sociali e di collocamento** adeguati e personalizzati sono inoltre fondamentali per superare le barriere strutturali alla partecipazione al mercato del lavoro e alla società. Gli ostacoli personali, familiari e sociali con cui i cittadini devono fare i conti devono essere affrontati con servizi sociali e sanitari di qualità.

### 3. MANCANZA DI DIMORA E DISAGIO ABITATIVO

La **scarsità di alloggi adeguati** rappresenta un problema di vecchia data nella maggior parte dei paesi europei. Nell'ultimo decennio, i prezzi sempre meno accessibili, la mancanza di dimora, la polarizzazione sociale e abitativa e le nuove forme di disagio abitativo hanno costituito una crescente preoccupazione per le politiche pubbliche. Con la crisi e l'aumento della disoccupazione alcuni paesi registrano un numero maggiore di **pignoramenti e inadempienze sui mutui immobiliari**. I redditi bassi e i costi elevati sono anch'essi tra le cause dell'incremento degli **sfratti**. Gli Stati membri hanno reagito adottando provvedimenti volti a proteggere i mutuatari, rafforzare il sostegno al reddito e l'offerta di alloggi sociali. In alcuni casi sono state introdotte misure mirate, quali alloggi per i senzatetto e programmi di efficienza energetica.

Il **costo e la qualità delle abitazioni** sono un fattore chiave del tenore di vita e del benessere. Il 38% delle persone a rischio di povertà spende oltre il 40% del proprio reddito disponibile per l'alloggio, ovvero più del doppio della media della popolazione totale (19%). Questo gruppo di individui deve inoltre fare spesso i conti con condizioni abitative peggiori rispetto al resto dei cittadini: oltre il 27% di essi vive infatti in abitazioni sovraffollate (la media nell'UE è pari al 15%), mentre il 38% ha almeno un problema legato al disagio abitativo (contro il 22% della media UE). Recenti dati nazionali riguardanti **coloro che dormono all'addiaccio e coloro che non hanno fissa dimora** mostrano un quadro composito ma evidenziano che in un certo numero di paesi la situazione è peggiorata. Si attende una metodologia concordata a livello dell'Unione europea per valutare adeguatamente la questione, anche per quanto concerne chi vive in alloggi inadeguati e non sicuri.

Quasi tutti gli Stati membri ritengono che la mancanza di dimora e l'esclusione abitativa costituiscano un problema e hanno adottato **strategie nazionali o locali** che contribuiscono a sensibilizzare i cittadini, a migliorare il coordinamento e l'attuazione delle politiche e ad identificare le risorse. Le strategie abitative devono tuttavia fare i conti con sfide molteplici. La ripartizione della responsabilità in tema di politiche e risultati tra le autorità nazionali e locali, i prestatori di servizi e le ONG, è spesso complessa. Le strategie di maggiore successo evidenziano una **governance efficace** e una stretta collaborazione tra tutte le parti coinvolte. È inoltre necessario fornire **informazioni e valutazioni** approfondite. Gli indicatori UE sul costo degli alloggi e sul disagio abitativo di recente adozione sono importanti, tuttavia nella maggior parte degli Stati membri vi è ancora una carenza di dati precisi e coerenti sul problema dei senza casa. La fissazione di **obiettivi**, quali la prevenzione del fenomeno dei

senza casa, la riduzione della durata di questo fenomeno, le misure indirizzate ai casi più gravi, il miglioramento della qualità dei servizi destinati ai senzatetto o la messa a disposizione di alloggi a prezzo accessibile, rende generalmente più efficaci le strategie.

Le cause dell'esclusione abitativa possono essere di natura strutturale (disoccupazione, povertà o mancanza di abitazioni adeguate e a prezzi accessibili), personale (disgregazione del nucleo familiare, malattia), istituzionale (dimissione da un ricovero, carcere) o legate alla discriminazione. Le politiche si devono inoltre adattare all'evoluzione delle tendenze che interessano i senzatetto e anche ai nuovi gruppi a rischio, quali le persone con salario basso, che svolgono lavori non qualificati o saltuari, compresi i giovani, i migranti e i lavoratori mobili.

Al fine di affrontare il problema dell'esclusione sociale e dei senzatetto sono necessarie quindi **politiche integrate** che uniscano il **sostegno finanziario agli individui alla regolamentazione efficace e ai servizi sociali di qualità**, compresi i servizi abitativi, sanitari, assistenziali e di collocamento. Deve essere rivolta maggiore attenzione agli standard qualitativi dei servizi sociali e agli ostacoli specifici che i senzatetto incontrano per accedervi.

Gli **alloggi sociali** sono un elemento essenziale delle politiche abitative e spesso costituiscono la soluzione principale alla mancanza di dimora. Tuttavia molte sono le situazioni in cui si registra un eccesso di domanda, in numerosi casi ciò è dovuto a un riorientamento della politica verso gli alloggi privati. La qualità del patrimonio abitativo rimane un problema nonostante gli sforzi per migliorarne gli standard. I Fondi strutturali UE, in particolare il FESR, potrebbero svolgere un ruolo importante nelle regioni di convergenza. È possibile porre rimedio alle forme più acute di problemi quali l'esclusione abitativa e la mancanza di dimora solo attraverso programmi di recupero edilizio e urbanistico finalizzati a promuovere comunità sostenibili e il mix sociale.

Le strategie volte ad affrontare l'esclusione abitativa e la mancanza di dimora rivestono un importante ruolo nella costruzione di economie sostenibili dal punto di vista sociale e ambientale, quindi dovrebbero essere parte integrante delle strategie post-crisi.

#### **4. MIGLIORAMENTO DELL'EFFICIENZA E DELL'EFFICACIA DELLA SPESA SANITARIA ALLA LUCE DELL'AGGRAVAMENTO DELLA SITUAZIONE E DEI VINCOLI AL BILANCIO PIÙ RIGIDI**

I dati relativi all'**impatto della crisi sulla salute** sono ancora scarsi, tuttavia l'esperienza dimostra che nelle fasi di recessione economica aumentano i rischi per la salute psicofisica e che gli effetti negativi possono manifestarsi nel tempo. La situazione sanitaria è influenzata dall'entità e dalla durata del peggioramento della condizione socioeconomica. Potrebbero generarsi conseguenze indirette dato che le restrizioni di bilancio rendono difficile rispondere alle crescenti esigenze sanitarie.

L'improvviso inasprirsi dell'insicurezza rappresenta un fattore di stress che colpisce la popolazione in generale. Il precariato, le ristrutturazioni e la disoccupazione di lunga data hanno conseguenze significative per la salute mentale, sono associati a fenomeni quali il suicidio, e l'abuso di alcool e sostanze stupefacenti, incrementano il rischio di malattie cardiovascolari e incidono sulla mortalità. I redditi più bassi delle famiglie possono inoltre

ritardare o scoraggiare il ricorso all'assistenza sanitaria. Queste tendenze mettono in risalto la necessità di promuovere l'inserimento nel mercato del lavoro al fine di prevenire i rischi per la salute.

L'impatto sulla salute all'interno dell'UE probabilmente varierà in base all'intensità della recessione e alla solidità del settore sanitario e delle politiche assistenziali. Alcuni degli Stati membri più colpiti dalla crisi sono anche tra quelli in cui la situazione sanitaria relativa è peggiore e le politiche sociali e sanitarie meno sviluppate. Le differenze sono acute dalle **risposte della politica**; mentre alcuni piani di ripresa comprendono un aumento della spesa sanitaria, altri hanno previsto riduzioni al bilancio della sanità. In ambito sanitario, i paesi caratterizzati complessivamente da una situazione peggiore e da maggiori disparità presentano anche un accesso meno paritario all'assistenza e spendono meno in questo settore. Pressioni sul bilancio a parte, questi paesi potrebbero non investire a sufficienza per garantire la salute dei propri cittadini. Essi dovranno adottare una spesa sanitaria più consistente ed efficace che comprenda azioni di promozione e prevenzione più intense.

Le **disparità nel campo della salute all'interno degli Stati membri**, marcate e in aumento, dimostrano che non tutti hanno beneficiato in misura uguale del progresso economico che porta con sé un miglioramento della salute. La mortalità e la morbilità evitabili indeboliscono la società, riducono il tasso di occupazione, la produttività e la crescita incrementando al tempo stesso la pressione sui bilanci sanitari. Al fine di porre rimedio alle disuguaglianze in questo ambito è necessario occuparsi dei determinanti sociali della salute in tutte le politiche, dell'efficacia dell'assistenza e riesaminare le priorità. La diminuzione delle **disuguaglianze sul piano della salute tra gli Stati membri** richiede una maggiore considerazione dell'impatto sanitario nell'impiego dei Fondi strutturali e in tutte le politiche europee.

Alla luce delle crescenti necessità e delle ristrettezze di bilancio diventa ancor più urgente migliorare **efficacia ed efficienza**. Nella maggior parte degli Stati membri i bilanci pubblici continueranno probabilmente ed essere sotto pressione per anni, il che richiederà la definizione di priorità, efficacia ed efficienza. La spesa sanitaria è considerevole, in media pari al 9% del PIL, e oscilla dal 5% all'11% di esso. Essa è legata in linea generale al PIL pro capite ma le spese effettive sono determinate da una serie complessa di elementi. I fattori strutturali principali comprendono le nuove tecnologie, le crescenti aspettative, l'invecchiamento della popolazione e l'aumento dei comportamenti dannosi per la salute.

Esiste una stretta correlazione tra la definizione, l'organizzazione e l'attuazione dell'assistenza sanitaria e il **rapporto costi/benefici**, e livelli analoghi di spesa possono portare a risultati diversi. Di conseguenza il settore presenta possibilità di risparmi, anche tramite il miglioramento dei determinanti sociali della salute. Le differenze tra i sistemi in termini di spesa e prezzi relativi sollevano interrogativi riguardanti il finanziamento, le strutture di erogazione dell'assistenza e le priorità politiche (ad esempio prevenzione oppure cure). Il settore sanitario presenta inoltre un grande potenziale in termini di creazione di posti di lavoro, di importanza vitale per le strategie volte a ripristinare una crescita sostenibile e l'occupazione. Unitamente alle cure di lungo periodo, questo comparto rappresenta quasi il 10% dell'occupazione totale e con l'invecchiamento della popolazione la domanda di servizi sanitari e sociali aumenterà.

## 5. IMPLICAZIONI A PIÙ LUNGO TERMINE DELLA CRISI ECONOMICA E FINANZIARIA PER I SISTEMI PENSIONISTICI

Sinora i pensionati sono stati relativamente poco colpiti dalla situazione grazie a redditi costanti, a un tasso di inflazione basso e agli incrementi delle pensioni minime negli ultimi anni. Le persone che stanno andando in pensione ora o che ci andranno nel prossimo futuro probabilmente non subiranno gravi conseguenze negative, ad eccezione che in alcuni Stati membri. Ciò è dovuto al fatto che il reddito dei pensionati deriva per lo più da sistemi pubblici a ripartizione ("**pay-as-you-go**") che sanno reagire bene alle fluttuazioni cicliche di breve termine. Tali sistemi subiranno tuttavia maggiori pressioni con la diminuzione dei contributi e della base imponibile dovuta al calo dell'occupazione. Inoltre, nei pochi paesi in cui le pensioni da regimi a capitalizzazione rappresentano una percentuale importante, le pensioni erogate tendono a essere a prestazioni definite, in cui il rischio di investimento viene sostenuto dal sistema e non dai singoli. In alcuni Stati membri i tagli alle prestazioni già modeste sono motivo di preoccupazione dato che il tasso di povertà tra le persone anziane era già alto.

Tuttavia, dato che i regimi pensionistici e il loro contesto economico stanno mutando, le implicazioni di lungo termine della crisi potrebbero, se non affrontate in misura sufficiente, essere più gravi per i **pensionati del futuro**.

La crisi ha messo in luce la vulnerabilità dei **regimi a capitalizzazione** rispetto alla volatilità dei mercati finanziari, evidenziando così la necessità per i politici e le autorità di regolamentazione e vigilanza di promuovere una gestione più prudente dei risparmi pensionistici in modo da trarre vantaggio in modo equilibrato da tali regimi. La diversa portata delle perdite subite, e le capacità ancora più disomogenee di assorbire il contraccolpo, mostrano che le differenze nella definizione dei fondi pensioni e nelle strategie di investimento contano.

Dai vari effetti prodottisi all'interno dell'Unione si possono trarre importanti lezioni su come i regimi a capitalizzazione possano essere migliorati e su come si possa **raggiungere un migliore equilibrio in termini di sicurezza, accessibilità e profitti** per i risparmi pensionistici. In quest'ottica, si sta delineando una nuova agenda che ha come oggetto i cambiamenti dei regimi a capitalizzazione e un rapido completamento delle parti ancora incomplete dei nuovi sistemi obbligatori (ad esempio riguardo a opzioni standard più sicure, adozione di una strategia di gestione di portafoglio cosiddetta *life-styling*, caratterizzata cioè da un progressivo incremento della componente obbligazionaria, fissazione di un limite massimo per le spese, regole per la conversione in rendite vitalizie e fase di erogazione). Conseguire questi obiettivi contribuirà notevolmente a ricostruire la fiducia dei cittadini nei regimi pensionistici a capitalizzazione. La crisi ha altresì dimostrato che i provvedimenti per stabilizzare i mercati finanziari dovranno comprendere i fondi pensioni. Anche la necessità di una **migliore regolamentazione** dovrebbe avere una dimensione europea.

È significativo che sia stata attribuita maggiore enfasi alla sfida a lungo termine dell'**invecchiamento della popolazione**. L'equilibrio tra l'adeguatezza e la sostenibilità – obiettivo di un decennio di riforme pensionistiche – subisce attualmente ulteriori pressioni a causa della crisi economica e finanziaria. L'incremento del tasso di occupazione dei lavoratori anziani e delle donne deve ora essere difeso dalla disoccupazione in crescita. I piani di ripresa hanno garantito le basi della crescita economica, ma al tempo stesso hanno eroso i

miglioramenti della finanza pubblica faticosamente ottenuti e finalizzati a trovare risorse per una spesa supplementare destinata ad affrontare l'invecchiamento della popolazione. Il terreno perduto in quest'ambito dovrà essere recuperato.

I futuri pensionati saranno probabilmente più esposti alle fluttuazioni dei mercati finanziari e del lavoro. L'importanza dei regimi pensionistici a capitalizzazione, specialmente quelli a contribuzione definita in cui i rischi di investimento sono di norma sostenuti dai risparmiatori, è destinata ad aumentare notevolmente. Allo stesso modo, le pensioni derivanti da regimi a ripartizione si baseranno sempre di più sui contributi commisurati al reddito pagati nell'arco di una vita e, se gli attuali trend rimarranno invariati, solo coloro che vantano una lunga carriera e versamenti di contributi quasi ininterrotti avranno diritto alla piena pensione (massima). Questo andamento inciderà particolarmente sulle donne. L'adeguatezza non dipenderà solamente dall'abilità dei lavoratori di rispondere positivamente agli incentivi al lavoro nei sistemi pensionistici, ma anche dalla capacità dei mercati del lavoro di offrire sufficienti opportunità per **carriere più lunghe e continue**.

I provvedimenti di riforma introdotti dalla maggior parte degli Stati membri per assicurare sistemi pensionistici più sostenibili rappresentano un passo molto importante ma devono essere estesi al fine di garantire pensioni adeguate. Per conseguire questo traguardo le persone dovranno lavorare di più e più a lungo. A parte le riforme delle pensioni, ciò richiederebbe ulteriori misure per incoraggiare un migliore funzionamento del mercato del lavoro e diversificare le fonti di reddito dei pensionati.

In collaborazione con il CPE, il CPS intende riesaminare i progressi compiuti nell'ultimo decennio di riforme pensionistiche alla luce dei contraccolpi causati dalla crisi e dalla sfida, diventata più ardua, di garantire pensioni adeguate e sostenibili in un contesto di crescita più bassa e invecchiamento accelerato della popolazione.

## 6. GOVERNANCE

Dall'inizio della crisi, la Commissione e il CPS si sono impegnati in un'azione di **monitoraggio congiunto dell'impatto sociale della crisi** stessa, concentrandosi principalmente sui problemi sociali emergenti e sui nuovi provvedimenti politici. Questa attività è stata presentata al Consiglio e ha dato vita ad un **esame approfondito delle sfide specifiche in tema di politica sociale**, quali i sistemi di reddito minimo e i regimi pensionistici a capitalizzazione. Ha offerto nuove opportunità di **apprendimento reciproco e scambio di buone pratiche** aumentando la consapevolezza e la comprensione delle sfide comuni.

La necessità di reagire rapidamente alla crisi ha portato molti Stati membri a migliorare la propria capacità di individuare i problemi sociali e ad intensificare la collaborazione tra gli attori sociali e istituzionali. Essi hanno **ampliato la propria base di conoscenze** sull'impatto sociale della crisi facendo ricorso a dati amministrativi o a strumenti specifici di monitoraggio, compresi nuovi sondaggi. Ci si è adoperati al fine di migliorare la tempestività delle indagini sociali UE.

I paesi con **meccanismi e pratiche di governance consolidati** hanno tratto beneficio dall'impegno e dalla mobilitazione delle parti interessate. Le parti sociali hanno spesso svolto

un ruolo di primo piano nella definizione e nell'attuazione di misure a breve termine del mercato del lavoro finalizzate a conservare l'occupazione. Le autorità locali e le ONG in tutta Europa hanno dovuto soddisfare la maggiore domanda di indennità e servizi sociali, vedendo al tempo stesso ridurre notevolmente le proprie entrate. La collaborazione e il coordinamento tra questi attori si sono rivelati una risorsa preziosa.

Nel settembre 2009, il CPS ha adottato una **relazione** – *Growth, Jobs and Social Progress* (la crescita, occupazione e progresso sociale) – che ha evidenziato che nello scorso decennio i benefici della crescita non sono stati distribuiti uniformemente e che la povertà e l'esclusione sociale continuano ad essere questioni di grande rilevanza nella maggior parte dei paesi UE, anche se con differenze sostanziali a livello europeo. Questa situazione richiede una valutazione sistematica dei progressi riguardanti i risultati sociali, anche a livello di pari opportunità. A questo fine è di importanza fondamentale rafforzare il metodo aperto di coordinamento nei settori della protezione sociale e dell'inclusione sociale, potenziandone l'efficacia e la visibilità.

**Il 2010, Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale** contribuirà a creare nuovo slancio mediante un'azione di sensibilizzazione, il rafforzamento dei partenariati e il coinvolgimento di nuovi attori. Dovrebbe portare l'UE a ribadire con fermezza l'impegno assunto dieci anni fa di compiere un passo decisivo nell'eliminazione della povertà e dell'esclusione sociale.