



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 17 novembre 2011 (21.11)
(OR. en)**

17050/11

**SOC 1008
ECOFIN 781**

NOTA DI TRASMISSIONE

del: Segretariato generale del Consiglio
al: Comitato dei Rappresentanti permanenti/Consiglio "EPSCO"
Oggetto: "La dimensione sociale della strategia Europa 2020: concretizzare l'impegno dell'UE per la riduzione della povertà e per l'inclusione (2011)": parere del comitato per la protezione sociale
- Approvazione

Si allega per le delegazioni il parere del CPS in oggetto, messo a punto dal comitato il 14 novembre 2011. Il parere sarà trasmesso al Consiglio "EPSCO" il 1° dicembre 2011 nell'ambito del punto all'ordine del giorno "Contributo al Consiglio europeo (9 dicembre): attuazione della strategia Europa 2020 nel quadro delle politiche sociali e per l'occupazione".



**Comitato per la protezione
sociale**

PARERE SUL TEMA:

LA DIMENSIONE SOCIALE DELLA STRATEGIA EUROPA 2020

**CONCRETIZZARE L'IMPEGNO DELL'UE PER LA RIDUZIONE
DELLA POVERTÀ E PER L'INCLUSIONE SOCIALE
(2011)**

I. Messaggi principali

1. Le cifre più recenti risultanti dalle statistiche dell'UE sul reddito e sulle condizioni di vita per il 2010 (dati EU-SILC) indicano che le condizioni di vita e la situazione dell'occupazione delle famiglie nell'UE non stanno migliorando. Vi è un rischio maggiore che la crisi economica aggravi pesantemente la situazione dei cittadini più vulnerabili esponendoli maggiormente a grave deprivazione materiale.
2. I regimi di sicurezza sociale hanno finora attutito gli effetti più pesanti della crisi, evitando che fossero le fasce più vulnerabili a portare il peso delle misure di risanamento, ma è necessario garantire che questa situazione sia sostenibile anche in futuro.
3. L'esame realizzato dal comitato per la protezione sociale (CPS) nel 2011, relativo alle ripercussioni sociali della crisi, rivela effetti notevoli, come indicato dall'aumento dei beneficiari di reddito minimo, di assistenza sociale e di indennità di alloggio. I regimi di sicurezza sociale sono sottoposti a una pressione sempre maggiore a causa del perdurare della crisi economica. La loro capacità di assorbire i diversi impatti della crisi e di ridurre le ineguaglianze dovrebbe essere sfruttata appieno. Il loro ruolo di tutela delle fasce più vulnerabili continua ad essere essenziale e deve rimanere in cima alle priorità attuali dell'UE.
4. Occorre pertanto definire strategie efficaci affinché i regimi di protezione sociale possano continuare a offrire protezione e a migliorare l'occupabilità delle persone. Si tratta di un aspetto cruciale non solo in termini di giustizia sociale, ma anche perché nel lungo periodo l'Europa avrà bisogno che i suoi cittadini contribuiscano allo sviluppo socioeconomico per sostenere e finanziare le necessità di una società che invecchia.
5. La riforma dei regimi di protezione sociale e pensionistici e il loro adeguamento ai mutamenti demografici dovrebbero essere portati avanti in modo da preservarne la sostenibilità e l'adeguatezza a lungo termine. Tra le priorità dovrebbe figurare l'incentivo a creare posti di lavoro di qualità. Il lavoro dovrebbe essere sempre remunerato. L'adeguatezza delle pensioni si dimostra cruciale per preservare il tenore di vita dei pensionati.

6. Occorrerebbe compiere tutti gli sforzi necessari per realizzare l'impegno del Consiglio europeo del giugno 2010 per la riduzione della povertà e dell'esclusione sociale. Il CPS, pertanto, esorta a dedicare maggiore attenzione alla qualità delle misure di risanamento di bilancio, che devono essere rispondenti ai bisogni sociali di tutte le generazioni, e a preservare la capacità di resistenza dei regimi di protezione sociale agli shock economici.

II. Il parere

Tre anni or sono, la crisi economica e finanziaria mondiale ha innescato la più grave recessione economica mai affrontata dall'UE. Nel 2009 circa 114 milioni di persone che vivevano nell'Unione europea (23% della popolazione UE) erano a rischio di povertà o esclusione sociale¹. La crescita economica e dell'occupazione è debole. La disoccupazione di lunga durata continua a crescere. Le misure volte a risanare la situazione di bilancio e a ridurre i disavanzi si sono svolte in un contesto di ripresa fiacca e di crollo dei redditi².

¹ Il dato corrisponde alla somma delle persone che sono: a rischio di povertà e/o in condizioni di grave deprivazione materiale e/o che vivono in nuclei familiari con intensità di lavoro molto bassa. Le persone sono conteggiate una sola volta anche se rientrano in più di una di queste categorie. Sono considerate **a rischio di povertà** le persone il cui reddito familiare disponibile equivalente è al di sotto della soglia di povertà, fissata in ciascun paese al 60% della media nazionale del reddito familiare disponibile equivalente (dopo le prestazioni sociali). La deprivazione materiale comprende indicatori relativi a limitazioni economiche e beni durevoli. Le persone in **condizioni di grave deprivazione materiale** vivono in condizioni estremamente limitate dalla mancanza di risorse; essi incontrano almeno 4 dei 9 problemi seguenti: non hanno mezzi per i) pagare l'affitto o le bollette, ii) riscaldare adeguatamente l'alloggio, iii) far fronte a spese impreviste, iv) consumare ogni due giorni carne, pesce o cibi di tenore proteico equivalente, v) trascorrere una settimana di vacanza fuori casa, vi) un'automobile, vii) una lavatrice, viii) un televisore a colori e/o ix) un telefono. **Le persone che vivono in famiglie con un'intensità di lavoro molto bassa** sono persone di età compresa tra 0 e 59 anni che vivono in famiglie in cui gli adulti in età lavorativa (18-59 anni) nell'anno precedente hanno lavorato meno del 20% del loro potenziale lavorativo totale.

² http://ec.europa.eu/economy_finance/eu/forecasts/2011_autumn_forecast_en.htm.

Pur riconoscendo pienamente la necessità del risanamento di bilancio, il comitato per la protezione sociale (CPS) sottolinea il bisogno di tenere sotto controllo le conseguenze sociali della crisi e di trovare nuovi modi per rafforzare la fiducia nella dimensione sociale della strategia Europa 2020³. Questo compito assume importanza ancora maggiore in quanto il recente indicatore del clima di fiducia dei consumatori e le indagini Eurobarometro segnalano che i cittadini dell'UE sono molto più preoccupati nel 2011 che nel 2008 circa le future prospettive di reddito⁴.

Le cifre dell'indagine EU-SILC 2010, relative a soli 24 Stati membri, confermano ulteriormente queste tendenze e forniscono elementi utili per comprendere l'impatto della crisi. Occorre sottolineare che questi dati si basano sul reddito e sull'occupazione mensile delle famiglie nel 2009, quindi il recente aggravarsi della crisi non risulta ancora pienamente registrato.

1. Tendenze relative a povertà ed esclusione sociale

L'evoluzione della percentuale di popolazione che vive in condizioni di povertà o esclusione sociale, così come definite dal Consiglio europeo del giugno 2010, traccia un quadro complessivamente stabile rispetto al 2009. Un'analisi più approfondita dei componenti di tale indicatore mostra tuttavia che, sebbene la parte di popolazione a rischio di povertà sia in generale stabile, ciò si deve in larga misura al calo del reddito familiare medio e non alla stabilizzazione del reddito e delle condizioni di vita. A ulteriore conferma di questo dato, il CPS osserva che in diversi paesi è in aumento la percentuale di persone che vivono in famiglie ad intensità di lavoro molto bassa o esposte a grave deprivazione materiale. La prossima relazione dettagliata del CPS sugli sviluppi della crisi negli Stati membri fornirà nuovi elementi di comprensione pertinenti.

³ Il 27 settembre 2011 la presidenza polacca ha quindi organizzato a Breslavia, assieme alla Commissione europea, una conferenza sul tema "*Innovative responses to the social impact of the crisis*" (Risposte innovative all'impatto sociale della crisi).

⁴ http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicatros/.

- **I tassi di persone a rischio di povertà rimangono stabili ma i redditi familiari medi sono in calo**

L'indicatore di rischio di povertà (AROP) mostra cambiamenti trascurabili rispetto alle indagini condotte nel 2009 e nel 2010⁵. Dei 24 Stati membri⁶ per i quali sono disponibili dati, solo 2 mostrano un aumento significativo dell'AROP. Quattro mostrano invece una tendenza decrescente, mentre in 18 Stati membri l'AROP rimane stabile. In tempi di crisi economica questo indicatore deve essere interpretato con cautela: è un misuratore della povertà relativa basata sul reddito ed è influenzato dal livello generale di reddito e dalla sua distribuzione nell'intera popolazione. Dipende in larga misura dal livello della soglia di povertà. Tra il 2009 e il 2010 il reddito medio è sceso in tutti gli Stati membri tranne 6 e questo ha contribuito ad abbassare la soglia di povertà. Poiché la crisi economica colpisce in primo luogo la popolazione attiva, gli effetti immediati sono due: la disoccupazione aumenta e le retribuzioni diminuiscono, con conseguente calo del reddito medio. Allo stesso tempo le prestazioni sociali rimangono stabili, causando uno spostamento della posizione relativa dei beneficiari. Coloro che nel 2009 percepivano un reddito leggermente al di sotto della soglia di povertà potrebbero perciò ritrovarsi, nel 2010, al di sopra di tale soglia anche se il loro reddito non è aumentato, semplicemente perché il reddito medio (e quindi anche la soglia di rischio di povertà) è sceso. È importante che in futuro siano svolte analisi approfondite per valutare con più precisione l'impatto della crisi sull'evoluzione del livello e del grado di povertà e di esclusione sociale.

⁵ I risultati più recenti riguardano l'indagine EU-SILC 2010 e si riferiscono ai redditi e alla situazione del mercato del lavoro nel 2009 e alla situazione di deprivazione materiale del 2010.

⁶ Secondo il regolamento sul SILC i risultati relativi ai 27 Stati membri dell'UE dovrebbero essere disponibili al 31.12.2011.

- **La grave deprivazione materiale è ancora un problema**

Nei 24 Stati membri per i quali sono disponibili dati relativi al 2010, la percentuale di popolazione che ha registrato un deterioramento del proprio tenore di vita, valutato in base al livello di gravità della deprivazione materiale, è aumentata di 5,5 punti percentuali (pp) in Lettonia, di 4,4 pp in Lituania e di 1,3 pp in Ungheria, mentre rimane stabile in Austria, Belgio, Repubblica ceca, Danimarca, Estonia, Grecia, Finlandia, Germania, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Malta, Polonia, Portogallo, Slovenia, Repubblica slovacca e Svezia. In Bulgaria e Romania si è registrato un calo dello stesso indice nel 2010 rispetto al 2009.

- **Un numero crescente di persone vive in nuclei familiari ad intensità di lavoro molto bassa**

L'indagine del CPS, svolta negli Stati membri nell'ultimo trimestre del 2011, ha rilevato che per numerosi Stati membri la lotta alla povertà e all'esclusione sociale è strettamente connessa all'esclusione dal mercato del lavoro. L'intensità di lavoro molto bassa è in aumento in 10 Stati membri per i quali sono disponibili dati relativi al 2010. In un contesto di disoccupazione crescente, l'aumento della percentuale di persone che vivono in nuclei familiari ad intensità di lavoro molto bassa è maggiore in Lettonia (5,5 pp), seguita da Estonia (3,3 pp), Spagna (2,8 pp), Lituania (2,3 pp), Repubblica slovacca (2,3 pp), Danimarca (1,8 pp), Portogallo (1,7 pp), Francia (1,5 pp), Italia (1,4 pp) e Slovenia (1,3 pp).

- **La povertà lavorativa colpisce un segmento significativo della popolazione attiva dell'UE**

Nel 2010 la povertà lavorativa nell'UE era pari all'8,5%. I dati relativi a tale anno indicano che in diversi paesi il problema rimane, poiché la percentuale è ancora superiore al 5% in Bulgaria, Germania, Danimarca, Ungheria, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Malta, Polonia, Portogallo, Slovenia, Svezia, Repubblica slovacca e Romania. Variabili come il livello salariale, il numero di ore lavorate, la composizione familiare, le condizioni contrattuali, la presenza di figli nel nucleo familiare, influenzano tutte quante il grado di povertà lavorativa.

- **Si aggrava la sfida della povertà infantile e dell'esclusione sociale**

Sono già disponibili indicazioni che segnalano un aumento della percentuale di bambini che vivono in condizioni di povertà o di esclusione sociale nel 2010 in vari paesi (per i quali sono disponibili dati). Tra il 2009 e il 2010 la quota è cresciuta di oltre 1 punto percentuale in diversi Stati membri, ossia Austria, Belgio, Repubblica ceca, Danimarca, Germania, Francia, Spagna, Lettonia, Lituania, Ungheria e Repubblica slovacca. D'altro lato, alcuni Stati membri (Bulgaria, Grecia, Lussemburgo, Malta e Romania) hanno registrato dei progressi nel ridurre la percentuale di bambini a rischio di povertà o di esclusione sociale.

- **I cittadini di oltre 65 anni sembrano essere meno esposti alla povertà e all'esclusione sociale durante la crisi**

Le statistiche relative alla povertà mostrano un andamento diverso per la popolazione di età superiore a 65 anni. La percentuale di persone in questa fascia a rischio di povertà o esclusione sociale è scesa in tutti i 24 Stati membri per i quali sono disponibili dati relativi al 2010. Analogamente, in diversi Stati membri il tasso di persone di età superiore ai 65 anni a rischio di povertà è in diminuzione (Bulgaria, Belgio, Estonia, Spagna, Danimarca, Finlandia, Lituania, Lettonia, Malta, Paesi Bassi, Italia, Svezia, Repubblica slovacca, Romania). Nel 2010 la grave deprivazione materiale era stabile per i cittadini in questa fascia di età nella maggior parte degli Stati membri (Austria, Belgio, Germania, Danimarca, Estonia, Spagna, Grecia, Francia, Lussemburgo, Paesi bassi, Ungheria, Malta, Italia, Slovenia, Finlandia, Polonia, Portogallo, Svezia, Repubblica slovacca). Nei 3 Stati membri nei quali il rischio globale di povertà o esclusione sociale è in calo, la percentuale di persone di età superiore a 65 anni esposte a deprivazione materiale è in aumento (Estonia, Lettonia e Lituania).

2. Disuguaglianze in aumento nell'UE

Tra i cittadini è diffusa la percezione di un aumento delle disuguaglianze, come rilevato dalle indagini Eurobarometro. Mentre gli effetti della crisi sulle disuguaglianze sono ancora da documentare, un'analisi OCSE⁷ fondata sui dati precedenti alla crisi mostra che la disuguaglianza nel reddito stava crescendo in quasi tutti i paesi OCSE fino alla fine del primo decennio del 2000, compresi quelli con una solida tradizione di esigue disparità, come Danimarca, Svezia e Germania (tale evoluzione è valutata sulla base delle variazioni annuali in rapporto di concentrazione tra la metà degli anni '80 e la fine del primo decennio del 2000). Secondo la relazione, le attuali politiche fiscali e previdenziali sono riuscite a ridurre le disparità relativamente alla popolazione adulta in età lavorativa solo di un quarto, mentre negli anni '90 la loro capacità correttiva corrispondeva ad una riduzione pari a circa il 50 % nella disuguaglianza dei redditi di mercato. La relazione mette altresì in risalto l'importanza delle politiche in settori quali l'istruzione, la sanità o l'edilizia abitativa, che esercitano un effetto redistributivo considerevolmente maggiore rispetto alla tassazione e ai trasferimenti.

Nelle fasi di rallentamento della crescita economica, la flessione generale del reddito viene avvertita anzitutto dalle famiglie a basso reddito, da coloro che sono esclusi dal lavoro e dai giovani. Una relazione dell'OIL del 2011 ha dimostrato che non sarebbe possibile il recupero dalla recessione con successo a meno che le disuguaglianze sociali siano affrontate mediante politiche ben definite⁸. Poiché le misure di contenimento della spesa limitano la funzione di redistribuzione svolta dai regimi di protezione sociale, taluni gruppi sociali possono conoscere diverse forme di deprivazione. In tale contesto, la riduzione delle disuguaglianze e un migliore accesso ai servizi e all'assistenza rafforzerebbero la coesione sociale e garantirebbero la stabilità sociale.

3. Verso misure di risanamento rispondenti ai bisogni sociali

In conseguenza della crisi i regimi di protezione sociale si sono trovati di fronte ad una spesa in aumento e a redditi in discesa. Hanno svolto un'importante funzione di stabilizzatori automatici dal 2008. Le perduranti difficoltà economiche e le scarse prospettive occupazionali possono, tuttavia, imporre aggiustamenti nella prestazione di protezione sociale che potrebbero esporre un maggior numero di persone ad una più grande incertezza economica.

⁷ OCSE (2011): *Society at a glance: social indicators*, Parigi.

⁸ Organizzazione internazionale del lavoro (2011), *Word of Work Report 2011, Making markets work for jobs*, Ginevra.

Numerosi Stati membri riferiscono un aumento della pressione sui loro regimi di assistenza sociale per l'uscita dai normali programmi di protezione sociale per disoccupati di persone che hanno perso il diritto al sussidio di disoccupazione dopo un periodo prolungato senza lavoro. L'esame del CPS per il 2011 indica che oltre metà degli Stati membri segnala un aumento del numero di beneficiari di assistenza sociale durante l'anno di indagine. L'ampiezza di tale aumento varia considerevolmente. Poiché al contempo la maggioranza degli Stati membri registra una diminuzione del numero dei beneficiari dei sussidi di disoccupazione, i risultati del CPS suggeriscono che si verifica un passaggio a regimi di assistenza sociale. Questa tendenza, analizzata assieme all'aumento della disoccupazione, ha importanti implicazioni per la tutela delle competenze dei lavoratori. Se esse si indeboliscono, si ridurrà il potenziale di mano d'opera alla ripresa della crescita economica in quanto da una disoccupazione durevolmente elevata può derivare una perdita permanente di competenze lavorative.

Nell'attuale situazione, c'è bisogno di una combinazione di politiche del mercato del lavoro, in materia fiscale e di protezione sociale per evitare che le persone siano confrontate all'esclusione dal mercato del lavoro e alla povertà:

- le priorità a breve scadenza devono tener conto delle conseguenze a lungo termine delle misure attuali. È essenziale mantenere il sostegno alle famiglie, conciliare la vita familiare con quella lavorativa, combattere la povertà e l'esclusione sociale dei minori e assistere i giovani nel passaggio al mercato del lavoro. Essendo meno probabile che bambini che crescono nella povertà e nell'esclusione sociale realizzino appieno le loro potenzialità da adulti, è della massima importanza intervenire per evitare la trasmissione intergenerazionale della povertà. Questo diventa ancora più urgente considerati gli attuali e futuri cambiamenti demografici;
- misure quali un maggiore uso di benefici professionali e l'offerta di un adeguato sostegno al reddito (integrazioni salariali, crediti d'imposta per salariati a reddito molto basso), nell'ambito di strategie di inclusione attiva potrebbero ridurre le disuguaglianze, contribuire a un riequilibrio della domanda e incoraggiare ad intraprendere un'attività;

- per affrontare le crescenti incertezze economiche gli Stati membri potrebbero, ove opportuno, mantenere o rafforzare regimi per tutelare i cittadini dalla disoccupazione e dal calo dei redditi. Vi sono anche ragioni economiche per questo: come di recente sottolineato dal Fondo monetario internazionale, applicare ulteriori misure di risanamento "a spese del reddito disponibile di persone ad elevata propensione marginale al consumo" potrebbe avere un effetto negativo sulla crescita⁹. Devono tuttavia essere eliminati i disincentivi al lavoro;
- il risanamento di bilancio esercita una pressione sul finanziamento dei regimi di protezione sociale in generale e sul miglioramento del rapporto costo-efficacia della spesa. Tra l'altro, l'innovazione e la sperimentazione sociale unite all'apprendimento reciproco tramite lo scambio di esperienze possono essere preziosi strumenti per gli Stati membri al fine di elaborare le loro riforme. A tale riguardo, il CPS pone in risalto quanto sia importante sfruttare appieno il metodo di coordinamento aperto (MCA) sociale, come richiesto dal Consiglio "EPSCO" del giugno 2011;
- il ruolo contributivo delle pensioni nel fornire reddito adeguato è cruciale per mantenere il tenore di vita degli anziani e per ridurre il rischio di povertà. Le riforme devono proseguire per allineare i sistemi pensionistici alla situazione demografica nazionale e per ridurre i sistemi di prepensionamento, migliorando in tal modo l'età pensionabile effettiva al fine di garantire adeguatezza e sostenibilità a lungo termine;
- la fondamentale necessità di informazioni tempestive sul reale impatto della crisi, che consentano l'analisi delle dinamiche del reddito e delle condizioni di vita degli europei, esorta a compiere ulteriori sforzi intesi a raccogliere e produrre dati. Il ruolo dell'MCA sociale in tale processo è essenziale.

⁹ FMI (2011): World Economic Outlook Report 2011, *Global prospects and policies*, Washington.

- Il livello di povertà e di esclusione sociale registrato prima della crisi probabilmente peggiorerà se l'aiuto della protezione sociale non continua a raggiungere chi ne ha più bisogno e se non si attuano e non si monitorano strategie di inclusione attiva. Affrontare l'impatto sociale della crisi è una sfida europea comune e gli strumenti previsti dall'MCA sociale offrono un'opportunità unica di scambio, apprendimento e azione. Il CPS sottolinea che va compiuto ogni sforzo per realizzare l'impegno del Consiglio europeo per la riduzione della povertà e dell'esclusione sociale. Il CPS, pertanto, esorta a dedicare maggiore attenzione alla qualità delle misure di risanamento di bilancio, che devono essere rispondenti ai bisogni sociali e preservare la capacità dei regimi di protezione sociale di resistere in modo soddisfacente agli shock economici.
-