

IL COORDINAMENTO EUROPEO NELLE POLITICHE DI PROTEZIONE SOCIALE

Gianni Geroldi

Università di Parma
(13 maggio 2003)

Con il **Trattato di Amsterdam 1997** i Paesi della Unione Europea hanno deciso concordemente di considerare la lotta alla disoccupazione (Titolo VIII, artt. 125-130) e contro l'esclusione sociale (Titolo XI, artt. 136 e 137) come pilastri essenziali della costruzione europea

A tale scopo gli Stati membri si sono impegnati ad attuare strategie coordinate, basate su:

- un metodo condiviso di confronto
- azioni fissate in un quadro comune di orientamenti

La procedura di cooperazione è denominata:

METODO APERTO DI COORDINAMENTO

Con essa si prevede che ogni Stato membro elabori un “Piano di azione nazionale” (PAN), annuale per l’occupazione e biennale per l’inclusione sociale.

I PAN sono documenti governativi nel quale sono descritte:

- le misure attuate per seguire gli orientamenti comunitari
- le risorse finanziarie impegnate
- il grado di raggiungimento degli obiettivi.

Dopo la stesura dei PAN sono previste:

- una *valutazione incrociata* che coinvolge i rappresentanti di tutti gli Stati membri (*peer review*),
- la stesura di un “*rapporto congiunto*” da parte della Commissione

Il rapporto congiunto è la base conoscitiva per il Consiglio Europeo (CE) che può formulare raccomandazioni specifiche per ogni paese.

L'approccio utilizzato è di tipo *integrato*

Rispetto alle tradizionali politiche per il mercato del lavoro e alle misure di assistenza esso comporta collegamenti più stretti con altre aree di policy come:

- misure macroeconomiche
- tassazione
- politiche territoriali
- schemi di protezione sociale
- istruzione

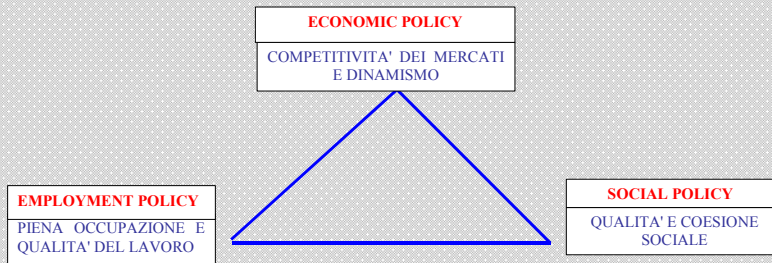
Fino al 1999 le politiche sociali hanno avuto un **ruolo di secondo piano** nel processo di integrazione comunitaria, per carenze normative presenti all'origine del percorso di integrazione comunitaria e per l'atteggiamento di alcuni paesi contrari a sottoporre le scelte di politica sociale a un controllo sovranazionale.

Nel 1999, un **documento della Commissione** ha dato avvio a questo processo di coordinamento proponendo quattro obiettivi chiave su cui concentrare l'attività, ossia:

- combattere la povertà e l'esclusione sociale;
- garantire la sicurezza e la sostenibilità dei sistemi pensionistici;
- rendere il lavoro proficuo (*making work pay*) e offrire un reddito sicuro;
- garantire un'assistenza sanitaria di elevata qualità e sostenibile.

PROCESSO DI INTEGRAZIONE E MODELLO SOCIALE EUROPEO

- RISANAMENTO FINANZIARIO (MAASTRICHT)
- POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE (1997 AMSTERDAM → LUSSEMBURGO)
- POLITICHE DI COESIONE SOCIALE (2000 LISBONA → NIZZA Agenda sociale - Carta dei diritti)
 - **Modello sociale europeo** → triangolo (equipollenza tra politiche per lo sviluppo, politiche per l'occupazione e politiche per la coesione sociale)
 - piena e buona occupazione → entro 2010 tassi di occupazione M 70% e F 60% e almeno 50% per persone in età 55-65 (Stoccolma)



INDIRIZZI PER L'AZIONE COORDINATA

- le politiche di protezione sociale sono il terzo vertice di un ideale triangolo, insieme alle politiche macroeconomiche e a quelle del lavoro. La protezione sociale ha il ruolo di un "fattore produttivo" nella crescita economica ed è elemento distintivo del modello sociale europeo;
- i Paesi europei si danno obiettivi comuni e misurano il raggiungimento di detti obiettivi con appropriati indicatori quantitativi;
- perché gli Stati membri possano attuare le loro politiche, pur con obiettivi comuni e condivisi, deve essere assicurata una necessaria flessibilità, basata sul principio della sussidiarietà;
- tutte le azioni devono vedere parità di trattamenti tra uomini e donne;
- per l'integrazione delle policy è necessario trovare il bilanciamento tra flessibilità e sicurezza ("*flexicurity*") e tra diritti e doveri;
- nell'attuazione delle politiche sociali hanno un ruolo importante le parti sociali e le ONG

L'ESTENSIONE DEL OMC AI PAESI DELL'ALLARGAMENTO

Nel giugno del 2001, il **Consiglio europeo di Göteborg** ha invitato i Paesi candidati all'allargamento a incorporare nella loro azione gli obiettivi dell'Unione in materia di politica economica, sociale e ambientale.

Inoltre, la Commissione ha deciso di includere nel **Rapporto di sintesi del 2003** i dati sulla situazione economica e sociale di questi Paesi

Nel dicembre del 2002, al **Consiglio europeo di Laeken** si è deciso di concludere i negoziati per l'accesso e i trattati di adesione entro l'anno successivo con i Paesi candidati pronti a seguire queste indicazioni, in modo che essi fossero in condizioni di accedere e di partecipare alle elezioni del Parlamento europeo nel 2004.

L'estensione delle procedure proprie del metodo di coordinamento aperto ai Paesi candidati è la conseguenza naturale dei processi avviati tra i Paesi membri per definire gli obiettivi necessari alla **costruzione del "modello sociale"** con cui si è convenuto di caratterizzare il futuro dell'Europa.

L'estensione è avvenuta con modalità concordate e per fasi, a partire dalle politiche occupazionali, considerate un **acquis comunitario** di importanza primaria ai fini dell'adesione.

Il processo si è basato su una reciproca collaborazione per redigere rapporti congiunti di valutazione (**"Joint Assessments Papers", JAP process**), ai quali ha preso parte la Commissione, insieme alle istituzioni dei Paesi candidati e alle rappresentanze delle parti sociali

Nella primavera del 2001, la Commissione e i Paesi candidati hanno dato avvio a una **procedura di cooperazione** basata sulle più recenti esperienze comunitarie nella lotta contro la povertà e l'esclusione sociale, per una piena partecipazione di questi paesi alla strategia europea dopo l'accesso.

Nella cooperazione è previsto che vi sia una firma congiunta della Commissione e di ogni Paese su un Memorandum per le politiche di inclusione sociale (**Joint Memorandum on Social Inclusion – JIM**) prima dell'entrata formale nell'Unione.

Il memorandum servirà come base per i primi PAN sull'inclusione sociale che i Paesi entranti dovranno approntare nel 2005, momento in cui è prevista l'effettuazione della terza tornata delle procedure per i PAN-incl.

Vincoli e obiettivi nella costruzione dell'Europa sociale

▪ I principali *vincoli*:

- modifiche strutturali (demografia e ICT)
- concorrenza nei mercati globalizzati
- solidità dei conti pubblici

▪ I principali *obiettivi*

- competitività e crescita
- adeguamento dei sistemi di welfare alle trasformazioni della società e del mercato del lavoro
- sostenibilità finanziaria dei sistemi di welfare
- piena e buona occupazione (tassi di occupazione)
- prolungamento della vita attiva

Principali risultati della EES dal 1997 al 2003

- gli occupati in UE sono passati da 158,7 milioni a 170,4 milioni, con un tasso di crescita dello stock di circa 1,5% annuo;
- l'aumento di occupazione, in modo diverso, ha riguardato tutti i paesi UE, anche quelli che partivano da tassi di occupazione già molto elevati come Danimarca, Olanda, Svezia e UK
- il tasso di occupazione in UE15 è passato nello stesso periodo dal 60,6% al 64,2%, con un aumento di 3,6 punti percentuali

Altri effetti positivi della EES

- maggiori beneficiarie sono state in tutti i paesi le donne (+7,5 milioni di nuove occupate contro +4,5 milioni degli uomini), pari a un aumento del tasso di occupazione di quasi 5 punti (da 50,7 a 55,6%) contro i 2,4 punti dei maschi (da 70,5 a 72,9%)
- le persone in cerca di occupazione sono scese da quasi 17 milioni a 13,5 milioni, con risultati importanti per le donne, i giovani e, ultimamente, con qualche miglioramento anche nella fascia di età 55-64 anni
- il tasso medio di disoccupazione è passato dal 10% all'8% nel 2003, con una significativa maggiore riduzione per la componente femminile e una riduzione della quota di LTU
- i coefficienti di variabilità indicano che le distanze relative tra paesi nei tassi di occupazione e disoccupazione si sono parzialmente ridotte.

Gli aspetti problematici della EES

- **la solidità dei risultati raggiunti.** Nel biennio di rallentamento 2002-2003, la creazione di occupazione si è quasi fermata in UE15, pur con situazioni diverse tra paesi e il tasso di disoccupazione è risalito dal 7,4% del 2001 al 7,7% nel 2002 e all'8% nel 2003;
- si segnalano **ritardi rispetto agli obiettivi di medio termine** fissati a Lisbona e a Stoccolma
- il **rapporto tra crescita, occupazione e produttività.** Una maggiore creazione di occupazione per punto % di crescita del PIL è positiva ma se il valore dell'elasticità resta stabilmente superiore a 1, vuol dire che nella crescita gli aspetti redistributivi contano più del guadagno pro-capite, ossia che la produttività media è in calo

Altri problemi che restano sul tappeto

- **qualità del lavoro:** il numero dei contratti temporanei è enormemente aumentato e, sebbene i contratti part-time mostrino una rilevante efficacia occupazionale, anch'essi contribuiscono a rendere meno sicuro il lavoro, sia riguardo al reddito che alla protezione sociale.
- E' dimostrato che nei Paesi EU esiste una correlazione inversa tra grado di **precarietà** e retribuzione
- Il **gap di genere** continua a essere molto accentuato, nei tassi di occupazione e come fenomeno di segregazione orizzontale e verticale
- La presenza di **lavoratori maturi** dipende dalla conservazione del posto di lavoro, essendo molto basse le probabilità di reimpiego
- Rimane diffuso e consistente il fenomeno dei **LTU**

Effetti delle politiche per l'inclusione sociale

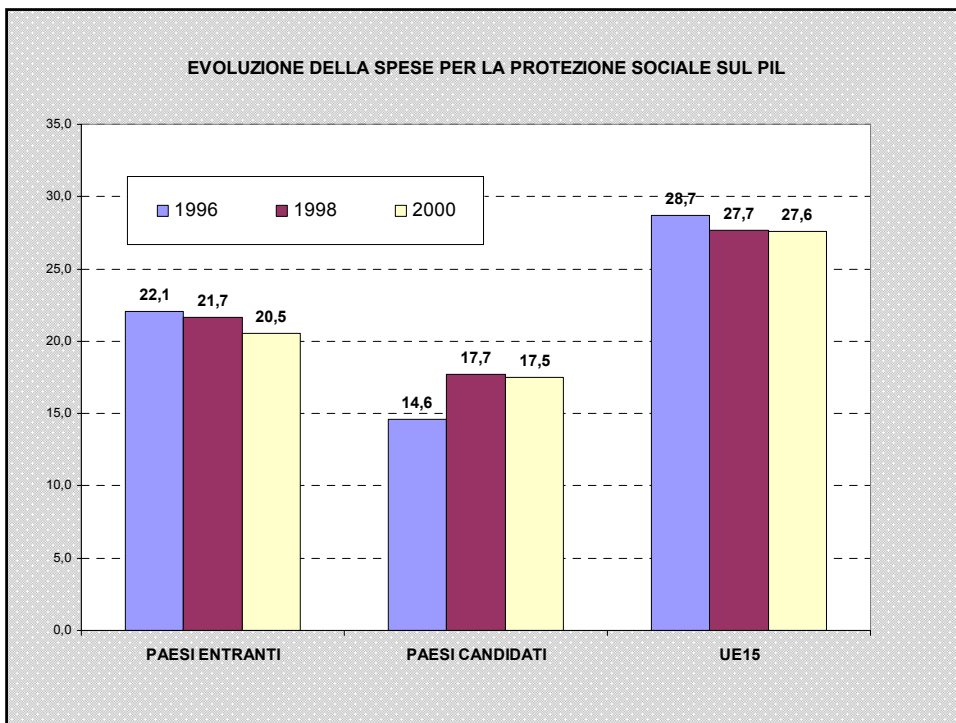
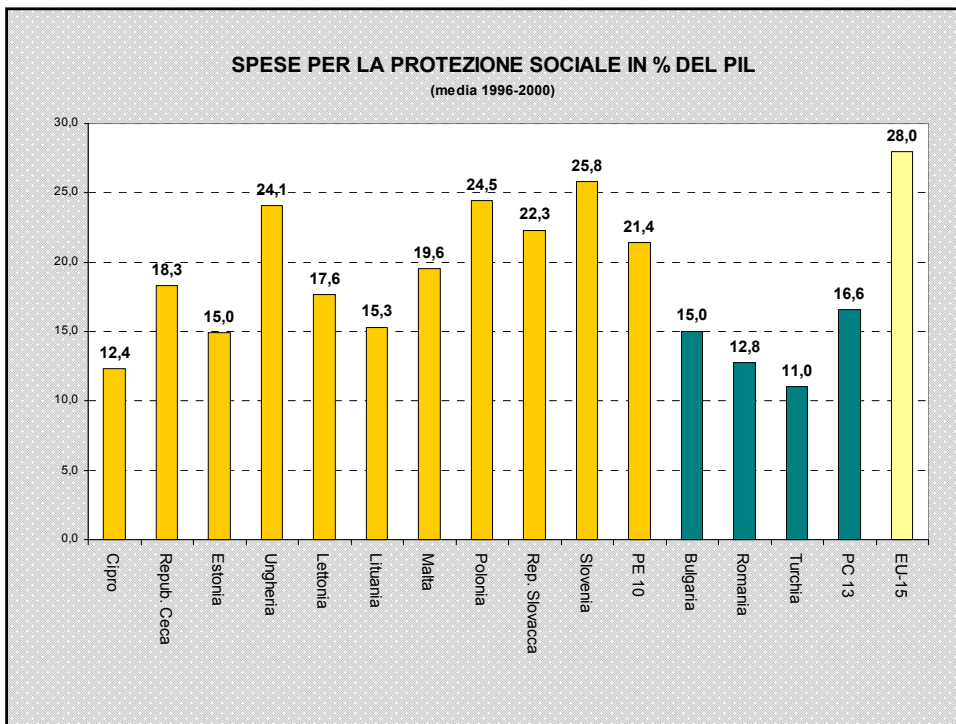
- I dati più recenti indicano che il problema dell'esclusione sociale (ES) è tuttora molto serio
- Più di **55 milioni di cittadini dei Paesi EU** (15% della popolazione) è a basso reddito con **rischi di povertà e di esclusione**. Per più di metà di queste persone il fenomeno ha caratteristiche persistenti. La quota % varia tra paesi con minimi nei paesi scandinavi intorno al 10% e massimi in Portogallo e Irlanda con valori intorno al 20%
- I miglioramenti segnalati nel periodo 1998-2001 sono in parte rallentati dalle difficoltà congiunturali e dalla leggera ripresa della disoccupazione nel 2002-2003
- Il rischio di povertà si concentra su alcuni gruppi: disoccupati, LTU, genitori e anziani singoli in particolare donne, famiglie con numerosi figli, giovani a bassa istruzione e qualifica (nel 2002 quasi il 20% di giovani 18-24 anni risultava ritirato anticipatamente dalla scuola e non seguire alcun corso professionale)
- I più giovani (sotto i 18 anni) hanno rischi di povertà e di ES più elevati e legati alla situazione familiare, con pesanti riflessi sulle opportunità future

- Le persone che affrontano rischi multipli di ES sono più vulnerabili (disabili, LTC, homeless, richiedenti asilo, rifugiati e immigrati, esclusi in aree metropolitane)
- C'è una relazione tra l'investimento (% del PIL) che ogni Paese effettua in politiche di contrasto della povertà e l'ampiezza dei fenomeni di ES. C'è però anche un effetto legato alla qualità delle policy (accessibilità dei servizi, coinvolgimento in attività sociali,..).
- Il lavoro ha un ruolo fondamentale nel prevenire l'ES. Tuttavia la possibilità di svolgere un lavoro dipende da molti fattori (istruzione, salute, abitazione, trasporti, cura dei figli,..). Per anziani, disabili e fisicamente precari, il lavoro non può che essere un rimedio molto limitato. Occorrono aiuti monetari e servizi di sostegno accessibili.
- L'allargamento dell'UE renderà più importante la lotta contro la povertà e l'ES. I fattori che incidono su questi fenomeni sono più consistenti nei nuovi entrati e le politiche attualmente adottate meno efficaci.

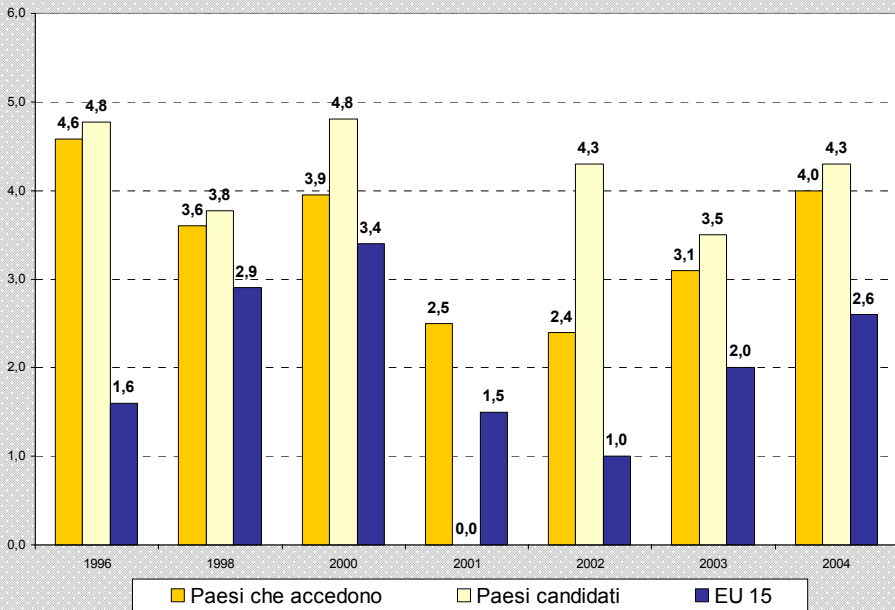
Quale è stato l'effetto dei NAP/incl

- Importante come incentivo a migliorare l'assetto delle politiche di ogni paese, a coordinare le azioni e a scambiare esperienze
- I NAP/incl 2003 hanno segnato un miglioramento qualitativo rispetto al 2001.
- C'è differenza nella qualità e nell'impostazione delle policy tra paesi. Buoni esempi sono stati in relazione a:
 - multidimensionalità: BE, FR, IR, UK, PT
 - Coerenza e qualità programmi: NL, SW, DE, FI
 - fissazione dei target: GR, SP, PT, IR, UK
- Le priorità più urgenti appaiono:
 - investimenti in politiche attive del lavoro specifiche per reinserire i più svantaggiati
 - adeguatezza e accessibilità degli schemi di soc.protection
 - rendere accessibili per i più vulnerabili: casa, sanità, LLL
 - prevenire l'abbandono scolastico precoce e migliorare il passaggio scuola lavoro
 - focalizzare il tema della povertà dei bambini per contrastare i meccanismi ereditari della povertà
 - adottare specifiche misure di contrasto della povertà e dell'ES per gli immigrati

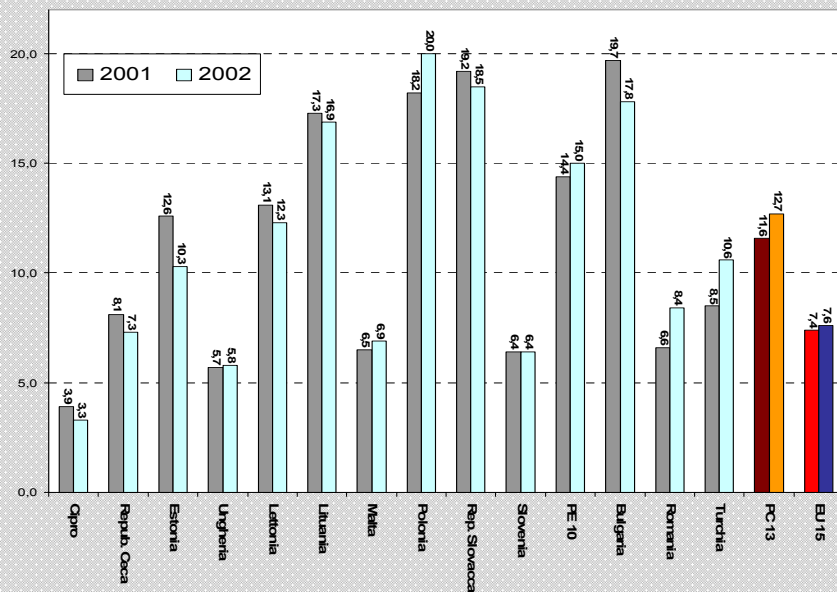
Analisi del quadro economico e sociale dei Paesi candidati

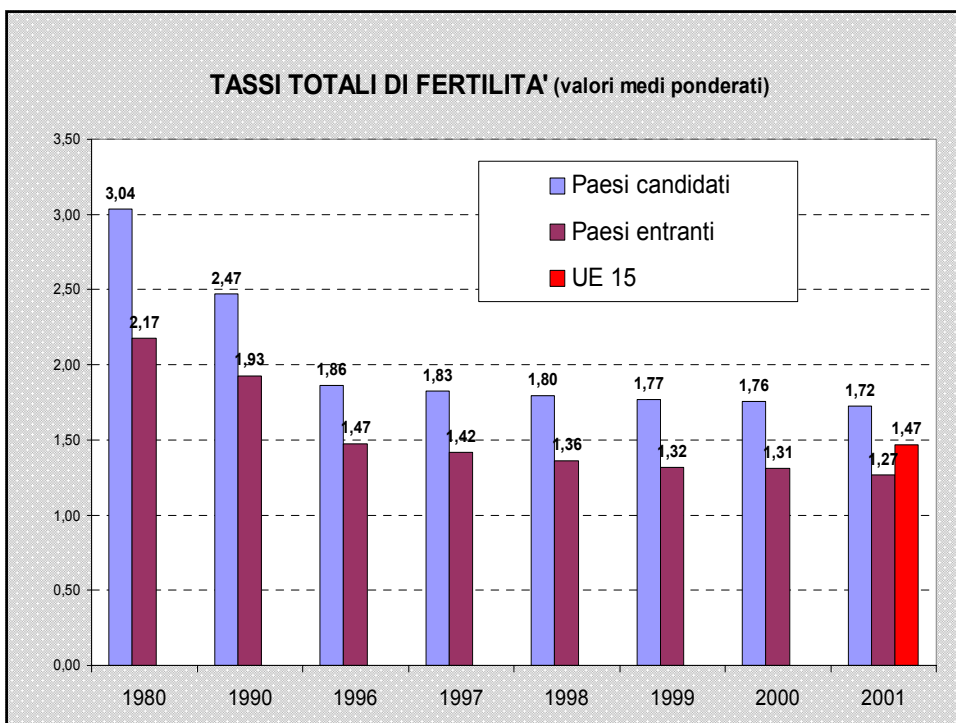
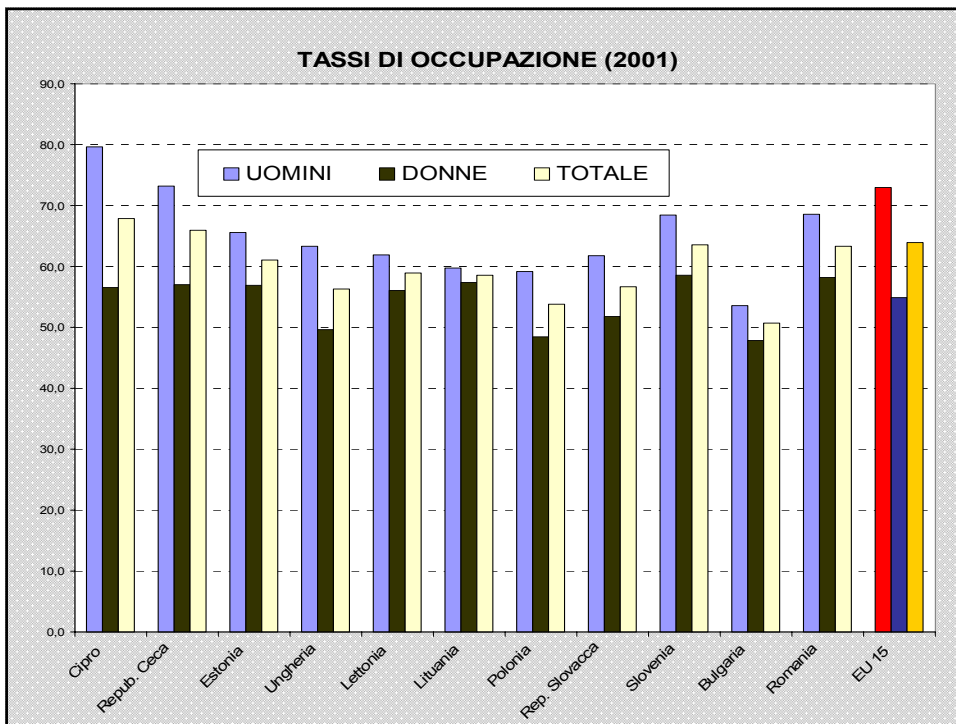


TASSI DI VARIAZIONE ANNUA DEL PIL A PREZZI COSTANTI



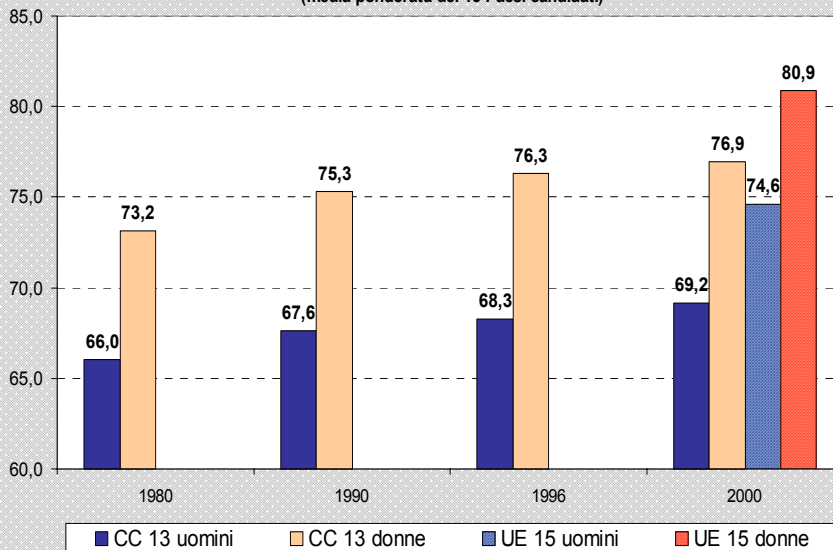
TASSI DI DISOCCUPAZIONE





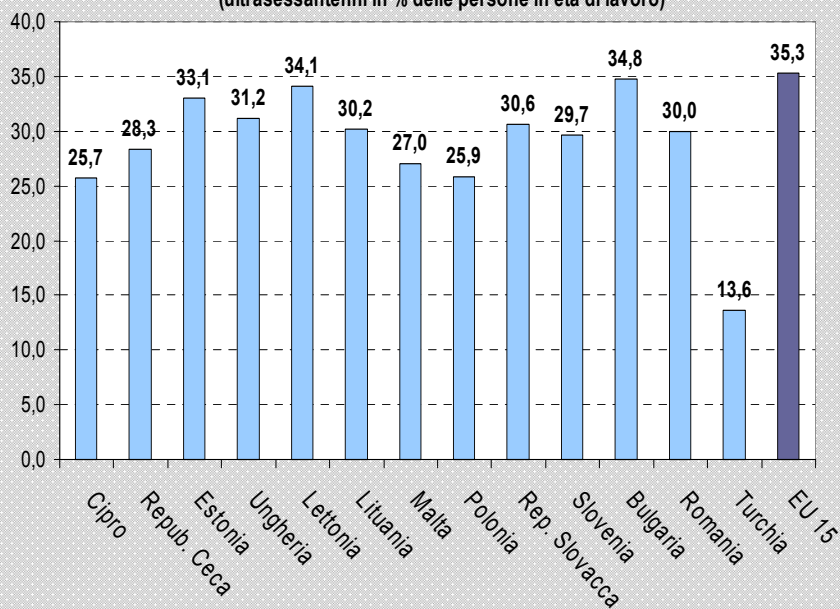
ASPETTATIVE DI VITA ALLA NASCITA

(media ponderata dei 13 Paesi candidati)



TASSI DI DIPENDENZA DEGLI ANZIANI NELL'ANNO 2000

(ultrasessantenni in % delle persone in età di lavoro)



GLI INDICATORI DELLA SPESA SOCIALE DEI PAESI DELL'ALLARGAMENTO

SPESA PER PENSIONI IN % DEL PIL

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Cipro	..	1,5	1,6	1,7	1,8	1,9	..
Repub. Ceca	..	7,9	8,1	8,8	8,9	9,3	9,4
Estonia	..	7,1	7,6	7,3	7,1	8,5	7,6
Ungheria	10,9	10,4	9,8	9,4	10,0	9,8	9,1
Lettonia	..	..	11,3	11,9	11,4	12,3	11,4
Lituania	..	6,2	6,1	6,4	7,0	7,6	7,3
Malta	..	5,3	5,4	5,4	5,4	5,5	5,5
Polonia	..	15,6	..	..	14,1	14,1	13,5
Rep. Slovacca	6,7	8,3	8,2	8,0	8,2	8,1	7,9
Slovenia	13,8	14,7	14,5	14,4	14,3	14,4	14,5
Bulgaria	..	8,0	6,9	6,2	8,0	8,2	9,5
Romania	..	..	5,2	4,9	6,5	6,7	6,4
Turchia	2,3	3,0	3,5	4,3	4,4	6,7	5,9
EU-15	..	12,1	12,2	12,4	12,5	12,1	..

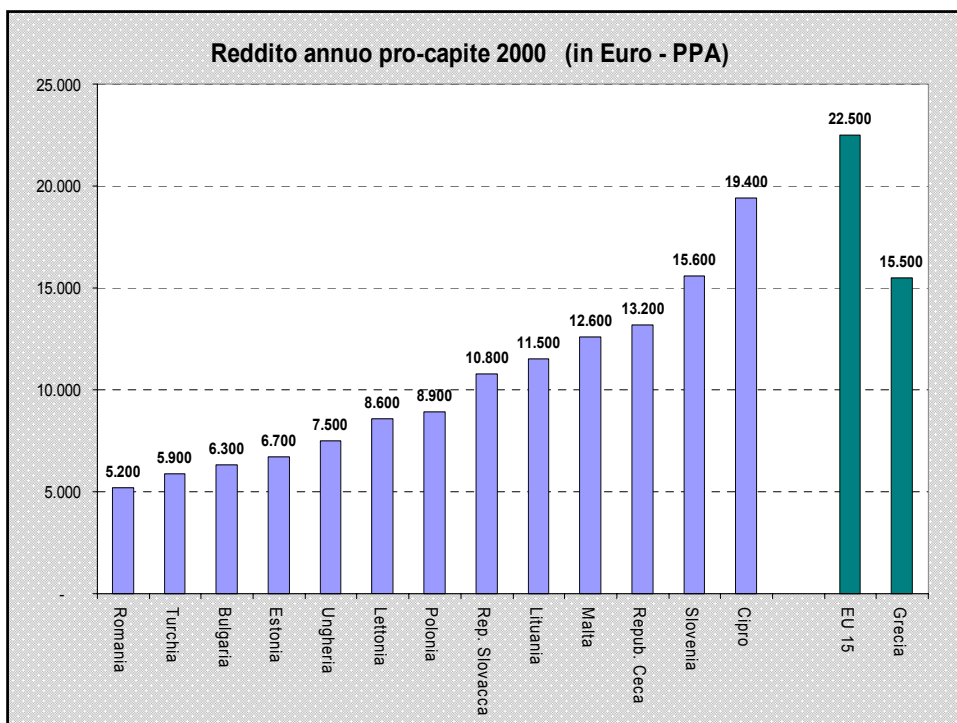
SPESE PER MALATTIA E CURE SANITARIE IN % DEL PIL

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Cipro	5,7	5,9	5,6	5,8	...	...
Repub. Ceca	6,5	6,5	6,5	6,5	6,6	...
Estonia	6,1	5,5	5,9	6,6	6,1	...
Ungheria	7,2	6,9	6,8	6,7	6,8	...
Lettonia	4,2	3,7	3,7	3,8	3,5	...
Lituania	6,2	6,6	7,1	7,0	6,6	...
Malta	6,6	6,9	7,1	7,4	7,6	7,9
Polonia	4,8	4,5	4,3	4,3	4,2	...
Rep. Slovacca	8,2	7,7	7,0	7,0	7,1	...
Slovenia	6,6	6,6	6,6	6,6	6,6	6,9
Bulgaria	2,9	3,6	3,6	3,9	3,7	4,0
Romania	2,7	2,7	3,0	3,6	3,7	...
Turchia	3,9	3,2	2,7	2,8	2,3	...
EU-15	6,2	7,3	7,5	7,1	...	...

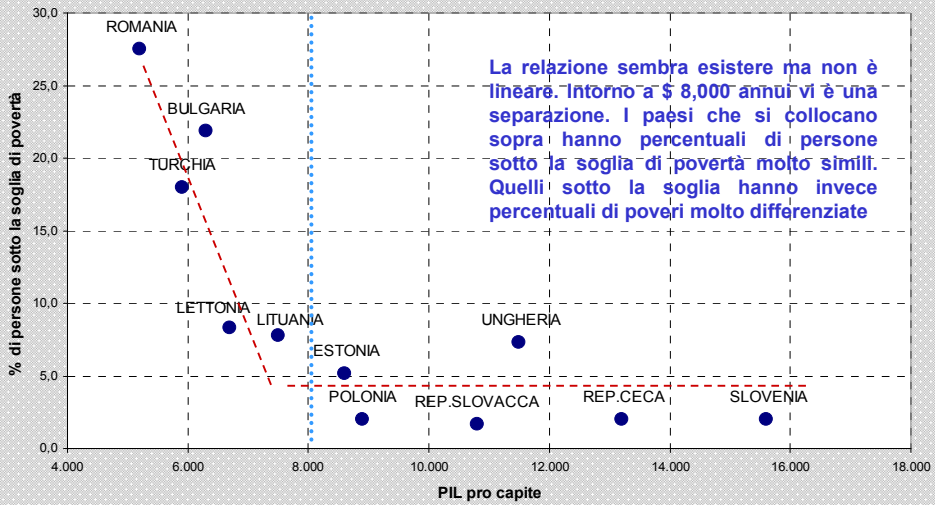
FINANZIAMENTO DIRETTO DELLA SPESA PER LA PROTEZIONE SOCIALE (aliquote percentuali sulle retribuzioni lorde)

	<i>Pensioni (a)</i>	<i>Sanità</i>	<i>Disoccupazioni</i>	<i>Altro (b)</i>	<i>Totale</i>
Cipro	16.6 (6.3+6.3+4,0)	Tassazione	-	-	16.6
Repub. Ceca	26,0 (19,5+6,5)	13,5 (9,0+4,5)	3,6 (3,2+0,4)	4,4	47,5
Estonia	20,0	13,0	1,5 (1,0+0,5)	-	34,5
Ungheria	22,0 (20,0+2,0)	14,0 (11,0+3,0)	4,5 (3,0+1,5)	Imposta (c)	40,5
Lettonia	33,09 (26,09+7,0) e 3,76 (d)	Tassazione	1,9	2,33	37,32
Lituania	25,0 (22,5+2,5)	3,0	1,5	5,5	35,0
Malta	20,0 (10,0+10,0)	(...)	(...)	(...)	(...)
Polonia	29,30 (14,65+14,65)	7,5	2,45	6,52	45,77
Rep. Slovacca	28,0	14,0	3,75	4,8	50,55
Slovenia	24,35 (8,85+15,5)	12,92 (6,56+6,36)	0,2 (0,06+0,14)	0,73	38,2
Bulgaria	27,0 (19,75+7,25)	6,0 (4,5+1,5)	-	3,7	36,7
Romania	(...)	7,0	6,0 (5,0+1,0)	(...)	(...)

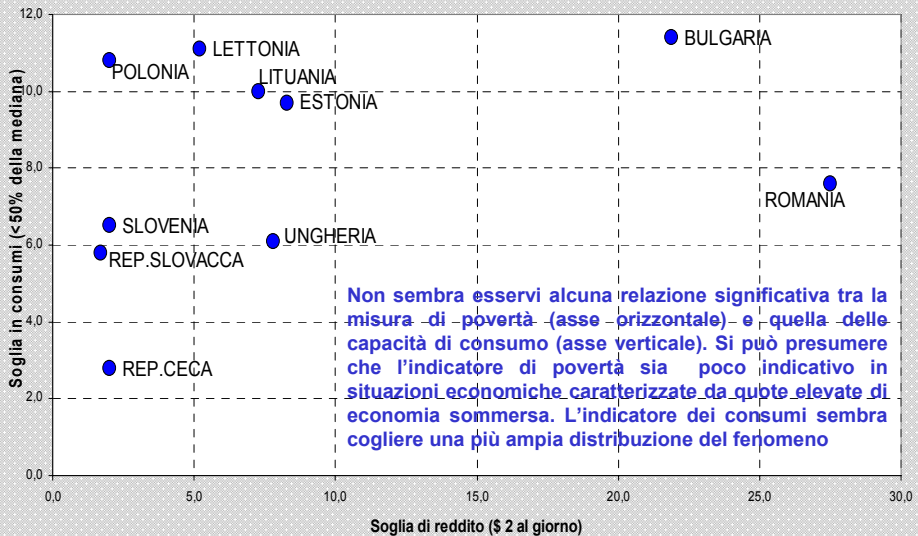
MISURE DI CONTRASTO DELLA POVERTÀ E POLITICHE DI INCLUSIONE SOCIALE



PIL pro capite e % di persone sotto la soglia di povertà assoluta (\$ 2 al giorno)



Quote % sotto le soglie di povertà in base ai consumi e al reddito pro capite



Fattori che influenzano il fenomeno della povertà

- Il rischio di povertà tende a essere legato all'espulsione dal mercato del lavoro
- i fattori individuali più critici sono rappresentati dall'età, parzialmente dal genere, dal livello di istruzione e dalle conoscenze professionali
- I fattori di sistema più importanti sono l'andamento dei tassi di occupazione, la durata media della disoccupazione e l'efficacia degli strumenti di politica attiva che hanno la funzione di prevenire il distacco dal mercato del lavoro
- la transizione ha inciso pesantemente sugli andamenti del mercato del lavoro a causa del basso livello della domanda
- vi è tuttora la tendenza a recuperare produttività con ampie ristrutturazioni che aumentano il numero dei lavoratori in esubero

➤ **Altri fattori che influenzano la povertà sono:**

- bassi salari e lavoro irregolare che determinano il fenomeno dei *working poor*.
- carico familiare, specie con redditi unici e numerosità elevata del nucleo familiare. Il fenomeno è molto evidente anche nelle situazioni dei genitori singoli con figli a carico.

➤ **Vi è quasi totale assenza di reti universali di sostegno al reddito**

➤ **Le misure di sostegno riguardano:**

- trasferimenti monetari erogati con criteri relativamente selettivi
 - agevolazioni sull'accesso ai servizi (asili, scuola, sanità, trasporti)
 - detrazioni fiscali (che però non riescono a incidere sulle fasce più povere)
 - accesso e promozione dell'istruzione
 - prevenzione degli abbandoni scolastici precoci
 - servizi di conciliazione contro la segregazione occupazionale di genere
 - politiche per il diritto all'abitazione (relativamente scarse)
- Salvo casi particolari (come il ruolo storico esercitato dalla Caritas a Malta), nella maggior parte di questi paesi non vi è tradizione di collaborazione con le Organizzazioni non governative nella gestione delle politiche per l'inclusione sociale