

**Una strategia concertata  
per modernizzare la protezione sociale**

## INDICE

SINTESI.....	3
1. INTRODUZIONE.....	5
2. IL NUOVO CONTESTO.....	7
2.1. Rafforzamento dell'integrazione economica: il mercato interno e la moneta unica .....	7
2.2. Il vertice di Lussemburgo e gli orientamenti per l'occupazione.....	9
2.3. La sfida dell'ampliamento .....	11
3. VERSO UNA STRATEGIA CONCERTATA PER MODERNIZZARE LA PROTEZIONE SOCIALE .....	12

## SINTESI

I sistemi di protezione sociale degli Stati membri sono chiamati ad affrontare una serie di importanti sfide comuni, quali la necessità di adeguarsi all'evoluzione del mondo del lavoro, alle nuove strutture familiari e ai forti mutamenti demografici previsti per i prossimi decenni. E ciò ricercando un equilibrio tra la chiara volontà dei cittadini di mantenere inalterati gli elevati livelli di tutela e la necessità di rendere i servizi pubblici più efficienti e rispettosi delle discipline di bilancio.

Per rispondere a tali sfide, negli anni '90 è stata avviata una riflessione comune a livello europeo, da cui è scaturita nel 1992 la raccomandazione del Consiglio sulla convergenza degli obiettivi e delle politiche di protezione sociale, la quale ribadisce che la responsabilità dell'organizzazione e del finanziamento dei sistemi di protezione sociale spetta agli Stati membri. Nel 1995 la Commissione ha poi aperto il dibattito sul "Futuro della protezione sociale" e nel 1997 ha presentato la comunicazione "Modernizzare e migliorare la protezione sociale nell'UE". Tale dibattito ha visto gli Stati membri e le istituzioni comunitarie convenire sull'opportunità di modernizzare i sistemi di protezione sociale affinché possano continuare a svolgere il loro tradizionale e prezioso ruolo in una società europea in continua evoluzione.

Alle soglie del XXI secolo una serie di sviluppi economici e politici stanno rendendo tale modernizzazione più urgente che mai. Tra tali sviluppi figurano: le discipline macroeconomiche necessarie per promuovere la stabilità e la crescita nell'unione economica e monetaria; gli impegni per rendere i sistemi di protezione sociale più incentivanti sotto il profilo del lavoro, conformemente alla strategia europea per l'occupazione, e la necessità di confermare l'importanza che la protezione sociale riveste nell'ambito dei valori comuni che l'Unione europea propugna nel contesto dell'ampliamento. Tali fattori vanno a rafforzare la rilevanza del processo di riflessione comune tra Stati membri e istituzioni dell'UE, di cui, con la presente comunicazione, la Commissione propone di aprire una nuova fase.

- La presente comunicazione intende definire un programma di più stretta collaborazione, impostato su quattro obiettivi chiave nell'ambito della sfida generale della modernizzazione:
  - rendere il lavoro proficuo e offrire un reddito sicuro;
  - garantire la sicurezza e sostenibilità dei regimi pensionistici;
  - promuovere l'integrazione sociale;
  - garantire un'assistenza sanitaria di elevata qualità e sostenibile.
- La strategia andrà sostenuta da una serie di meccanismi più efficaci per lo scambio di informazioni e il controllo dell'andamento delle politiche, allo scopo di dare al processo maggiore visibilità e rilevanza politica. A tal fine, gli Stati membri saranno chiamati a designare funzionari di alto livello cui affidare la gestione del processo.

- Riprendendo le informazioni fornite dagli Stati membri, la Commissione intende pubblicare, con scadenza annuale, una nuova versione della relazione sulla protezione sociale in Europa.
- Tale relazione sarà presentata ogni anno al Consiglio.

La Commissione invita pertanto il Consiglio ad approvare una strategia concertata per i sistemi di protezione sociale che si fondi sugli obiettivi comuni e i meccanismi per lo scambio di informazioni e il controllo dell'andamento delle politiche indicati sopra. La Commissione invita inoltre il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni a partecipare a tale processo e sollecita il coinvolgimento di parti sociali, enti previdenziali e organizzazioni non governative.

## 1. INTRODUZIONE

I sistemi di protezione sociale hanno un importante ruolo da svolgere a livello europeo. Incidono sulla vita quotidiana di individui e famiglie e promuovono lo sviluppo sociale ed economico. Consentono ai cittadini di disporre di un reddito in caso di necessità, nonché di affrontare un cambiamento economico e sociale. In tal modo promuovono sia la coesione sociale che il dinamismo economico. La loro importanza nell'infrastruttura socioeconomica dell'Unione non va sottovalutata. La spesa sociale corrisponde al 28,5% del PIL comunitario, di cui la maggior parte (63%) va a finanziare pensioni e sanità. La rilevanza della protezione sociale nella redistribuzione del reddito è enorme: senza le prestazioni sociali quasi il 40% delle famiglie vivrebbero in relativa povertà, un dato che grazie ai sistemi fiscali e previdenziali si riduce al 17%<sup>1</sup>.

La presente comunicazione intende proseguire ed approfondire il processo di riflessione collettiva sullo stato della protezione sociale nell'Unione europea, i suoi obiettivi e le sfide che ha di fronte, partendo dai tre principali documenti adottati dal Consiglio e dalla Commissione negli ultimi anni.

Nel 1992 il Consiglio ha adottato una raccomandazione sulla convergenza degli obiettivi e delle politiche di protezione sociale<sup>2</sup>. Questa definisce una cosiddetta "strategia di convergenza", volta essenzialmente ad individuare una serie di obiettivi comuni. La raccomandazione prevedeva che tali obiettivi comuni sarebbero serviti da principi guida per la messa a punto dei sistemi nazionali, pur riconoscendo agli Stati membri la libertà di determinarne le modalità di finanziamento e organizzazione. I sistemi nazionali si fondano sugli obiettivi e valori comuni in essa esposti. La raccomandazione del Consiglio ammette inoltre che la protezione sociale è parte integrante del modello sociale europeo e dell'*acquis* comunitario politico. A seguito della raccomandazione, la Commissione ha finora pubblicato tre relazioni sulla protezione sociale in Europa, che analizzano l'evoluzione dei sistemi nazionali sulla base dei principi indicati nella raccomandazione<sup>3</sup>.

La raccomandazione ha aperto la strada alla successiva iniziativa della Commissione, la comunicazione intitolata "Il futuro della protezione sociale: un quadro di riferimento per un dibattito europeo"<sup>4</sup>, che ha proposto un'ampia gamma di temi da discutere, tra cui il mercato del lavoro, l'evoluzione demografica, la parità di trattamento tra uomo e donna e la mobilità. Ha inoltre evidenziato che gli Stati membri raggiungono gli obiettivi comuni stabiliti nella raccomandazione in modi diversi, ma che le sfide che hanno di fronte sono analoghe. L'iniziativa ha suscitato

---

<sup>1</sup> Fonte: La protezione sociale in Europa 1997. La soglia di povertà relativa viene qui indicata al 50% del reddito medio nazionale (dati del panel delle famiglie dell'UE).

<sup>2</sup> Raccomandazione del Consiglio, del 27 luglio 1992, relativa alla convergenza degli obiettivi e delle politiche della protezione sociale (92/442/CEE).

<sup>3</sup> La relazione più recente risale al 1997 (COM(1998) 243 def.).

<sup>4</sup> Comunicazione della Commissione - Il futuro della protezione sociale: un quadro di riferimento per un dibattito europeo (COM(95) 466 def.).

nel corso del 1996 un acceso dibattito; il suo approccio essenziale di offrire un quadro di riferimento per una riflessione comune ha avuto ampi consensi. Hanno partecipato alla discussione tutti gli Stati membri, le altre istituzioni europee<sup>5</sup>, varie organizzazioni internazionali, gli enti previdenziali europei, le parti sociali e numerose ONG.

Nel marzo 1997 il documento aggiuntivo "Modernizzare e migliorare la protezione sociale nell'Unione europea"<sup>6</sup> ha valutato attentamente l'opinione sempre più diffusa che i sistemi di protezione sociale, lungi dall'essere un onere economico, possono operare come fattore produttivo che contribuisce alla stabilità economica e politica e che consente alle economie europee di essere più efficienti e flessibili e, quindi, di funzionare meglio. È inoltre emersa una pressante necessità di modernizzare le strutture operative dei sistemi nazionali, che per lo più sono stati creati alcuni decenni fa in condizioni socioeconomiche molto diverse. In particolare, i sistemi di protezione sociale vanno adeguati alle nuove circostanze economiche e sociali: l'evoluzione del mondo del lavoro, l'invecchiamento della popolazione, la parità di trattamento uomo-donna e gli sviluppi determinati dalla libera circolazione dei lavoratori. Il titolo di questa seconda comunicazione, "Modernizzare e migliorare la protezione sociale nell'Unione europea", indica che l'attuale processo di riforma intende adeguare i sistemi alla nuova realtà *sfruttando meglio le risorse disponibili* e non tanto abbassando il livello di tutela. Un elevato livello di protezione sociale è infatti un importante fattore sia per la coesione sociale che per la crescita economica.

Questa valutazione è stata ampiamente condivisa. Le Presidenze olandese, lussemburghese, britannica e austriaca hanno organizzato importanti conferenze su diversi aspetti della questione. Discussioni sulle due comunicazioni della Commissione si sono svolte pure all'interno del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale<sup>7</sup>, nonché in presenza delle parti sociali.

Anche le organizzazioni della società civile hanno convenuto sulla necessità che le riforme mantengano e rafforzino la protezione sociale, in occasione del Forum sulla politica sociale europea, organizzato a Bruxelles nel giugno 1998

Il dato più significativo emerso dai vari dibattiti è il riconoscimento che sistemi di protezione sociale forti sono parte integrante del modello sociale europeo, che si fonda sulla convinzione ed evidenza che progresso economico e progresso sociale procedono di pari passo e si rafforzano a vicenda. La protezione sociale non fornisce soltanto una rete di sicurezza per i poveri, ma contribuisce anche a garantire la coesione sociale tutelando le persone contro una serie di rischi sociali. Può facilitare

---

<sup>5</sup> Parere del Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo "Il futuro della protezione sociale: un quadro di riferimento per un dibattito europeo", del 28 novembre 1996 (1400/96).

<sup>6</sup> Comunicazione della Commissione - Modernizzare e migliorare la protezione sociale nell'Unione europea (COM(97) 102 def.).

<sup>7</sup> Risoluzione del Parlamento europeo sulla comunicazione della Commissione "Modernizzare e migliorare la protezione sociale nell'Unione europea" (A4-0291/97) e parere del Comitato economico e sociale in merito alla comunicazione della Commissione "Modernizzare e migliorare la protezione sociale nell'Unione europea", del 10-11 dicembre 1997 (1397/97).

la capacità di adeguamento nel mondo del lavoro e contribuire a migliorare le prestazioni economiche. La protezione sociale è un fattore di produzione. "Modernizzare" la protezione sociale significa sfruttarne al meglio le potenzialità in quanto fattore di produzione.

Accanto ai mutamenti demografici, occupazionali e delle strutture famigliari, discussi nella comunicazione del 1997, stiamo ora assistendo ad una serie di importanti cambiamenti che riguardano le istituzioni europee. Tra questi figurano:

(i) il completamento del mercato interno e l'introduzione di una valuta unica a partire dal 1° gennaio 1999;

(ii) la ratifica del Trattato di Amsterdam, comprendente in particolare un nuovo titolo sull'occupazione e una nuova base giuridica per la lotta all'emarginazione sociale;

(iii) i lavori preparatori in vista dell'ampliamento e la decisione di avviare i negoziati con i paesi dell'Europa centrale e orientale e con Cipro.

Le interconnessioni tra protezione sociale e cambiamenti istituzionali sono complesse. La presente comunicazione ne illustra le implicazioni ed indica come gli Stati membri e la Commissione possano congiuntamente avviare un processo di più stretta collaborazione per modernizzare i sistemi di protezione sociale.

## **2. IL NUOVO CONTESTO**

### **2.1. Rafforzamento dell'integrazione economica: il mercato interno e la moneta unica**

L'integrazione economica europea è entrata in una nuova fase il 1° gennaio 1999 con il varo della moneta unica. L'UEM ha creato un ambiente favorevole alla stabilità monetaria e alla crescita economica: l'inflazione è inferiore al due per cento, le finanze pubbliche sono decisamente migliorate e tra undici Stati membri è stata stabilita una parità di cambio fissa.

Il decisivo cambiamento che la realizzazione dell'UEM ha determinato nel mondo economico si ripercuote naturalmente sulle strategie politiche a favore della crescita, dell'occupazione e della stabilità dei prezzi e, in particolare, dà un nuovo impulso al risanamento delle finanze pubbliche e alla riforma del mercato del lavoro. Questi due orientamenti politici, che puntano sulla sostenibilità delle finanze pubbliche e sulla revisione della spesa, delle imposte e degli oneri sociali al fine di sostenere l'occupazione e la creazione di posti di lavoro, influiscono notevolmente sulle politiche di protezione sociale.

Nella raccomandazione sugli indirizzi di massima di politica economica per il 1999<sup>8</sup> gli Stati membri sono, tra l'altro, invitati a: (i) rivedere i sistemi

---

<sup>8</sup> Progetto di relazione del Consiglio (ECOFIN) sugli indirizzi di massima per le politiche economiche degli Stati membri e della Comunità, allegato alle Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Colonia, 3 e 4 giugno 1999.

pensionistici e di assistenza sanitaria per poter far fronte agli oneri che il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione farà gravare sulla spesa sociale, nonché per influenzare l'offerta di lavoro futura; (ii) rivedere ed adeguare i sistemi fiscali e previdenziali per far sì che offrano un sostegno attivo all'occupabilità e alla creazione di posti di lavoro; (iii) liberare le risorse necessarie per finanziare gli investimenti in capitale umano e in altre politiche attive del mercato del lavoro, pur tenendo conto del bilancio nazionale; (iv) ridurre la pressione fiscale complessiva e in particolare il carico fiscale sui salari più bassi attraverso la riduzione della spesa pubblica o un maggior ricorso a imposte ambientali, sull'energia o sui consumi.

Il clima di stabilità monetaria prodotto dall'UEM ha creato i presupposti per consentire agli Stati membri di affrontare la sfida decisiva di rendere i sistemi di protezione sociale sostenibili ed affidabili. Ciò è stato possibile soprattutto permettendo all'Unione europea di generare la crescita economica ed occupazionale necessaria per garantire la sostenibilità. Sarà inoltre possibile adottare un approccio più trasparente e razionale per valutare la futura domanda dei sistemi di protezione sociale, un aspetto di particolare importanza se si considera il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione.

Il rafforzamento dell'integrazione economica attraverso l'UEM imprimerà un'accelerazione al processo di cambiamento economico strutturale già in atto nell'Unione europea, migliorandone la posizione competitiva. È prevista una redistribuzione delle risorse tra i settori economici che richiederà un elevato livello di flessibilità ed adattabilità da parte di tutti gli operatori. Naturalmente i vantaggi e i costi della ristrutturazione economica non saranno ripartiti in modo uniforme. Molte persone dovranno eventualmente fare i conti con un più elevato livello di incertezza e rischio sociale senza possedere le qualifiche necessarie per affermarsi o rientrare nel futuro mercato del lavoro. Saranno quindi chiamate ad adeguarsi alle nuove condizioni ed esigenze. Il processo di ristrutturazione economica può essere agevolato da una combinazione di politiche occupazionali e sociali che comporti un giusto equilibrio tra flessibilità e sicurezza. I sistemi di protezione sociale possono aiutare i lavoratori ad accettare nuove forme di organizzazione del lavoro e di impostazione dell'orario di lavoro, nonché ad acquisire nuove competenze, aumentandone la capacità di adeguamento sul mercato del lavoro.

Poiché l'UEM ha determinato una maggiore interdipendenza tra le economie nazionali, la protezione sociale sta diventando progressivamente una materia d'interesse comune per gli Stati membri. Le riforme apportate al sistema di protezione sociale di un paese riguardano e possono eventualmente ripercuotersi sugli altri sistemi. L'UEM non mette di per sé in discussione la responsabilità primaria che i singoli Stati membri da tempo detengono per quanto riguarda l'organizzazione e il finanziamento del proprio sistema. Tuttavia, evidenziando la necessità di creare politiche economiche coerenti e di mutuo sostegno tra gli Stati membri, l'UEM rafforza i motivi per avere un



approccio concertato alla modernizzazione della protezione sociale. Gli Stati membri hanno tutti interesse a sviluppare un approccio di questo tipo.

## 2.2. Il vertice di Lussemburgo e gli orientamenti per l'occupazione

Gli accordi presi al Consiglio europeo di Amsterdam e al Consiglio europeo straordinario di Lussemburgo per mettere a punto ed attuare una strategia europea per l'occupazione hanno sostanzialmente rafforzato la collaborazione tra gli Stati membri e le istituzioni dell'UE nel campo del lavoro. Le implicazioni per la protezione sociale sono enormi. Rilanciare l'occupazione, ovvero aumentare il numero degli occupati e migliorare le loro prospettive professionali, contribuisce notevolmente ad accrescere il benessere e a combattere l'emarginazione sociale, e quindi a conseguire alcuni degli obiettivi fondamentali della politica sociale. Aumentare il numero degli occupati è anche indispensabile per garantire la futura efficienza dei sistemi di protezione sociale, soprattutto dal momento che devono far fronte alla crescente domanda dovuta all'invecchiamento della popolazione. Infine, l'importanza che la strategia europea per l'occupazione attribuisce alle politiche del lavoro attive rappresenta una sfida particolare per la protezione sociale e rende necessaria una coerenza tra le due sfere d'intervento.

Con la definizione della strategia europea per l'occupazione si è riconosciuto che le politiche in materia di occupazione e protezione sociale sono strettamente collegate. Nella comunicazione del 28 aprile 1999 sulle "Politiche comunitarie di sostegno all'occupazione"<sup>9</sup> la Commissione ha evidenziato la necessità di garantire che entrambe le politiche formino un insieme coerente.

### *Strategia europea per l'occupazione: il ruolo dei sistemi di protezione sociale*

Molti degli orientamenti 1999 per l'occupazione riguardano, direttamente o indirettamente, i sistemi di protezione sociale e i modi per renderli più favorevoli all'occupazione.

L'orientamento 3 impegna gli Stati membri ad incrementare il numero delle persone che beneficiano di misure attive volte a migliorarne l'idoneità al lavoro. Essendo incentrate sulle esigenze dei singoli individui, le **misure attive** richiedono una stretta collaborazione tra enti previdenziali e agenzie pubbliche per l'impiego. Sarebbe inoltre opportuno rivedere le condizioni di erogazione delle prestazioni per garantire un giusto equilibrio tra i diritti dei singoli e la loro disponibilità a seguire corsi di formazione o altre iniziative.

L'orientamento 4 invita gli Stati membri a ridefinire i rispettivi sistemi fiscali e previdenziali in modo tale che possano **incentivare** i disoccupati a cercare ed accettare un lavoro e le imprese a creare nuovi posti. Insiste anche sul fatto che tutte le politiche riguardanti il mercato del lavoro, inclusa la

---

<sup>9</sup> Comunicazione della Commissione - Politiche comunitarie di sostegno all'occupazione (COM(1999)167 def.).

protezione sociale, debbano incoraggiare i lavoratori più anziani a restare attivi dal punto di vista professionale.

Per rendere i sistemi di protezione sociale più favorevoli all'occupazione, occorre inoltre prevedere un sistema di incentivi per imprenditori e datori di lavoro. Nell'orientamento 10 gli Stati membri sono chiamati a ridurre in modo significativo le spese generali e gli oneri amministrativi che le imprese devono sostenere per l'assunzione di manodopera. L'orientamento 11 sollecita una riduzione degli ostacoli che, specie nei sistemi fiscali e previdenziali, possano frapporsi alla creazione di attività autonome<sup>10</sup>. L'orientamento 14 esorta gli Stati membri a fissare obiettivi per una graduale riduzione della pressione fiscale sul lavoro e dei costi non salariali, in particolare per quanto riguarda il lavoro non qualificato e scarsamente retribuito, tenendo conto nel contempo dell'"equilibrio finanziario dei regimi di sicurezza sociale".

Va da sé che per consentire agli Stati membri di far fronte a tali impegni, il processo di modernizzazione dei sistemi di protezione sociale deve passare per un'analisi del meccanismo degli incentivi, tra cui quelli atti a favorire l'ingresso di soggetti assistiti nel mondo del lavoro, un eventuale prepensionamento di lavoratori anziani, oppure la creazione di nuovi posti da parte di datori di lavoro o imprenditori.

Al fine di **conciliare vita professionale e vita familiare**, gli orientamenti sottolineano anche l'importanza che l'assistenza all'infanzia riveste per la partecipazione sia degli uomini che delle donne al mondo del lavoro, comprese le politiche che prevedano la possibilità di ricorrere ad aspettative, congedi parentali, lavori a tempo parziale e orari di lavoro flessibili. L'orientamento 21 impegna gli Stati membri a promuovere politiche che rispettino la vita familiare, predisponendo tra l'altro servizi di assistenza economici, accessibili e di elevata qualità, sia per i figli che per altre persone a carico. L'orientamento 22 invita gli Stati membri ad esaminare, al fine di eliminarli gradualmente, gli ostacoli che impediscono ad uomini e donne di esercitare nuovamente una professione retribuita dopo un periodo di interruzione. Aumentare la partecipazione delle donne al mercato del lavoro, in vista dell'imminente evoluzione demografica, costituisce un importante obiettivo della strategia europea per l'occupazione. Considerate in questa luce, tali politiche hanno la possibilità di contribuire fortemente alla capacità produttiva dell'economia.

La relazione congiunta 1999 sull'occupazione illustrerà i progressi compiuti, nell'ambito di detta strategia, dagli orientamenti che hanno un'incidenza sui sistemi di protezione sociale.

*Aumentare il tasso di occupazione può contribuire alla sostenibilità della protezione sociale*

---

<sup>10</sup> La task force per la semplificazione dell'ambiente imprenditoriale (BEST) ha sollevato la questione nel suo rapporto finale, invitando gli Stati membri a snellire la gestione dei rispettivi sistemi di sicurezza sociale. («Promuovere spirito imprenditoriale e concorrenzialità» - Risposta della Commissione al rapporto ed alle raccomandazioni della task force BEST (COM(1998) 550 def.).

La strategia europea per l'occupazione affronta al tempo stesso uno dei temi che più preoccupano gli Stati membri, vale a dire i futuri sistemi di finanziamento della protezione sociale. Il modesto tasso medio di occupazione nell'Unione europea, ovvero il nodo che la strategia tenta di risolvere, erode la base di finanziamento dei sistemi di protezione sociale. Si tratta di un problema fondamentale tenuto conto dell'invecchiamento della popolazione. Nel caso dei lavoratori più anziani l'interazione tra bassi tassi di occupazione e pressioni sui sistemi di protezione sociale assume un'importanza particolare: a livello europeo meno della metà di tutti gli uomini di età compresa tra 55 e 64 anni è occupata. Ciò comporta una perdita dei contributi fiscali e sociali necessari per finanziare i sistemi di protezione sociale e, nel contempo, un aumento dei costi per gli stessi sistemi, sotto forma di pensioni anticipate.

Per garantire la futura sostenibilità dei sistemi di protezione sociale e, in particolare, di quelli pensionistici, serve un tasso di occupazione più elevato. Sarà quindi necessario invertire la tendenza che molti paesi hanno di ricorrere al prepensionamento e ad altre misure previdenziali favorevoli ad un'uscita precoce dal mercato del lavoro, come strumenti per ridurre l'offerta di manodopera. Le recenti riforme delle pensioni hanno tentato di contenere la crescita della spesa, ad esempio, aumentando l'età pensionabile, introducendo elementi di equità attuariale nei programmi di prepensionamento ed aumentando la flessibilità dell'orario di lavoro e delle pensioni. I sistemi di protezione sociale devono eliminare gli incentivi che consentono ai lavoratori più anziani di uscire precocemente dal mercato del lavoro. E ciò non soltanto per i costi che comportano, ma anche perché il prepensionamento è contrario agli obiettivi di una società fondata sull'integrazione e l'invecchiamento attivo<sup>11</sup>.

Per avere un esito positivo, la strategia europea per l'occupazione va quindi abbinata, a livello nazionale ed europeo, ad un processo parallelo e complementare di modernizzazione della protezione sociale. La Commissione tenterà di garantire un elevato livello di interazione tra i due processi.

### **2.3. La sfida dell'ampliamento**

#### *Un'opportunità storica e una sfida*

Nel campo della politica di protezione sociale l'adesione dei paesi dell'Europa centrale e orientale rappresenta sia un'opportunità che una sfida per l'UE. Il prossimo ampliamento differisce profondamente da quelli precedenti, perché l'UE non ha mai negoziato con così tanti paesi contemporaneamente, ma anche per l'entità della popolazione dei paesi candidati, il loro livello di reddito rispetto a quello dell'UE e la struttura delle loro economie.

---

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione "Verso un'Europa di tutte le età" (COM(1999) 221 def.).

- La popolazione complessiva dei 10 paesi in questione ammonta a 105 milioni di persone, pari a circa il 28% dell'attuale popolazione dell'UE.
- Il PIL totale, espresso in euro, dei 10 PECO sfiora il 4% del PIL dell'UE.
- Anche la distribuzione del lavoro tra i vari settori economici è profondamente diversa nei PECO e negli Stati membri.

*I moderni sistemi di protezione sociale agevoleranno l'integrazione dei nuovi Stati membri*

Nei PECO i sistemi di protezione sociale stanno già svolgendo un ruolo di primo piano nell'agevolare il processo di transizione economica e nel mantenere la stabilità politica. Sebbene in tutta la regione dell'Europa centro-orientale il reddito stia ora crescendo, dopo un periodo iniziale di flessione registrato nella maggior parte dei paesi, il suo livello resta comunque decisamente inferiore a quello degli attuali Stati membri meno prosperi e ben al di sotto della media UE. Povertà e miseria si sono diffuse con l'aumento della disoccupazione. Inoltre, con l'adesione al mercato unico, i PECO saranno esposti ad una fortissima concorrenza che contribuirà ad accelerare ulteriormente il loro processo di trasformazione economica e di cambiamento strutturale. Pertanto, la positiva integrazione economica degli attuali e futuri Stati membri costituisce una sfida per entrambe le parti: la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale dei paesi candidati contribuirà notevolmente ad agevolare il processo di integrazione.

Nella fase di preparazione all'adesione, i paesi candidati dovranno adoperarsi per definire sistemi di protezione sociali efficienti, efficaci e sostenibili e per recepire l'*acquis* esistente in materia di coordinamento dei regimi di sicurezza sociale e parità di trattamento.

### **3. VERSO UNA STRATEGIA CONCERTATA PER MODERNIZZARE LA PROTEZIONE SOCIALE**

Gli sviluppi illustrati sopra stanno rendendo la protezione sociale una materia di crescente interesse comune per gli Stati membri. Rafforzano l'interesse, già emerso con la raccomandazione del 1992, di studiare insieme le modalità per modernizzare i sistemi di protezione sociale in vista del futuro.

Nel marzo 1999 il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a "dare avvio a un processo di armonizzazione volontaria degli obiettivi e delle politiche nel settore della protezione sociale secondo il modello della strategia occupazionale europea".<sup>12</sup>

La Commissione ritiene che sia giunto il momento di approfondire la collaborazione esistente a livello europeo, al fine di aiutare gli Stati membri a portare avanti correttamente l'opera di modernizzazione della protezione sociale e a formulare una *visione politica comune* della protezione sociale nell'Unione europea.

---

<sup>12</sup> Risoluzione sulla relazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni sulla "Protezione sociale in Europa 1997" (A4-0099/99).

### *Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale*

La Commissione propone pertanto una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale. Tale iniziativa tiene conto degli sviluppi intercorsi dal 1992 in poi, quando è stata varata la raccomandazione del Consiglio, successivamente completata da due comunicazioni della Commissione. La raccomandazione del 1992 ha definito i principi basilari della collaborazione e gli obiettivi da perseguire. La prima comunicazione della Commissione ha invece aperto un ampio dibattito sul futuro della protezione sociale ed avviato un processo di riflessione comune, mentre la comunicazione del 1997 ha focalizzato la discussione su una serie di punti chiave. Il programma qui proposto si rifà direttamente a quanto è emerso da tale dibattito.

La strategia proposta intende ampliare la collaborazione tra Stati membri e Unione europea promuovendo lo scambio di esperienze, la discussione delle strategie da adottare e il monitoraggio degli sviluppi politici in corso, al fine di individuare le soluzioni migliori.

#### *Quattro obiettivi generali*

Alla luce di quanto è finora emerso dal processo di riflessione e riprendendo i punti evidenziati nella precedente comunicazione "Modernizzare e migliorare la protezione sociale", nonché rifacendosi ai dibattiti avviati a seguito del vertice di Lussemburgo, la Commissione propone al Consiglio una serie di obiettivi generali da perseguire in futuro. Il processo ha finora evidenziato che tutti gli Stati membri sono chiamati a risolvere i seguenti problemi fondamentali: rendere i sistemi di protezione sociale più orientati all'occupazione, affrontare l'incombente fenomeno dell'invecchiamento della popolazione, lottare contro l'emarginazione sociale e fornire un'assistenza sanitaria di elevata qualità contenendo nel contempo i costi generali. Il tema della parità di trattamento tra i sessi interessa tutti e quattro gli obiettivi.

La Commissione invita pertanto il Consiglio ad approvare formalmente tali obiettivi, quale base delle sue future deliberazioni.

## **- Rendere il lavoro proficuo e offrire un reddito sicuro**

Le caratteristiche dell'attuale mercato del lavoro sono molto diverse da quelle presenti al momento della creazione dei sistemi di protezione sociale europei. Elevati tassi di disoccupazione, con una forte percentuale di giovani, donne e disoccupati di lunga durata; una scarsa partecipazione delle generazioni "più anziane" al modo del lavoro; interruzioni della carriera e sospensioni involontarie dell'attività economica; il cambiamento delle strutture familiari; l'emergere di nuove forme di lavoro, come il lavoro a tempo parziale e a tempo determinato; nonché l'incalzante evoluzione tecnologica, che comporta un continuo aggiornamento delle qualifiche: tutte queste caratteristiche richiedono più delle tradizionali forme di "tutela", come la garanzia di un reddito sostitutivo. Per adattarsi a tali cambiamenti occorre stabilire un nuovo equilibrio tra sicurezza e flessibilità, tra diritti e responsabilità. I sistemi previdenziali sono ora tenuti ad offrire ai lavoratori e a coloro che sono alla ricerca di un lavoro un aiuto attivo, promuovendo in particolare l'idoneità professionale e la capacità di adeguamento, nonché a prevedere forti incentivi al lavoro, rendendolo proficuo.

- I sistemi fiscali e previdenziali vanno definiti in modo tale che l'inserimento professionale risulti vantaggioso. Inoltre, non bisogna dissuadere datori di lavoro e imprenditori dal creare nuovi posti e opportunità di lavoro. La protezione sociale e il benessere della comunità dipendono dall'andamento economico e da un'elevata partecipazione al mercato del lavoro. I sistemi previdenziali non devono pertanto intralciare la vita economica introducendo disincentivi al lavoro, all'istruzione, alla formazione, alla mobilità, alla creazione di nuovi posti o all'imprenditoria.
- I sistemi di protezione sociale vanno adeguati all'emergere di nuove forme di lavoro, come i contratti a tempo determinato e a tempo parziale, nonché alla crescente importanza delle attività autonome.
- Per consentire alle persone di affrontare le sfide di un mondo del lavoro in continua evoluzione occorre dar loro la certezza di poter contare su una fonte di reddito sicura. I sistemi di protezione sociale dovrebbero fornire un reddito sostitutivo e un aiuto concreto in caso di cambiamento di posto di lavoro, per evitare che un'interruzione temporanea dell'attività lavorativa possa sfociare in una disoccupazione di lunga durata.
- La protezione sociale dovrebbe contribuire a conciliare vita professionale e vita familiare: il sostegno alle famiglie e la possibilità di conciliare vita professionale e familiare non è soltanto una questione di pari opportunità tra uomo e donna, ma anche una necessità economica alla luce dell'evoluzione demografica.
- Sulla base della normativa e delle prassi nazionali vigenti, il finanziamento della protezione sociale deve tener conto della necessità di destinare ai sistemi risorse sufficienti per il raggiungimento dei loro obiettivi, dell'esigenza di evitare l'impatto negativo che oneri e contributi sociali eccessivi possono avere sull'occupazione e della necessità di osservare una certa disciplina di bilancio.

## **- Garantire la sicurezza e sostenibilità dei regimi pensionistici**

L'obiettivo fondamentale deve essere quello di fornire pensioni sicure ed adeguate. Ciò significa rendere i sistemi pensionistici sostenibili e garantire un reddito sostitutivo accettabile ai pensionati. Occorre pertanto ricercare un giusto equilibrio tra i sistemi retributivi e contributivi. Ma oltre al benessere materiale, è importante garantire agli anziani una partecipazione costante alla vita sociale, in modo da mantenerli attivi. Si tratta di un obiettivo può essere conseguito soltanto se preparato per tempo e sostenuto, nel quadro dei sistemi previdenziali e pensionistici, da opportuni incentivi che favoriscano la partecipazione dei lavoratori più anziani al mondo del lavoro, l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita e l'assistenza sanitaria preventiva.

- Per anticipare l'impatto dell'invecchiamento della popolazione sui sistemi di protezione sociale è necessario elaborare un insieme coerente di misure che si rifacciano alla politica del lavoro e delle pensioni, agli altri campi della protezione sociale (in particolare, assistenza sanitaria e assistenza di lunga durata) e alle politiche in materia di pari opportunità.
- I nuovi sistemi pensionistici dovrebbero scoraggiare l'uscita prematura dal mondo del lavoro e favorire la flessibilità del pensionamento e la partecipazione attiva delle persone anziane alla vita della comunità.
- L'obiettivo di promuovere l'invecchiamento attivo non riguarda soltanto le politiche a favore delle generazioni più anziane, ma interessa direttamente anche quelle destinate all'attuale generazione di lavoratori.
- Un'attenzione particolare va rivolta al problema della povertà tra le donne anziane, derivante dalla loro scarsa partecipazione al mercato del lavoro e dai cambiamenti intervenuti nella strutture famigliari.

## **- Promuovere l'integrazione sociale**

La protezione sociale, abbinata ad altri strumenti politici, ha da svolgere un importante ruolo nel combattere l'emarginazione e promuovere l'integrazione sociale. I sistemi di protezione sociale servono in particolare a fornire un reddito minimo, un alloggio e servizi sanitari, nonché ad agevolare una quanto più ampia partecipazione alla vita sociale. Coloro che sono in grado di operare sul mercato del lavoro dovrebbero avere la possibilità di avvalersi di misure intese a sostenerli attivamente nel processo d'inserimento professionale.

- Garantire un'adeguata rete di sicurezza, comprendente un reddito minimo e misure di accompagnamento, al fine di combattere efficacemente la povertà e l'emarginazione di singoli individui e nuclei famigliari.
- Concentrarsi sulla prevenzione, promuovendo misure attive piuttosto che passive, e prevedere incentivi e percorsi di (re)inserimento nel mercato del lavoro e nella società.
- Contribuire ad un approccio globale ed integrato per combattere l'emarginazione sociale, ricorrendo a tutte le politiche appropriate e a tutti i soggetti interessati.

## **- Garantire un'assistenza sanitaria di elevata qualità e sostenibile**

Ognuno dovrebbe poter beneficiare di sistemi che promuovono la salute, curano le malattie e offrono assistenza e cure a chi ne ha bisogno. I sistemi sanitari europei hanno compiuto notevoli passi avanti, come risulta dal quanto mai buono stato di salute della popolazione della Comunità. Tuttavia, la domanda di assistenza sta crescendo e continuerà a farlo, soprattutto considerando che il numero delle persone anziane è in aumento a livello comunitario. La costante evoluzione della tecnologia medica può comportare notevoli vantaggi, ma anche un incremento dei costi. È possibile ovviare a tale pressione intervenendo sul fronte della prevenzione e, in particolare, promuovendo stili di vita più sani.

- Contribuire a migliorare l'efficienza e l'efficacia dei sistemi sanitari affinché possano raggiungere i propri obiettivi nei limiti delle risorse disponibili. A tal fine, garantire che le competenze e le tecnologie mediche vengano utilizzate in modo ottimale e rafforzare la collaborazione tra gli Stati membri in fase di valutazione di politiche e tecniche.
- Garantire l'accesso di tutti a servizi sanitari di elevata qualità e ridurre le disparità sanitarie.
- Rafforzare l'assistenza di lunga durata agli anziani non autosufficienti, fornendo tra l'altro servizi adeguati e rivedendo la relativa copertura sanitaria.
- Privilegiare la prevenzione delle malattie e la tutela della salute, come modo migliore per affrontare i problemi sanitari, ridurre i costi e promuovere stili di vita più sani.

### ***Il nuovo processo di scambio di esperienze e controllo dell'andamento delle politiche***

Per facilitare un nuovo, più intenso dibattito e impegno nei confronti di tali obiettivi, la Commissione prevede le seguenti iniziative.

Ogni Stato membro sarà invitato a designare un funzionario di alto livello, cui affidare la funzione di referente per le attività di scambio e raccolta di informazioni. La Commissione intende convocare regolarmente tali funzionari per analizzare e valutare i progressi compiuti.

Per rispondere meglio alle esigenze comuni degli Stati membri, per migliorare lo scambio di esperienze e per contribuire alla modernizzazione dei sistemi nazionali verificando l'andamento delle politiche in corso, è necessario adottare un nuovo strumento politico. A tal fine, la Commissione intende predisporre una nuova versione della "Relazione sulla protezione sociale in Europa". In futuro la nuova relazione verrà pubblicata con scadenza annuale, invece che biennale, in modo da poter seguire da più vicino l'evoluzione delle politiche.

La relazione sarà elaborata in stretta collaborazione con gli Stati membri, riflettendo gli obiettivi generali che il Consiglio è qui invitato ad adottare.

Il documento riprenderà le informazioni fornite dagli Stati membri, evidenziando i principali sviluppi politici.



La Commissione inviterà il Consiglio ad esaminare la relazione annuale sulla protezione sociale insieme alla relazione congiunta sull'occupazione.

Si provvederà ad agevolare la progressiva partecipazione dei paesi candidati a tale processo<sup>13</sup>.

### ***L'esigenza di ampliare il dibattito***

La società civile nutre un forte interesse ed è direttamente coinvolta nella questione. La Commissione propone pertanto di sviluppare un dialogo con tutti i soggetti interessati. Le parti sociali saranno invitate a partecipare a tale processo nell'ambito del comitato del dialogo sociale. Saranno inoltre sviluppati gli scambi con le ONG. Anche gli istituti previdenziali saranno chiamati ad offrire il loro contributo.

Le istituzioni comunitarie sono invitate a prendere parte al dibattito; in particolare, sono chiamati ad esprimere un parere su questo approccio il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni.

Di conseguenza, al fine di creare una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale la Commissione propone:

#### **1. che il Consiglio approvi i quattro obiettivi illustrati nella presente comunicazione, ovvero:**

- rendere il lavoro proficuo e offrire un reddito sicuro;
- garantire la sicurezza e sostenibilità dei regimi pensionistici;
- promuovere l'integrazione sociale;
- garantire un'assistenza sanitaria di elevata qualità e sostenibile;

#### **2. che il Consiglio approvi la messa a punto di un contesto per una più stretta collaborazione nel campo della protezione sociale, fondato sullo scambio di esperienze, la concertazione reciproca e la valutazione degli sviluppi politici in corso, al fine di individuare le scelte più opportune;**

#### **3. che gli Stati membri nominino funzionari di alto livello cui affidare la gestione di tale processo. La Commissione provvederà a convocare tali funzionari per analizzare e valutare i progressi compiuti;**

**Per aiutare gli Stati membri in tale processo e per controllare l'evoluzione delle politiche, la Commissione intende pubblicare, con scadenza annuale, una nuova versione della relazione sulla protezione sociale in Europa, da presentare al Consiglio;**

#### **4. che altre istituzioni comunitarie, in particolare il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale e il Comitato delle regioni partecipino a tale processo;**

---

<sup>13</sup> La relazione sulla protezione sociale in Europa per il 1999 comprenderà alcune informazioni sulla protezione sociale nei PECO.

**5. che parti sociali, ONG e istituti previdenziali siano parimenti coinvolti.**