



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 7 febbraio 2008 (18.02)
(OR. en)**

6214/08

**SOC 89
ECOFIN 64
FSTR 1
EDUC 43
SAN 24**

NOTA DI TRASMISSIONE

al: Comitato dei Rappresentanti permanenti (Parte prima)/Consiglio EPSCO
Oggetto: **Progetto di relazione congiunta per il 2008 sulla protezione e sull'inclusione sociale**

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il progetto di relazione congiunta per il 2008 sulla protezione e sull'inclusione sociale, quale risulta dai lavori del comitato per la protezione sociale.

PROGETTO DI RELAZIONE CONGIUNTA PER IL 2008 SULLA PROTEZIONE E SULL'INCLUSIONE SOCIALE

MESSAGGI PRINCIPALI

- La politica sociale e la politica economica possono e dovrebbero sostenersi reciprocamente. Negli ultimi anni le riforme dei regimi di protezione sociale e le politiche attive di inclusione hanno contribuito all'aumento della crescita e dell'occupazione. È necessario tuttavia intensificare gli sforzi per garantire anche a coloro che vivono ai margini della società di poter fruire dei benefici di un contesto economico più favorevole e per rafforzare la coesione sociale. Pertanto, ai fini di uno sviluppo sostenibile dell'Europa, è fondamentale prevenire e combattere la povertà e l'esclusione sociale, modernizzando i regimi previdenziali affinché risultino socialmente adeguati ed economicamente sostenibili nel quadro di una sana politica di bilancio. Politiche coerenti e coordinate, comprendenti l'integrazione della parità di genere e la solidarietà intergenerazionale, sono essenziali per raggiungere l'obiettivo della piena inclusione sociale dei gruppi più vulnerabili. Sarà necessario uno sforzo protratto durante il prossimo ciclo della strategia di Lisbona, e anche successivamente.
- I tassi di occupazione sono aumentati per tutte le categorie di lavoratori anziani. Le misure attive di inclusione, le riforme dei regimi previdenziali e del mercato del lavoro hanno migliorato 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. Tenendo conto del miglioramento dello stato di salute delle persone e delle aspettative di vita, le riforme e la modernizzazione dei regimi previdenziali possono promuovere l'invecchiamento attivo migliorando l'occupabilità, 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'adeguatezza futura e sulla sostenibilità finanziaria, economica e sociale. Occorre sensibilizzare sui rischi legati ai diversi regimi pensionistici, affinché si possa operare una scelta ponderata. Lavorare sulla metodologia dell'analisi comparativa e lo scambio di buone pratiche consente di accertare l'impatto a lungo termine della riforma pensionistica sugli individui, in particolare per coloro che hanno percorsi di carriera atipici.

- Dei 78 milioni di europei a rischio di povertà, 19 milioni sono bambini. Perché si interrompa la trasmissione della povertà e dell'esclusione alla prossima generazione, occorre garantire pari opportunità per tutti mediante politiche sociali ben congegnate e potenziando gli sforzi volti a 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.
- Sono poveri i bambini i cui genitori sono disoccupati o in situazione di scarsa intensità lavorativa, oppure lavorano ma il loro salario non è sufficiente e il sostegno al reddito è inadeguato per proteggerli contro il rischio della povertà. 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 bambini e dei giovani. Ciò implica combinare opportunità di occupazione di qualità che consenta ai genitori di integrarsi e di progredire nel mercato del lavoro, un sostegno al reddito adeguato e ben congegnato e la fornitura dei servizi necessari ai bambini e alle loro famiglie. 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.
- La lotta alla povertà infantile e a quella in generale trarrà vantaggio da una diagnosi basata su dati comprovati delle cause principali della povertà e dell'esclusione in ogni Stato membro. In tale contesto obiettivi nazionali quantificati possono servire a produrre un impatto decisivo sull'eliminazione della povertà. Ciò può essere ulteriormente rafforzato da un monitoraggio periodico dell'impatto e dell'efficacia delle politiche e, ove necessario, da un potenziamento della capacità statistica.
- 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. Gli interventi devono basarsi su un approccio che integri la salute in tutti gli ambiti della politica, ivi compreso promuovendo stili di vita salutari; la protezione sociale dovrebbe garantire a tutti un accesso a una sanità di qualità e all'assistenza di lunga durata e promuovere la prevenzione, anche per i più emarginati. È una sfida importante riuscire ad assicurare un accesso per tutti al progresso tecnologico, garantendo al tempo stesso la sostenibilità.

- Le trasformazioni demografiche e sociali fanno aumentare la domanda di assistenza di lungo periodo. Gli Stati membri si sono impegnati a sviluppare l'accesso a servizi di qualità. Occorre trovare un giusto equilibrio tra responsabilità pubbliche e private e assistenza formale e informale. All'assistenza ospedaliera vanno anteposte le cure a domicilio o in infrastrutture locali ma per molti Stati membri offrire tali servizi di qualità rimane un compito arduo. Analogamente, essi trovano difficoltà nel migliorare il coordinamento dell'assistenza e sostenere i prestatori di cure informali.
- Il primo ciclo del metodo di coordinamento aperto razionalizzato 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 prosieguo della loro attuazione è determinante ai fini del successo della strategia di Lisbona.
- La novità del 2007 per quanto riguarda il metodo di coordinamento aperto 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 rendicontazione più mirata. Gli Stati membri e la Commissione attueranno metodi di lavoro perfezionati per rafforzare l'efficacia delle strategie europee e nazionali, nella prospettiva del ciclo 2008-2010 (e oltre) del metodo di coordinamento aperto.

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 della disoccupazione di lunga durata. Il divario di genere, anche se in diminuzione, è tuttora in generale considerevole. 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 sostengono anche la crescita, incrementando l'offerta di manodopera e rendendo maggiormente sostenibili le posizioni di bilancio. Per quanto riguarda il finanziamento della protezione sociale, in diversi Stati membri si è verificata una svolta consistente in un allargamento della sua base finanziaria dagli oneri fiscali sul lavoro ad altri tipi di imposizione fiscale. Tutti condividono l'interesse a migliorare l'efficienza delle spese relative alla protezione sociale al fine di garantire adeguatezza e sostenibilità.

Tuttavia, una crescita vigorosa e la creazione di nuovi posti di lavoro non comportano automaticamente il rafforzamento della coesione sociale o il miglioramento della situazione dei soggetti più emarginati della nostra società. Sono necessarie l'inclusione attiva e politiche attive del mercato del lavoro mirate ai gruppi più svantaggiati. 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 78 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 gli obiettivi e un approccio 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 notevolmente 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.

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. ES ha trasmesso un addendum.

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

2. INTERAZIONE TRA IL METODO DI COORDINAMENTO APERTO 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, fondamentale sia per migliorare la qualità di queste ultime che per progredire verso gli 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 come le politiche economiche, sociali e dell'occupazione siano strettamente correlate tra loro e si sostengano reciprocamente. 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 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 inclusione attiva 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 bambini e dei giovani si aiutano le generazioni future a sviluppare tutto il loro potenziale, dando loro modo di essere più presenti nella società e nell'economia. Tuttavia, come evidenziato nella relazione congiunta del 2007, una sana crescita economica e la creazione di occupazione non si tradurranno automaticamente in una maggiore coesione sociale. Esse devono essere sostenute da misure per i gruppi più vulnerabili e da sistemi di protezione sociale e moderni e attivi.

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 di tutti i bambini 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. La percentuale di bambini a rischio di povertà raggiunge il 25 % quando lavora solo un genitore, rispetto al 7% quando lavorano entrambi i genitori. Tra gli altri fattori di rischio, oltre ad una scarsa intensità lavorativa, 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 i bambini 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 dei bambini. 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 trappola". 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 perché vivono in famiglie povere. Migliorare le condizioni di vita del bambino implica migliorare il reddito familiare attraverso misure volte ad agevolare l'accesso dei genitori al mercato del lavoro nonché grazie ad un aiuto diretto, finanziario o sotto forma di prestazione di servizi sociali di base. Riuscire a conciliare vita professionale e vita privata può essere molto importante in tal senso; servirà, ad esempio, migliorare la qualità e la quantità dell'assistenza all'infanzia e di quella di lungo termine. 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 fondamentale in tale contesto fornire opportunità di sviluppare le capacità. È incoraggiante 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 trappola 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 bisognosi. L'istruzione svolge un ruolo fondamentale per compensare gli svantaggi socioeconomici, creando condizioni favorevoli allo sviluppo positivo del bambino. 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 ambiti in cui è ancora possibile l'elaborazione di politiche 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, è possibile rafforzare l'impatto delle strategie di lotta contro la povertà, delle politiche di difesa dei diritti dei bambini e degli sforzi per combattere la discriminazione mediante un miglior coordinamento. È inoltre necessario un approccio integrato alla povertà infantile, tenendo conto non solo dell'indigenza economica, ma anche di elementi quali le privazioni materiali, la mancata partecipazione sociale e l'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 l'occupabilità dei lavoratori anziani. È necessario che tali riforme siano completate da misure di flessicurezza durante l'intero ciclo di vita e da misure volte a migliorare sia la quantità che la qualità dei posti di lavoro, in particolare per coloro il cui percorso professionale è meno regolare, per chi ha un basso livello salariale e per coloro che incontrano difficoltà ad acquisire 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 ma anche di sostegno a coloro che svolgono lavori particolarmente impegnativi o pericolosi; mirano 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 per aprire i mercati del lavoro ai lavoratori più anziani e combattere la discriminazione cui sono esposti. A questo proposito è chiara anche l'importanza che riveste per alcuni Stati membri la pensione complementare erogata da un regime privato.

2.3. Garantire l'offerta di fondi pensione privati

I fondi pensione privati acquistano sempre più 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 dai regimi a capitalizzazione e dalla loro effettiva copertura. Mentre è più probabile che un incremento dell'occupazione e della produttività offra accesso alle pensioni private, sembra necessario adottare specifiche misure strategiche 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, possono incidere notevolmente sui futuri redditi da pensione l'età alla quale ci si affilia al regime a capitalizzazione, l'età pensionabile e le norme che disciplinano il cumulo e il pagamento delle prestazioni, quali i criteri di indicizzazione e il trattamento dei periodi non contributivi.

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 agli stili di vita 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 disforme 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 saranno impiegati per 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 applicato 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 realtà, 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 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 alta 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 nelle proprie case 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 DI COORDINAMENTO APERTO

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 di coordinamento aperto sugli obiettivi sociali comuni uscirà rafforzato da una simile constatazione, purché sia garantito lo stesso progresso costante nel corso dei prossimi anni tematici. Tuttavia, anche se l'interesse destato nel 2007 dalla povertà infantile ed il seguito che gli è stato dato sono elementi importanti delle azioni a favore dell'inclusione sociale a livello comunitario e nazionale, la scelta dei temi nei prossimi anni non dovrebbe distogliere l'attenzione dalle questioni generali. Al fine di rafforzare sia l'impegno che gli sforzi reali, la Commissione ha proposto che il 2010 sia dichiarato Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Il metodo aperto di coordinamento ha un ruolo determinante nel promuovere una definizione comune delle priorità di politica sociale. 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 2008-2010

- orientandosi verso un approccio più mirato al contesto e al processo, che preveda anche l'analisi delle politiche infruttuose e l'adattamento continuo delle politiche 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, anche considerando l'impatto sociale delle valutazioni d'impatto integrate;
- migliorando ulteriormente la governance con il coinvolgimento costante delle parti interessate, ivi comprese le autorità locali, nel ciclo di azioni strategiche del metodo aperto di coordinamento;
- intensificando l'interazione positiva tra il metodo di coordinamento aperto 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 le altre parti interessate - a considerare una proposta tesa a rafforzare ulteriormente la capacità del metodo di coordinamento aperto di sostenere gli sforzi degli Stati membri per realizzare gli obiettivi sociali comuni. È necessario tenere conto della sussidiarietà e dei divari esistenti negli Stati membri. Lo scopo, tuttavia, è basarsi sulla definizione comune delle principali sfide per arrivare all'elaborazione unanime di orientamenti per l'attuazione. Il metodo di coordinamento aperto 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.