

IT



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 21.03.2000
COM(2000) 163 definitivo

RELAZIONE SULLA PROTEZIONE SOCIALE IN EUROPA – 1999

(presentata dalla Commissione)

RELAZIONE SULLA PROTEZIONE SOCIALE IN EUROPA – 1999

INDICE

1. Il contesto mutevole dei sistemi di protezione sociale.....	9
2. Tendenze della spesa sociale.....	14
3. Finanziamento della spesa sociale.....	17
4. Recenti cambiamenti di politica.....	19
4.1. Obiettivo fondamentale: lavoro redditizio e fonte di reddito sicuro	19
4.2. Obiettivo fondamentale: pensioni sicure e regimi pensionistici sostenibili.....	24
4.3. Obiettivo fondamentale: promuovere l'integrazione sociale.....	25
4.4. Obiettivo fondamentale: qualità elevata e assistenza sanitaria sostenibile	26
5. Questioni relative ai dati	29
6. Protezione sociale nei paesi candidati d'Europa centrale ed orientale	30

Sintesi

Questa relazione è il primo documento pubblicato dopo la formulazione della proposta del luglio 1999 da parte della Commissione europea di istituire una "Strategia Concertata Per La Modernizzazione della Protezione Sociale" (COM(1999) 347), iniziativa che deve essere valutata nel contesto dei continui sviluppi che si verificano nell'ambito politico, legale, economico e sociale in cui opera la politica di protezione sociale, sia a livello di Stati membri che di Unione europea. I rapidi progressi registrati nella realizzazione di una piena Unione economica e monetaria, la strategia concertata in campo occupazionale e l'ampliamento dell'Unione comportano implicazioni significative per la protezione sociale e accentrano su questo tema in misura crescente le preoccupazioni comuni degli Stati membri. Per questa ragione la problematica della protezione sociale richiede una più stretta cooperazione a livello europeo.

La responsabilità dell'organizzazione e del finanziamento della protezione sociale compete agli Stati membri. Tuttavia, gli strumenti di coordinamento e sorveglianza politica dell'UE, quali gli Orientamenti generali di politica economica e il Patto di crescita e stabilità, rappresentano contesti globali anche per la protezione sociale e le politiche occupazionali attraverso obiettivi di consolidamento del bilancio e orientamenti delle politiche pubbliche. La nuova iniziativa di politica sociale, che tiene conto del mutevole contesto economico e del bisogno di un coordinamento politico globale, mira a rafforzare la cooperazione nel settore in concomitanza e complementarità con il processo occupazionale. Nella comunicazione del 1999 erano posti in risalto quattro obiettivi generali cui devono essere rivolti i sistemi di protezione sociale, cioè:

- fare in modo che il lavoro sia retribuito e fornisca un reddito sicuro
- garantire le pensioni e fare in modo che i sistemi pensionistici siano sostenibili
- promuovere l'integrazione sociale
- garantire un'elevata qualità e sostenibilità dell'assistenza sanitaria.

Nel contesto generale, una nuova relazione sul tema della protezione sociale assumerà un ruolo fondamentale di sorveglianza degli sviluppi recenti e pertanto aiuterà gli Stati membri a formulare le loro deliberazioni riguardanti le varie politiche da porre in atto. Allo scopo di seguire con precisione le riforme che si realizzano nei sistemi nazionali, la Commissione propone di pubblicare in futuro una relazione a scadenze annuali, in forma ancora da definirsi con gli Stati membri. Di conseguenza, la presente relazione deve essere considerata come interlocutoria anche se è incentrata sui quattro obiettivi generali sopracitati.

Nella relazione passeremo in esame i recenti sviluppi registrati nell'ambito delle entrate e delle uscite riguardanti la protezione sociale, per cui provvederemo ad aggiornare i dati precedenti. Discuteremo anche dei limiti dell'analisi delle politiche in questo settore consentita dai dati attualmente disponibili a livello europeo, tramite l'ESSPROS (Sistema europeo di statistiche integrate sulla protezione sociale) e il nuovo comitato dei nuclei familiari della Comunità europea (ECHP). La relazione si concentra sull'esigenza di disporre di dati migliori e soprattutto più aggiornati se si intende analizzare in futuro con maggiore precisione le politiche nel campo della protezione sociale.

Le problematiche riguardanti gli uomini e le donne sono prese in esame quali temi di grande importanza che riguardano in modo diretto tutti e quattro gli obiettivi in questione. Nella

relazione è posto in rilievo l'esigenza che i sistemi di protezione sociale rispondano meglio alle realtà mutevoli delle problematiche dei due sessi, in particolare, per quanto riguarda l'esigenza di appoggiare una maggiore partecipazione delle donne alla forza lavoro. Per la prima volta si prendono in esame nella relazione i sistemi di protezione sociale e gli sviluppi principali che li hanno riguardati in questi ultimi anni nei paesi dell'Europa centrale e orientale, che hanno presentato domanda di adesione all'Unione europea.

Sono poi presentati nuovi risultati empirici basati sui risultati delle prime due campagne di indagini condotte dal ECHP riguardo alle indennità di disoccupazione effettivamente percepite dagli uomini e dalle donne nel 1993-1994, rispetto alle retribuzioni di quando erano attivi. Questi risultati, che intendono contribuire al dibattito in corso sui disincentivi finanziari al lavoro, devono essere interpretati con cautela, paragonati con le prove ottenute grazie ad altri studi e dovranno essere ulteriormente esaminati quando i dati di nuove campagne saranno disponibili per analisi.

Lavoro redditizio e fonte di reddito sicuro

Una caratteristica fondamentale delle politiche poste in atto in tutta l'Unione negli ultimi pochi anni è stata quella di riesaminare approfonditamente le condizioni delle indennità di disoccupazione. Di conseguenza, in molti Stati membri sono stati presi provvedimenti volti a inasprire le condizioni di corresponsione e ad incrementare l'attivazione dei disoccupati perché ricerchino un posto di lavoro. I provvedimenti non sono stati limitati alle indennità di disoccupazione, bensì hanno riguardato anche le indennità di disabilità e prepensionamento, che erano state ampiamente impiegate come sostituti dell'indennità di disoccupazione in vari paesi. Questi programmi sono anche stati ampliati nei paesi meno generosi. Allo scopo di aumentare la flessibilità fra la partecipazione della forza lavoro e il pensionamento, vari paesi hanno migliorato l'offerta di programmi di pensionamento più adattabili, anche con un maggiore ricorso al prepensionamento. I cambiamenti verificati nel sistema di protezione sociale sono stati inoltre combinati in vari paesi con tentativi di rendere il lavoro più attraente da un punto di vista finanziario, attraverso l'introduzione di misure destinate a migliorare il reddito netto di chi lavora, sia consentendo a questi di continuare a ricevere aiuti per un certo tempo dopo la nuova occupazione, che estendendo le indennità versate durante l'attività lavorativa.

Nella relazione sono poi presi in esame i cambiamenti verificati nel campo degli assegni familiari, che sono destinati a fornire un sostegno sia finanziario che pratico agli uomini e alle donne che hanno figli, in modo da equilibrarne le responsabilità professionali e familiari. La messa a disposizione di strutture di sostegno a chi ha famiglia è un complemento necessario a ogni provvedimento attivo sul mercato del lavoro. I servizi di sostegno per l'assistenza ai bambini e ai disabili o agli anziani, o ancora alle persone che si trovano in condizione di salute difficili, risultano essere della massima importanza ai fini del miglioramento della sicurezza del reddito delle persone che hanno famiglia, in particolare delle donne. La disponibilità di strutture di sostegno per l'assistenza ai bambini è aumentata negli ultimi anni in vari Stati membri, in particolare in quelli in cui in precedenza era molto scarsa, mentre la concessione del congedo parentale è venuta affermandosi in tutta l'Unione. Ciò è particolarmente importante se si desidera consentire alle persone che hanno bambini in tenera età di proseguire la loro carriera di lavoro e anche in vista della realizzazione di una distribuzione più equilibrata dei due sessi nel mercato del lavoro.

Pensioni e regimi pensionistici sostenibili

L'aumento significativo del numero di pensionati in tutti gli Stati membri fra 10-15 anni ha richiamato in tutti gli ambienti l'attenzione sulle conseguenze che ciò provocherà sui sistemi pensionistici. Si ricerca, pertanto, un nuovo equilibrio fra l'obiettivo di fornire un reddito sufficiente e garantito agli anziani e l'esigenza di rendere sostenibili questi sistemi previdenziali. Le misure introdotte differiscono per vari dettagli, anche se in pratica hanno tutte un aspetto comune in quanto tendono a limitare i versamenti futuri che saranno necessari, in particolare quelli a carico dei governi, oppure tendono ad ampliare le risorse finanziarie disponibili. In tale modo si cerca di aumentare l'età ufficiale di pensionamento o il numero di anni di contributi richiesti per maturare il massimo della pensione, riducendo le pensioni in rapporto ai redditi precedenti, oppure ponendola più strettamente in rapporto con i contributi versati e creando fondi speciali per finanziare i versamenti futuri. Quest'ultimo sistema è inteso ad aggiungere alla pensione pagata attraverso i sistemi "pay-as-you-go", in cui i pagamenti attuali sono finanziati tramite i contributi attuali, sistemi previdenziali in cui i contributi attuali sono definiti in rapporto alle esigenze di pagamento che si avranno in futuro.

Promuovere l'integrazione sociale

Un tema fondamentale della politica sociale degli ultimi anni è stato l'accento sui provvedimenti attivi e preventivi, come pure sull'adattamento dei sistemi di assistenza sociale, destinati a inserire gli uomini e le donne nel mercato del lavoro. Ciò è stato motivato sia dallo scopo di aumentare il numero di chi contribuisce a generare un reddito, invece di essere sovvenzionato dal reddito prodotto da altri, che da quello di ridurre la dipendenza e l'esclusione sociale. È chiaro che, l'obiettivo fondamentale è l'impiego perché è assodato che avere un lavoro stabile è una condizione importante ai fini dell'inserimento sociale, ma è anche ovvio che vi sono altri aspetti da prendere in esame se si desidera effettivamente affrontare il tema dell'esclusione sociale. Citiamo fra questi l'accesso all'istruzione e alla formazione professionale, la disponibilità di un alloggio decente e di servizi di assistenza sociale e sanitaria di buon livello. In alcuni paesi sono stati presi di fatto provvedimenti per garantire un migliore accesso all'assistenza sanitaria anche ai nuclei familiari a basso reddito. In pratica, malgrado l'accento posto negli anni '90 sui provvedimenti di carattere attivo, c'è stato solo uno spostamento molto modesto delle spese per misure passive a quelle per misure attive. L'importo di spesa dei programmi attivi per persona occupata rispetto al PNL era lo stesso nel 1998 e nel 1994 ed è aumentato di poco nel 1990. Ciò significa che c'è ancora un ampio spazio d'azione per ampliare le opportunità di fornire di misure attive, specialmente per i gruppi più svantaggiati.

Qualità elevata e assistenza sanitaria sostenibile

La pressione esercitata sui sistemi di protezione sociale in tutta l'Unione si è manifestata con una crescente esigenza di assistenza sanitaria, rafforzata di un aumento del reddito effettivo e dai progressi nella gamma di cure che possono essere fornite attraverso un aumento della domanda e quindi un'ulteriore pressione sulla spesa. La risposta comune dei governi è stata quella di tentare di limitare l'aumento della spesa e le conseguenze che ciò determina sui bilanci pubblici, pur cercando di mantenere la qualità dei servizi e l'accesso alle cure stesse. In tale modo si è naturalmente giunti a studiare in modo più approfondito le modalità migliori per aumentare la produttività o a migliorare il rapporto tra i costi e i risultati ottenuti.

Tutti i sistemi europei di protezione sociale devono rispettare obiettivi comuni, in linea generale. Essi affrontano anche sfide comuni e devono essere riformati in modo da potervi far fronte. Questa relazione intende essere un contributo allo scambio di esperienze e ai dibattiti

in corso sulla modernizzazione e il miglioramento dei sistemi di protezione sociale, per cui integra la recente relazione sull'occupazione in Europa (1999). I nuovi sviluppi giuridici ed economici a livello di UE hanno aumentato l'esigenza di politiche economiche e strutturali atte a interagire e a rafforzarsi reciprocamente allo scopo di appoggiare il modello sociale europeo. In questo ambito i sistemi di protezione sociale, assieme alle politiche occupazionali devono svolgere una funzione di elementi produttivi fondamentali per sostenere i progressi in campo economico, la realizzazione di un livello elevato di protezione sociale e il mantenimento della coesione sociale.

La Commissione europea ha varato una nuova iniziativa in relazione alla protezione sociale attraverso la proposta di una "Strategia concertata per la modernizzazione della protezione sociale"¹. I sistemi di protezione sociale in tutta l'Unione stanno ora attraversando una fase di cambiamento in risposta agli sviluppi fondamentali in campo demografico, economico e sociale che si sono verificati negli ultimi anni in tutti gli Stati membri. Ciò determina nuove sfide per i governi, i quali devono raggiungere il duplice obiettivo di offrire un livello ampio ed elevato di assistenza alle persone che hanno bisogno di aiuto e di garantire allo stesso tempo che le loro economie rimangano concorrenziali e in grado di generare miglioramenti sostenuti e sostenibili nei livelli di vita, oltre a garantire una percentuale netta elevata di creazione di posti di lavoro.

Sono varie le ragioni che hanno spinto la Commissione a varare ora questa nuova iniziativa. Il completamento della unità monetaria attraverso l'istituzione di un'unica valuta, con la relativa esigenza di una forte disciplina di bilancio e di un risanamento delle finanze pubbliche, l'entrata di vigore del Trattato di Amsterdam che pone su una nuova base giuridica la strategia europea nel campo dell'occupazione e la lotta contro l'esclusione sociale, nonché gli intensi lavori preparatori al nuovo ampliamento dell'Unione. Tutti questi cambiamenti del quadro politico, giuridico, economico e sociale nell'ambito del quale operano i sistemi di protezione sociale sia a livello di Stati membri che di Unione comportano il fatto che gli sviluppi in materia accentrano le preoccupazioni di tutti, per cui si sente l'esigenza di una più stretta cooperazione fra gli Stati membri.

L'obiettivo di questa nuova iniziativa orientata nel senso delle politiche di attuazione dei vari provvedimenti consiste nel rafforzare la cooperazione nel settore in parallelo alla promozione dell'occupazione e in modo complementare ad essa. Le politiche di protezione sociale sono un elemento integrativo fondamentale della strategia occupazionale europea e un mezzo di grande importanza nella cooperazione con gli Stati membri in vista dell'attuazione delle norme guida sull'occupazione, che di fatto sono la manifestazione pratica della strategia suddetta. Varie norme guida del 1999 comportano, in modo esplicito o implicito, modifiche al sistema di protezione sociale, mentre le proposte di norme guida per il 2000 elaborate dalla Commissione ribadiscono o rafforzano quest'orientamento.

La comunicazione ha posto in luce quattro obiettivi fondamentali, concepiti sia per garantire un elevato livello di protezione sociale su cui i cittadini dell'Unione possono fare affidamento in caso di necessità, sia per rafforzare la strategia economica e occupazionale. Si tratta di:

- fare in modo che il lavoro sia retribuito e fornisca un reddito sicuro
- garantire le pensioni e fare in modo che i sistemi pensionistici siano sostenibili
- promuovere l'inserimento sociale
- garantire un'elevata qualità e sostenibilità dell'assistenza sanitaria.

La presente relazione si concentra sui cambiamenti che si sono verificati nei sistemi di protezione sociale negli ultimi due o tre anni o che stanno per essere posti in atto alla luce dei quattro grandi obiettivi suddetti, che risultano fondamentali ai fini della modernizzazione dei sistemi di protezione sociale. Pertanto, essa aggiorna le analisi contenute nelle tre precedenti relazioni dal titolo "La protezione sociale in Europa" (1993, 1995 e 1997).

¹ "Strategia concertata per la modernizzazione della protezione sociale" (COM(1999) 347).

Allo stesso tempo è rivolta particolare attenzione agli aspetti finanziari quali il livello, la crescita e la struttura di spesa della protezione sociale, le varie fonti di reddito e i collegamenti reciproci fra il finanziamento della protezione sociale e la politica occupazionale, nonché i livelli di prestazioni e gli incentivi alla ricerca di un posto di lavoro.

La problematica di un'equilibrata distribuzione dei sessi sul mercato del lavoro, come è espresso chiaramente nella comunicazione, riguarda tutti e quattro gli obiettivi in questione, per cui la presente relazione sottolinea l'esigenza che i sistemi di protezione sociale rispondano meglio ai cambiamenti che si verificano nella realtà della distribuzione dei sessi, in particolare rispetto all'esigenza di sostenere la partecipazione delle donne nella forza lavoro. Inoltre, per la prima volta, nella relazione sono presi in esame sistemi di protezione sociale esistenti nell'Europa centrale e orientale e i recenti sviluppi che vi si sono verificati.

Schema della relazione

La presente relazione sintetizza i principali risultati della relazione integrale dei servizi della Commissione.

La relazione esamina in primo luogo gli sviluppi principali in campo demografico, economico e sociale, che danno forma sia al contesto in cui i sistemi di protezione sociale operano in tutta l'UE, alle richieste cui essi devono far fronte (capitolo 1 della relazione dei servizi della Commissione).

In secondo luogo sono esaminate le entità di spesa per la protezione sociale dei vari Stati membri, la loro ventilazione e i cambiamenti che le hanno interessate negli anni '90 (capitolo 3 della relazione dei servizi della Commissione).

In terzo luogo si esamina l'importanza relativa delle varie fonti di finanziamento della spesa e la misura in cui esse sono mutate durante questo periodo (capitolo 3 della relazione dei servizi della Commissione).

In quarto luogo, la relazione passa in rassegna in termini più ampi i cambiamenti che hanno interessato i sistemi di protezione sociale in tutta l'Unione negli ultimi due o tre anni, in riferimento agli obiettivi fondamentali definiti nella comunicazione della Commissione. Ciò riguarda in particolare le modifiche destinate a sostenere la strategia occupazionale, a ridurre il numero di persone che dipendono dalla corresponsione di indennità e i provvedimenti destinati a migliorare l'occupazione. Si esaminano poi i dati relativi alle indennità di disoccupazione rispetto ai salari precedenti e la misura di tutti i disincentivi finanziari che possono crearsi in caso di una mancata ricerca attiva di un posto di lavoro (capitoli 2 e 4).

Infine, è presentata una panoramica degli sviluppi nei sistemi di protezione sociale negli Stati membri candidati all'adesione, in base agli studi eseguiti nell'ambito del programma di consenso PHARE (capitolo 5).

1. IL CONTESTO MUTEVOLE DEI SISTEMI DI PROTEZIONE SOCIALE

I cambiamenti demografici, economici e sociali fondamentali degli ultimi 20-25 anni in tutta l'Unione hanno avuto implicazioni profonde sui sistemi di protezione sociale e continueranno ad avere effetti analoghi anche negli anni futuri. Quattro aspetti rivestono una particolare importanza: l'invecchiamento della popolazione in tutti gli Stati membri e l'aumento della percentuale di crescita del numero di anziani dal 2010 in poi, la crescente partecipazione delle donne alla forza lavoro e un nuovo equilibrio nella struttura dei sessi, la persistenza della disoccupazione di lunga durata specialmente tra i lavoratori più anziani e la tendenza ad un prepensionamento generalizzato, nonché l'aumento del numero di nuclei familiari in rapporto alla crescita della popolazione, con una percentuale crescente di persone che abitano da sole e di nuclei familiari dove nessuno ha un lavoro.

Inoltre, questi fenomeni si verificano in un contesto di crescente globalizzazione e di progressi sempre più rapidi nel settore della tecnica, che a loro volta hanno accelerato la velocità dei cambiamenti strutturali dell'economia, hanno posto una maggiore pressione sugli ambienti industriali e sui lavoratori perché si adattino a nuove circostanze di mercato e a nuovi metodi di lavoro, riducendo allo stesso tempo la capacità dei governi di gestire gli sviluppi economici che ne derivano. Inoltre, questi elementi hanno aumentato l'importanza di garantire la stabilità finanziaria ed hanno pertanto limitato la portata dei crediti contratti dai governi, che sono invece stati costretti a limitare la crescita della spesa pubblica. Le politiche pubbliche sono state direttamente influenzate dal consolidamento fiscale richiesto dal Patto di Stabilità e di Crescita, nonché dalle Linee Guida fondamentali delle politiche economiche, per la riforma delle politiche pubbliche coerentemente con obiettivi più grandi. Queste evoluzioni hanno concentrato l'attenzione sulle politiche poste in atto nel campo della protezione sociale, che rappresenta ovviamente una componente fondamentale della spesa complessiva.

Tendenze demografiche: implicazioni dell'invecchiamento della popolazione

La crescita del numero di persone che hanno più di 65 anni diverrà più rapida nei prossimi 10-15 anni, quando la generazione del baby boom raggiungerà i 60 anni e imporrà quindi nuove esigenze sui sistemi pensionistici. Allo stesso tempo, aumenta ancora più rapidamente la percentuale degli ultra settantacinquenni, che aumenterà la richiesta di una assistenza a lungo termine, proprio quando la accresciuta partecipazione delle donne alla forza lavoro ridurrà il numero di assistenti familiari non retribuite.

Al momento attuale nell'Unione europea si conta in media una persona di 65 o più anni ogni quattro persone in età attiva (rapporto di dipendenza degli anziani). Questo rapporto è destinato ad aumentare a poco meno di uno su tre entro il 2020 e a quasi uno su due nel 2040. A differenza del passato la crescita del rapporto di dipendenza degli anziani non sarà controbilanciata molto dal continuo declino del numero di bambini e di giovani al di sotto dei 15 anni, dato che si prevede che questo fenomeno avrà luogo più lentamente dell'altro. Il rapporto di dipendenza complessivo, che è diminuito leggermente nell'Unione negli ultimi 20 anni, assumerà invece una tendenza al rialzo entro il 2010 e poi aumenterà in maniera molto significativa, dato che si passerà dal rapporto attuale di 5 persone di età inferiore ai 15 o di età pari o superiore ai 65 ogni 10 persone in età attiva, a 6 su 10 entro il 2025 e a 7 su 10 entro il 2040.

Questi aumenti in prospettiva dei rapporti di dipendenza, che costituiscono il sistema convenzionale di valutare le implicazioni delle tendenze demografiche, possono però fornire un'impressione fuorviante della portata del problema che essi determinano per i sistemi di

protezione sociale e dei metodi più adeguati per farvi fronte. Fino ad oggi, l'attenzione della maggior parte degli Stati membri si è concentrata su tutti i sistemi possibili per frenare la crescita degli impegni nel campo delle pensioni e per cercare di far sì che vi siano fondi sufficienti per pagarle. Anche se ciò è importante, non è meno importante il fatto di tenere conto della situazione secondo cui un'ampia percentuale di persone in età attiva non sono in pratica occupate e pertanto non svolgono alcun ruolo nel generare il reddito che consenta di pagare le pensioni agli aventi diritto. Al contrario, allo stesso modo di chi ha più di 65 anni, questa categoria di persone deve essere sovvenzionata dalla popolazione che lavora. In altri termini; ogni valutazione delle difficoltà future di finanziamento delle pensioni deve basarsi su una distinzione tra la forza lavoro potenziale, cioè le persone in età compresa tra i 15 e i 64 anni e le persone che di fatto svolgono un'attività lavorativa.

Nel 1998, solo appena più del 60% della popolazione in età lavorativa di fatto svolgeva un'attività professionale retribuita. Per il resto si trattava di disoccupati (circa il 7%) oppure di persone – ed è questa la grande maggioranza – che non faceva parte in alcun modo della forza lavoro. La maggior parte di queste persone erano donne, anche se circa un terzo erano uomini. Tra gli uomini, una delle cause fondamentali di questo fenomeno è il prepensionamento, mentre nel caso delle donne si è rilevata l'importanza di altri fattori, quali le barriere del passato che hanno frenato l'occupazione femminile e gli obblighi di assistenza ai familiari. Di conseguenza, il rapporto di dipendenza effettivo, cioè il numero di persone di età superiore ai 15 anni e non impiegate, era sostanzialmente più elevato del rapporto convenzionale sopracitato, anche se non si tiene conto dei giovani al di sotto dei 15 anni. Pertanto, vi sono nell'Unione un po' più di giovani di più di 15 anni che non lavorano, rispetto a quanti lavorano e, nel 60% dei casi si tratta di persone che hanno meno di 65 anni. Questi dati relativi al 1998 sono assai simili a quelli che si riscontravano alla metà degli anni '80, dato che la diminuzione dell'occupazione e l'aumento della partecipazione femminile alla forza lavoro hanno più che controbilanciato l'aumento numerico delle persone di età pari o superiori ai 65 anni. Se si tiene conto anche del declino del numero di giovani, si vede che il rapporto globale effettivo di dipendenza (tutti quelli che non lavorano, compresi quelli che hanno meno di 15 anni, rispetto a quelli che lavorano) è diminuito in tale periodo.

Si spiega in questo modo l'impressione che potrebbe essere errata se ci si concentrasse unicamente sul rapporto di dipendenza degli anziani e si dimostra l'importanza di tenere conto in modo corretto del numero delle persone occupate, che sarà fondamentale per superare i problemi derivanti dalla necessità di aiutare una popolazione che sta invecchiando. In altri termini, il successo delle economie nel far fronte al pagamento delle pensioni in termini che assicurino un livello decente di vita per quelli che hanno 65 anni o più, dipende in ultima analisi dal loro successo nell'aumentare la proporzione di persone in età attiva che di fatto lavorano e, pertanto, dalla loro capacità di creare posti di lavoro e ricchezza.

Partecipazione delle donne alla forza lavoro

Una delle caratteristiche fondamentali dei cambiamenti sociali verificati nell'Unione negli ultimi due decenni è stato l'aumento del numero relativo di donne che si contano nelle carriere professionali. In pratica, le donne spiegano quasi completamente l'aumento di posti di lavoro che si sono verificati in questo periodo in tutti gli Stati membri.

L'aumento principale di partecipazione femminile si registra fra le donne in età feconda, anche se permangono differenze sostanziali nelle percentuali di partecipazione di questo gruppo di età fra gli Stati membri, che spiegano in parte con le differenze intrinseche alle condizioni dei diversi mercati del lavoro. Le statistiche indicano però che la partecipazione femminile si collega sia allo status di coniugate, specialmente nei paesi del sud in cui la

partecipazione delle donne sposate è molto inferiore a quella delle nubili e con il fatto che abbiano o meno bambini in tenera età, in particolare negli Stati membri settentrionali, dove la disponibilità di strutture di accoglienza dei bambini al di fuori della famiglia ampliata è decisiva.

L'effetto dell'apparente scarsità di strutture di accoglienza dei bambini in vari Stati membri settentrionali spiega in modo assai chiaro la percentuale di partecipazione molto inferiore delle madri non sposate, rispetto a quelle sposate. Ciò è vero particolarmente nel Regno Unito e in Irlanda dove la metà delle donne nubili tra i 25 e i 49 anni che hanno un bambino al di sotto dei 5 anni partecipano alla forza lavoro in misura nettamente inferiore a qualunque altro paese dell'Unione e in ogni caso molto al di sotto della percentuale di partecipazione delle donne sposate in posizione analoga. È chiaro quindi il bisogno che si verifica in molti Stati membri di un'estensione della disponibilità di strutture di accoglienza dei bambini, nonché di sistemi di sostegno per aiutare le donne che si occupano dell'assistenza di familiari anziani disabili o in cattive condizioni di salute.

Oltre all'aumento di partecipazione femminile, il tipo di attività professionale che è svolto dalle donne ha anch'esso la sua importanza. In tutta l'Unione si nota una forte tendenza per il lavoro a tempo parziale per entrambi i sessi, e altrettanto si può dire per il lavoro temporaneo. Le donne, che rappresentano la principale fonte potenziale di crescita della forza lavoro in futuro, tendono a concentrarsi nei lavori a tempo parziale (circa il 33% delle donne lavorava a tempo parziale nel 1998). Tuttavia, molti lavori di questo tipo sono di fatto esclusi sia dall'obbligo di pagamento di contributi sociali, che dal diritto di fruirne. Questi sviluppi hanno pertanto implicazioni importanti sia per il finanziamento dei sistemi di protezione sociale, che per la disponibilità di un sostegno al reddito.

Le informazioni presentate in questa relazione sottolineano le sfide che si presentano ai sistemi di protezione sociale a causa della necessità di rispondere meglio alla complessità e alla diversità dei rapporti tra i sessi nell'economia sociale moderna in Europa. La maggior parte dei sistemi in atto si basano ancora sostanzialmente sul modello dell'uomo come fonte di reddito del nucleo familiare, anche se ciò non riflette le nuove realtà che possiamo sintetizzare nei termini seguenti: aumento della partecipazione delle donne alla forza lavoro, che deve essere ulteriormente incoraggiato, maggior numero di modelli diversi di assistenza ai bambini e alla famiglia, che richiede un adeguato sostegno, dipendenza di un numero sempre crescente di nuclei familiari dal reddito delle donne, maggiore diversità dell'organizzazione del lavoro sia per gli uomini che per le donne, riduzione dell'efficacia dei diritti derivati quale mezzo per garantire il sostegno, a causa del declino delle strutture familiari tradizionali, il che deriva in particolare dall'aumento del numero di divorzi e di separazioni, aumento delle preoccupazioni riguardo alla persistenza di ostacoli e di disincentivi che si frappongono al fatto che le donne proseguano una carriera professionale.

Elevato livello di prepensionamenti e persistenza della disoccupazione a lungo termine

Una crescita inadeguata dell'occupazione nell'Unione quale si è verificata dalla metà degli anni '70, ha comportato sia un elevato livello di disoccupazione che un indice ridotto di partecipazione degli anziani alla forza lavoro, nonché una scarsa partecipazione delle donne. Tutti questi elementi comportano gravi problemi sia per i sistemi di protezione sociale che per le politiche relative al mercato del lavoro.

Anche se l'età ufficiale di pensionamento degli uomini nella maggior parte degli Stati membri è attualmente di 65 anni o più, si è notato un declino lento ma costante del numero di uomini di età compresa tra i 55 e i 59 anni nella forza lavoro, fin dalla metà degli anni '80 ed un

declino più accentuato per gli uomini di età compresa fra i 60 e i 64 anni. Pertanto, nel 1998, meno del 70% degli uomini e solo il 40% delle donne di età compresa fra i 55 e i 59 anni erano economicamente attivi. Solo il 32% degli uomini e appena il 15% delle donne di età compresa fra i 60 e 64 anni facevano ancora parte della forza lavoro. Una inversione della tendenza al prepensionamento degli uomini e un aumento del numero di donne più anziane ancora economicamente attive deve esser un aspetto fondamentale di qualunque politica che tenda a diminuire la pressione sui sistemi di protezione sociale.

Vi è poi un gran numero di anziani che sono disoccupati di lunga durata, condizione che spesso precede un prepensionamento. Nel 1998, più di 8 milioni di persone nell'UE sono state disoccupate per un anno o più, il che rappresenta il 5% della forza lavoro. Oltre 5 milioni di queste sono state disoccupate poi per almeno due anni. Queste cifre sono simili a quelle verificate al termine della recessione dei primi anni '90 e non sono molto inferiori a quelle della metà degli anni '80. L'elevata percentuale di disoccupati di lunga durata rappresenta una fonte fondamentale di pressione sui sistemi di protezione sociale in tutta l'Unione, nonché una causa fondamentale di esclusione sociale. È chiaro, comunque, che la natura del problema varia a seconda dei diversi paesi dell'Unione, il che significa che anche le politiche adeguate per risolvere il problema sono diverse.

Cambiamento della struttura dei nuclei familiari e aumento di quelli in cui nessuno lavora

Si nota un continuo aumento dei nuclei familiari in tutta l'Unione, malgrado la scarsa crescita della popolazione e un aumento ancora più ampio del numero di persone al di sotto dei 65 anni che abitano da sole, mentre una grande maggioranza di queste risultano al di fuori di ogni attività professionale. Il declino delle dimensioni medie dei nuclei familiari implica una crescente richiesta di servizi sociali dato che risulta ora più difficile fornire assistenza e sostegno a chi ne ha bisogno nell'ambito della stessa famiglia.

Nell'insieme dell'Unione, poco meno del 25% dei nuclei familiari era costituito nel 1998 da solo una persona di 15 o più anni di età e in circa il 16% di questi casi, vi era un giovane di meno di 15 anni, praticamente in tutti i casi allevato unicamente dalla madre. Entrambe le cifre sono significativamente più elevate di quelle registrate 12 anni prima. Vi è comunque una forte differenza tra la prevalenza dei nuclei familiari monoparentali e nella media delle dimensioni del nucleo familiare, tra i paesi del nord e del sud dell'Unione. In Finlandia, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito, circa il 30% o più dei nuclei familiari è costituito da un'unica persona di età pari o superiore ai 15 anni. Ciò rappresenta il doppio o il triplo di quanto si verifica negli Stati membri meridionali.

Le persone in età attiva che vivono da sole sono inoltre con ben maggiore probabilità disoccupate nel nord dell'Unione rispetto a quelle che vivono con altre persone. Nei Paesi Bassi, Germania, Belgio e Regno Unito, ad esempio, il 25% o più degli uomini di età compresa tra i 15 e i 64 anni che risultano disoccupati, vivono da soli, il che rappresenta il doppio di quelli che lavorano. Negli Stati membri meridionali, solo il 4% o meno degli uomini in questo gruppo di età che risultano disoccupati, vivono da soli. Altrettanto si può dire nel caso di quelli che esercitano un'attività lavorativa. Inoltre, nella maggior parte dei paesi nordici, il dato relativo ai disoccupati è aumentato dalla metà degli anni '80 e questa tendenza si è confermata anche nell'ultimo periodo in cui si è avuta una diminuzione della disoccupazione.

La pressione relativa imposta sui sistemi di protezione sociale dalla disoccupazione, o – in modo più generale – dalle persone che non lavorano risulta essere pertanto solo parzialmente

riflessa nelle cifre delle percentuali di disoccupazione. Nel sud dell'Unione, percentuali elevate di disoccupazione in combinazione con scarsi livelli di partecipazione alla forza lavoro impongono una pressione molto inferiore di quanto sarebbe il caso nella maggior parte degli Stati membri settentrionali, dato che i nuclei familiari hanno dimensioni maggiori e la maggior parte delle persone che hanno bisogno di aiuto lo trovano in famiglia. La tendenza alla creazione di nuclei familiari più piccoli e l'aumento del numero di persone che vivono da sole comporta pertanto la conseguenza che una diminuzione della disoccupazione non è necessariamente accompagnata da una diminuzione dell'esigenza di sostegno sociale e finanziario. Questo fenomeno si verifica molto bene nel Belgio e nel Regno Unito, dove una minore disoccupazione non è stata seguita da un declino corrispondente del numero di nuclei familiari dove nessuno lavora.

2. TENDENZE DELLA SPESA SOCIALE

La spesa complessiva per la protezione sociale nell'Unione, al lordo di tutte le tasse o degli altri oneri calcolati sui redditi, è del 28,5% del PNL. La percentuale di spesa varia dal 30% del PNL in Francia, Belgio, Germania, Paesi Bassi e nei tre paesi nordici, dove la Svezia ha il livello più elevato pari a circa il 35% del PNL, al 22-23% del PNL in Grecia, Spagna e Portogallo, mentre in Irlanda si spende soltanto il 18,5% del PNL. In termini assai ampi, i paesi con i livelli più elevati di PNL pro capite tendono a spendere proporzionalmente di più nel campo sociale, anche se questa relazione non è sistematica. In particolare, nel caso della Svezia e della Finlandia essa è maggiore di quanto ci si può aspettare, mentre nel caso dell'Italia, (25% del PNL) e dell'Irlanda risulta inferiore.

Spesa sociale netta

Le cifre relative alla spesa per la protezione sociale al lordo delle tasse e degli oneri sociali tendono tuttavia a sopravvalutare sia gli oneri sostenuti dai governi, in termini del reddito di cui hanno bisogno per raccogliere i fondi da spendere, sia in termini di valore degli assegni corrisposti a quelli che li ricevono. Ciò dipende dal fatto che le tasse e gli oneri sociali prelevati sui versamenti effettivi variano in modo significativo nei diversi Stati membri, per cui l'importo diminuisce di conseguenza. D'altra parte, le cifre in questione sottovalutano gli importi ricevuti effettivamente, dato che escludono i versamenti sociali effettuati attraverso sgravi fiscali o riduzioni dei contributi, che di fatto hanno il medesimo effetto di spesa sui bilanci governativi e di maggiore attivo sui redditi dei destinatari.

Entrambi questi elementi risultano difficili da valutare ed è questa una ragione fondamentale per cui sono stati esclusi dalla base dati (ESSPROS). Nondimeno le stime realizzate dalla OCSE, che devono essere considerate preliminari, indicano almeno le dimensioni degli importi in causa. Si tratta di importi relativamente ampi per i paesi nordici e per i Paesi Bassi, dove l'imposizione fiscale è superiore a quella di altri paesi. In termini netti, pertanto, il costo della protezione sociale e gli importi ricevuti dai beneficiari si riducono in questi casi ad un livello molto simile a quello che si verifica negli altri Stati membri. In Svezia, la spesa netta per la protezione sociale è stimata a circa il 30% del PNL nel 1996, dato assai simile a quello della Germania, mentre in Danimarca e in Finlandia si stima al 26-27% del PNL, dato questo assai simile a quello del Regno Unito e leggermente al di sopra del livello dei Paesi Bassi. Di conseguenza, la differenza di spesa relativa al PNL in questi paesi e quella in Italia e Irlanda è quasi insignificante.

Questi risultati preliminari confermano l'importanza delle analisi volte ad ampliare la base dati ESSPROS per includervi le stime delle spese nette, fino a comprendere gli importi trasferiti attraverso agevolazioni fiscali e riduzione dei contributi, in modo da ottenere una visione completa delle implicazioni della protezione sociale sui bilanci nazionali e sulla redistribuzione del reddito. A questo scopo, la Commissione intende istituire tramite Eurostat una task force con gli Stati membri per sviluppare un modulo speciale della base dati contenente tali stime.

Crescita della spesa sociale 1990-1996

Anche se la spesa per la protezione sociale ha continuato a crescere negli ultimi anni in quasi tutti i paesi dell'Unione, il ritmo di incremento in termini reali è diminuito negli ultimi anni nella maggior parte degli Stati membri, in particolare dal 1993, anno che coincide con la fine della recessione dell'inizio degli anni '90 e che ha contribuito a un netto aumento della spesa,

segnatamente per le indennità di disoccupazione, ma anche per i sussidi di disabilità e i contributi a favore dell'alloggio.

Le spese in ambito sociale sono aumentate considerevolmente fra il 1990 e il 1993, dato che sono passate da una media del 25,5% del PNL a un po' più del 28,5%. Esse sono diminuite leggermente rispetto al PNL degli anni successivi, in particolare a causa del rallentamento o del declino delle spese dovute alla disoccupazione e principalmente a causa del rallentamento della spesa reale nella maggior parte dei paesi. Solo in Portogallo, Grecia, Germania, Austria, Belgio e Lussemburgo la spesa ha continuato ad aumentare relativamente al PNL nel periodo 1993-1996. Nei primi due paesi ciò ha costituito un riflesso degli sviluppi in corso nei sistemi di protezione sociale, mentre negli altri tre ha rispecchiato l'incapacità delle loro economie di riprendersi in pieno come nella maggior parte degli altri paesi dell'Unione. Il declino della spesa sociale in rapporto al PNL nel resto dell'Unione è stato più significativo in Svezia, Finlandia e Paesi Bassi, paesi dove nel 1993 si era registrato il livello più alto di spesa.

Andamento della spesa sociale

La spesa per le pensioni di anzianità e di reversibilità è l'elemento di gran lunga più importante nell'ambito della protezione sociale, dato che comporta una media del 43% della spesa totale nell'Unione, nel 1996 o un po' più del 12% del PNL. Le spese per l'assistenza sanitaria sono al secondo posto e rappresentano un po' più del 21,5% del totale, oppure del 6% del PNL. Le indennità di disabilità e di disoccupazione rappresentano percentuali di spesa analoghe, dato che ciascuna di esse costituisce un po' più dell'8% del totale delle spese, anche se in 9 dei 15 Stati membri, nel 1996, i versamenti a favore dei disabili hanno superato quelli a favore dei disoccupati. Le spese per la famiglia e i bambini che comprendono le indennità di maternità, gli assegni per l'assistenza ai figli e gli assegni familiari per gli stessi, sono solo di poco inferiori, in media, a quelle per la disabilità e la disoccupazione. Le spese per gli altri tre tipi di previdenze: malattia, alloggio ed esclusione sociale, prese nel loro insieme hanno dimensioni molto simili dato che comportano il 7,5% della spesa totale.

Malgrado l'invecchiamento della popolazione in tutta l'Unione, il cambiamento fondamentale nell'andamento della spesa per la protezione sociale nel periodo 1990-1996 non è stato, come ci si potevano aspettare, una crescita relativa delle pensioni di anzianità o dell'assistenza sanitaria, dato che gli aumenti in entrambi i casi sono stati molto simili all'aumento totale della spesa, bensì altri elementi di spesa, in particolare la disabilità, gli assegni per l'alloggio e le spese per l'esclusione sociale. Ciò è in parte attribuibile alla recessione verificatasi all'inizio degli anni '90 e all'aumento della disoccupazione che l'ha accompagnata, ma la spesa per le prime due voci ha continuato a salire relativamente a quella per le altre voci, fin dal 1993. Il settore in cui la spesa è diminuita dal 1990 è quello dell'assistenza malattia su cui sembrano essersi concentrati gli sforzi

Spesa relativa ai beneficiari

Nella base dati ESSPROS non sono comprese informazioni sul numero di beneficiari, tuttavia è possibile ottenere alcune indicazioni sui possibili effetti delle modifiche alle voci di spesa esaminando altri dati, in particolare quelli riguardanti il numero di persone che hanno superato l'età pensionabile e il numero di disoccupati.

Nel periodo 1990-1996, la spesa per le pensioni di anzianità nell'Unione (comprese le pensioni di reversibilità) è aumentata in media del 3,5% all'anno in termini reali. Il numero di persone che hanno raggiunto l'età pensionabile è aumentato dell'1,5% all'anno il che ha implicato un aumento nella media degli assegni corrisposti per persona, nella misura del 2%

all'anno. Ciò è in generale in linea con la crescita a lungo termine del PNL pro capite. In questo periodo, tuttavia, data la scarsità del ritmo di crescita del PNL, si è rilevato che in media le pensioni sono aumentate leggermente di più del PNL pro capite. A parte il caso dei Paesi Bassi e della Grecia, dove si è registrata una leggera diminuzione, la media delle pensioni è aumentata in questi termini in tutti gli Stati membri, in particolare in Danimarca, Regno Unito (in entrambi i casi del 4% all'anno) e Portogallo (8% all'anno).

La spesa per le indennità di disoccupazione (ad esclusione dei compensi per licenziamento e dei vantaggi natura) è aumentata di poco meno del 4% all'anno in termini reali nell'Unione, nel periodo 1990-1996, il che rappresenta un indice inferiore all'aumento numerico dei disoccupati, definito secondo i termini stabiliti dalle convenzioni dell'UIL, che è stato un po' più del 5,5% all'anno. I compensi per persona disoccupata misurati in questi termini sono pertanto diminuiti di quasi il 2% all'anno e ciò può riflettere una riduzione del numero di disoccupati indennizzati piuttosto che un declino nella media delle prestazioni pagate in quanto tali. Ciò può anche indicare una maggiore austerità nei sistemi di corresponsione delle indennità, il che sarebbe coerente con gli sforzi compiuti in molti Stati membri in tale periodo. La diminuzione è stata evidente nei maggiori paesi e si è distinta in particolare in Spagna, Grecia Francia, Belgio, Germania e Svezia. D'altra parte, si è notato un aumento sostanziale nel valore degli assegni corrisposti per ciascuna persona disoccupata in Irlanda, Portogallo e Paesi Bassi.

3. FINANZIAMENTO DELLA SPESA SOCIALE

In media i contributi sociali hanno finanziato circa il 63% della spesa totale per la protezione sociale nel 1996, sebbene questa percentuale vari dai due terzi o più in Francia, Belgio, Paesi Bassi, Germania, Italia e Spagna un po' più delle metà in Lussemburgo, Svezia e Finlandia, al 40% o meno in Portogallo, Regno Unito e Irlanda e solo al 25% in Danimarca.

Dato che i metodi di finanziamento sono radicati nelle modalità in cui i sistemi sono venuti sviluppandosi storicamente e sono strettamente collegati al modo in cui sono controllati i diritti a fruire delle prestazioni sociali, essi tendono a cambiare con grande lentezza. Malgrado la crescente preoccupazione di limitare o ridurre gli oneri che decurtano il reddito da lavoro dipendente, l'importanza relativa dei contributi sociali nell'Unione nel suo insieme è diminuita solo in modo marginale tra il 1990 e il 1996, anni in cui è passata da un po' meno del 64,5% del totale un po' più del 63%. Si deve sottolineare che i contributi sociali rappresentano la maggior parte del totale di tasse sul lavoro dipendente, mentre nell'UE vi sono altre tasse pari a più di 1/3 di questo totale.

La diminuzione dell'importanza relativa dei contributi sociali si è verificata inoltre nel primo triennio e dopo il 1993 si è avuto un piccolo aumento nell'importanza relativa delle varie voci. Ciò vale anche per i contributi dei datori di lavoro, per la loro parte di finanziamento rispetto al totale, che è diminuita dal 42% del 1990 a un po' meno del 39,5% nel 1993, pur rimanendo a questo livello nei tre anni successivi, mentre il gettito fiscale è aumentato dal 30% del totale nel 1990 al 33% nel 1993 per poi diminuire al 32% nel 1996. Nondimeno, la percentuale di reddito raccolto attraverso contributi sociali è cambiata in modo significativo in vari Stati membri, in questo periodo, anche se in modo non uniforme in senso di una diminuzione e in modo più marcato nei paesi dove la percentuale era all'inizio relativamente modesta, piuttosto che in quelli in cui era elevata. In Portogallo, essa è diminuita dal 57 al 43% nel periodo in questione, mentre in Irlanda e nel Regno Unito si è registrata una diminuzione di circa 4 punti percentuali. D'altra parte, i contributi sociali sono divenuti una fonte più importante di finanziamento in Danimarca (dove sono passati dal 13% al 25%) e nei Paesi Bassi (dal 59 al 67,5%). Altrettanto è avvenuto, sia pure su scala più ridotta, in Finlandia, Belgio e Austria. In generale, vi sono pertanto pochi segni di convergenza nella percentuale di reddito coperto da contributi in questo periodo.

Dato che la percentuale dei redditi e dei salari rispetto al PNL ha teso a diminuire negli anni '90, in particolare dal 1993 e al termine del periodo di recessione, il reddito dovuto ai contributi è aumentato significativamente in relazione alle retribuzioni e ai salari – e pertanto al costo del lavoro – in quanto è passato da una media del 33,5% del costo del lavoro nel 1990 al 37% nel 1996. I contributi dei datori di lavoro sono invece aumentati dal 21,5% al 23%.

Dal 1996 vi sono comunque prove di maggiori sforzi in vari Stati membri, particolarmente in quelli in cui gli indici di contribuzione sono elevati, a spostare la fonte di finanziamento della protezione sociale dai contributi all'imposizione fiscale, in taluni casi servendosi di tasse specifiche per finanziare determinate prestazioni sociali. Questo fenomeno è verificabile in modo particolare nel caso della Francia, dove il CSG (*contributo sociale generalizzato*), introdotto come "tassa di solidarietà" nel 1991 per sostituire una parte dei contributi sociali e prorogato varie volte in seguito, è ora più elevato dell'imposta sul reddito. Allo stesso tempo, il GRDS (*contributo al rimborso del debito sociale*), un onere addizionale pari allo 0,5% del reddito, introdotto nel 1995 per contribuire a ridurre il deficit del sistema di protezione sociale, è stato confermato fino al 2014, mentre si è provveduto ad aumentare l'imposta sul tabacco, per ragioni analoghe.

In conseguenza di questi cambiamenti, i contributi sociali sono diminuiti come fonte di reddito dal 1996, mentre sono aumentate le tasse ad hoc, che risultano costituire oltre il 15% del finanziamento totale della protezione sociale. In Belgio i contributi dei datori di lavoro sono stati ridotti di recente, mentre in Germania la percentuale di contributo per le pensioni è stata ridotta nel 1999 e si è proposta una "riforma della tassa ecologica", che fornirà finanziamenti extra per la spesa sociale. In Italia, si prevede di spostare il finanziamento delle prestazioni familiari, comprese le prestazioni di maternità, dai contributi all'imposizione fiscale generale.

4. RECENTI CAMBIAMENTI DI POLITICA

I cambiamenti verificati nei sistemi di protezione sociale negli ultimi anni sono stati incentrati sugli stessi obiettivi fondamentali sottolineati nella comunicazione della Commissione pubblicata qualche mese fa e sopraccitata. Nella maggior parte dei casi, gli obiettivi sono stati i seguenti: migliorare l'incentivo per le persone che non sono occupate a trovare un posto di lavoro se sono in grado di lavorare e aiutarle nei loro sforzi a questo fine, pur garantendo che chi non è in grado di lavorare abbia un reddito ragionevole, ridurre il numero di persone dipendenti da prestazioni statali e incoraggiarle ad integrarsi nella società, cercare di garantire le pensioni future, sia gestendo meglio i fondi, che aumentando gli strumenti finanziari posti a disposizione del sistema pensionistico, contenere il costo dell'assistenza sanitaria, pur migliorando la qualità dei servizi forniti.

Attraverso lo spostamento dell'accento posto nelle varie politiche dal puro e semplice sostegno al reddito, all'attuazione di misure attive, in linea con le norme guida sull'occupazione, la protezione sociale sta divenendo ora un fattore importante nella politica generale economica e occupazionale dell'Unione, in quanto sostiene piuttosto che ostacolare le azioni intraprese in altri settori.

4.1. Obiettivo fondamentale: lavoro redditizio e fonte di reddito sicuro

In tutta l'Unione si è registrato un ampio consenso sul fatto che i sistemi di protezione sociale devono garantire che le persone abbiano un incentivo finanziario a cercarsi un lavoro, che non passino al di fuori del mondo del lavoro un tempo tanto lungo da porre a repentaglio le loro possibilità di trovare un posto di lavoro e che non si venga con questo a creare un atteggiamento di dipendenza, mentre la loro occupabilità migliori piuttosto che diminuire durante il periodo di disoccupazione. Tutto questo ha comportato sforzi per garantire che i livelli di prestazioni sociali in rapporto al reddito in prospettiva non rappresenti un disincentivo finanziario a trovare un posto di lavoro e che le persone siano aiutate a raggiungere questo obiettivo attraverso provvedimenti attivi adeguati.

Allo stesso tempo, le prestazioni sociali devono fornire un livello accettabile di reddito nel periodo in cui gli interessati sono alla ricerca di un posto di lavoro. La sfida che si presenta agli Stati membri consiste nel definire livelli di reddito e norme di corresponsione degli aiuti con sufficiente precisione da far sì che questi due obiettivi siano raggiunti contemporaneamente. In pratica, sia l'accesso dei disoccupati alle prestazioni sociali, che l'importo degli aiuti di cui fruiscono variano in modo significativo tra gli Stati membri con una differenza generale tra i paesi del nord e quelli del sud dell'Unione. Questo dato sembra trovare conferma in un recente studio empirico degli importi di sostituzione, basato su quanto ricevono di fatto i disoccupati, a fronte di quanto guadagnavano mentre erano in attività, come indicato nelle prime due campagne del Comitato europeo dei nuclei familiari della Comunità (ECHP). I risultati, che si riferiscono agli anni di attività 1993 e 1994, hanno carattere esplorativo. Dovranno essere comparati a risultati di altri studi ed ulteriormente esaminati finché non saranno disponibili all'analisi nuovi dati. Occorre inoltre tenere presente che è sempre difficile raccogliere informazioni di elevata qualità sui trasferimenti di reddito per il tramite di interviste.

I risultati, indicano che in Italia, Grecia e Portogallo, oltre la metà dei disoccupati per almeno tre mesi nei due anni in questione non hanno ricevuto alcuna indennità di disoccupazione, mentre la maggior parte di questi non ha nemmeno fruito di alcuna assistenza sanitaria. In Spagna, circa un quarto dei disoccupati non hanno ricevuto alcuna indennità. In Danimarca,

Germania e Belgio, invece, solo il 10% o meno dei disoccupati non hanno ricevuto alcuna indennità e quasi nessuno è stato privato di aiuti statali nell'una o nell'altra forma, come del resto si è verificato in Francia, Irlanda e Regno Unito, malgrado il numero degli indennizzati per disoccupazione sia diminuito.

Il livello medio di indennità di disoccupazione (comprendendo anche i disoccupati che non ne ricevono alcuno) varia da quasi l'80% del reddito netto di quando l'interessato lavorava, in Irlanda, al 70% o più in Germania, Belgio e Danimarca, fino a raggiungere un valore inferiore al 25% in Italia e nel Regno Unito e inferiore al 10% in Grecia. La Francia (circa il 60%), la Spagna e il Portogallo (circa il 35%) occupano invece posizioni intermedie. Queste cifre sottovalutano, in particolare nel caso del Regno Unito, l'importo ricevuto di fatto perché non comprendono le indennità per l'alloggio pagato ai nuclei familiari, che sono importanti in tale paese.

Queste medie danno solo un'indicazione molto parziale della misura degli incentivi finanziari a favore dei disoccupati, perché si cercano un lavoro. Un indicatore più adatto è fornito dalla percentuale di disoccupati che ricevono prestazioni relativamente elevate rispetto al guadagno nel precedente impiego, sebbene non vi sia alcun accordo rispetto a cosa si debba considerare con il termine "elevato". Ad esempio, nella maggior parte degli Stati membri, solo una piccola percentuale di uomini e di donne disoccupati hanno ricevuto assegni di disoccupazione nella misura dell'80% o più della retribuzione precedente. Ad eccezione della Danimarca (27%), della Germania (25%) e della Francia (24%) per gli uomini, nonché della Danimarca (49%), della Germania (21%), della Francia (30%), del Belgio (23%) e dell'Irlanda (21%) per le donne, meno del 20% dei disoccupati hanno ricevuto indennità in questa misura in tutti gli Stati membri. Questa percentuale era del solo 10% in Spagna e di gran lunga inferiore al 10% in Italia, Regno Unito e Grecia, sia per gli uomini che per le donne. Ad eccezione della Danimarca, oltre il 60% degli uomini e delle donne percepivano assegni di disoccupazione inferiori al 65% del reddito precedente o non ne percepivano alcuno.

Questi dati fanno pensare che i disincentivi erano relativamente modesti per la maggior parte dei disoccupati in quasi tutti gli Stati membri. Queste conclusioni devono essere prese con cautela. Le prossime indagini dovranno prendere in considerazione alcuni gruppi specifici, come le persone a basso reddito, che possono eventualmente fornire di incentivi per restare disoccupate o per non ricercare attivamente un posto di lavoro. Inoltre, dal 1993-1994, la discussione sugli incentivi ha fatto sì che vari governi abbiano reso più severe le norme di attribuzione degli aiuti.

Una caratteristica evidente delle politiche poste in atto nell'Unione negli ultimi anni è stata quella del riesame delle indennità di disoccupazione e delle condizioni per ottenerla. Di conseguenza, in molti Stati membri sono stati presi provvedimenti per rendere più difficili le condizioni di ottenimento degli assegni e per aumentare l'attivazione dei disoccupati perché si trovino un posto di lavoro. Questi provvedimenti non sono stati limitati agli assegni di disoccupazione unicamente, ma hanno interessato anche le prestazioni di disabilità e i programmi di prepensionamento, che avevano cominciato ad essere impiegati come sostituti effettivi degli assegni di disoccupazione in vari paesi.

Anche i cambiamenti effettuati nei sistemi di previdenza sociale sono stati combinati in diversi paesi con tentativi di rendere più attraente da un punto di vista finanziario il lavoro, introducendo provvedimenti per l'aumento del reddito netto di chi riprende un'attività lavorativa, sia permettendo loro di continuare a ricevere un certo aiuto dopo l'inizio del lavoro che prorogando la corresponsione di determinate indennità anche durante l'attività lavorativa.

Indennità durante l'attività lavorativa

Questo orientamento ha trovato la più ampia applicazione pratica nel Regno Unito, dove il sistema del "credito alle famiglie" destinato ad integrare il reddito netto delle persone che hanno posti di lavoro a bassa retribuzione e hanno bambini, è stato sostituito nel 1999 dal "credito fiscale per le famiglie di lavoratori", con cui si garantisce a tutti gli occupati con famiglia a carico, compresi tra questi i genitori soli, un maggiore livello minimo di reddito rispetto a quanto avveniva in precedenza. Con questa norma si corrisponde un'indennità per far fronte alle spese dell'assistenza ai figli. Inoltre, un provvedimento analogo è stato introdotto a favore dei disabili, mentre si è avviato un programma pilota dello stesso tipo per i disoccupati al di sopra dei 50 anni, in modo da invogliarli a cercarsi un lavoro.

L'unico altro paese dell'Unione in cui le indennità durante l'attività lavorativa sono importanti è l'Irlanda, in cui esiste da un certo tempo un "supplemento al reddito delle famiglie" che negli ultimi anni è stato riconosciuto a un numero crescente di persone, dato che si sono permessi livelli di reddito più elevati per averne diritto e le condizioni di concessione sono state rese più elastiche. Inoltre, i beneficiari dell'indennità di disoccupazione hanno ora diritto a mantenere l'indennità per figlio dipendente, per un periodo di tredici settimane dopo aver iniziato un'attività professionale, in modo da far sì che migliori il loro reddito netto e vi sia un ulteriore incentivo ad assumere un'attività professionale.

Le indennità durante l'attività professionale sono state introdotte anche in vari altri paesi, in modo da semplificare la fase di transizione dalla disoccupazione all'occupazione da incoraggiare i disoccupati ad accettare lavori a tempo parziale o temporanei, come è il caso dell'Austria, della Germania e del Portogallo, dove l'obiettivo fondamentale che si persegue è quello di migliorare l'esperienza di lavoro dei disoccupati e di facilitarne quindi l'occupabilità futura.

Cambiamenti nei regimi di indennità di disoccupazione

Negli anni '90 i cambiamenti riguardanti le indennità di disoccupazione si sono concentrati sul contenimento dell'onere per i bilanci pubblici. Negli ultimi anni si sono manifestate ampie preoccupazioni per integrare il sostegno del reddito con altri provvedimenti di intervento attivo sul mercato del lavoro, in maggior misura, e con l'incoraggiare i beneficiari delle indennità a trovarsi un posto di lavoro il più presto possibile. In vari Stati membri, fra cui: Danimarca, Germania, Paesi Bassi e Regno Unito, la definizione di ciò che costituisce un lavoro adeguato per un disoccupato è stata ampliata in modo da comprendere posti di lavoro in cui i disoccupati sono in grado di svolgere un'attività con un minimo di formazione professionale, senza più concentrarsi quindi su quanto avevano fatto in precedenza. Il rifiuto di accettare un lavoro adeguato dopo essere stati disoccupati per un determinato tempo o la mancata disponibilità alla partecipazione ai programmi di inserimento sul mercato del lavoro, possono portare alla perdita delle indennità.

Allo stesso tempo, sono stati effettuati vari cambiamenti oppure sono in corso di definizione ulteriori modifiche in materia, in vari paesi, allo scopo di migliorare la rete di sicurezza fornita dai programmi di indennità di disoccupazione. In Italia è in corso di introduzione un programma di assistenza ai disoccupati, che prevede il controllo del reddito al termine del periodo di corresponsione, in modo da ampliare la protezione fornita a questa categoria di persone, rispetto a quanto si è fatto fino ad oggi. In Portogallo, il periodo di corresponsione dell'indennità di disoccupazione è stato prorogato di recente, per tutti i gruppi di età.

L'attenzione politica in tutta l'Unione si è concentrata di recente sul principio che il lavoro deve assicurare un reddito adeguato. Vi sono tuttavia ancor oggi determinate situazioni in vari paesi in cui le persone possono essere solo scarsamente incentivate ad assumere un'attività lavorativa. Ciò vale in particolare per le persone il cui coniuge (di norma sono le donne) è disoccupato e fruisce d'indennità di disoccupazione con verifica del reddito in rapporto al reddito del nucleo familiare, come è il caso del Regno Unito e del Belgio. In questi casi qualunque nuovo introito può comportare una perdita delle indennità. Sia nel Regno Unito che in Belgio sono comunque stati presi adeguati provvedimenti per ovviare a questa situazione ed evitare che vi siano deterrenti all'occupazione.

Cambiamenti nelle prestazioni di disabilità

Le indennità di disabilità sono state impiegate come sostituti più "accettabili" per le indennità di disoccupazione in vari Stati membri, in particolare in rapporto ai disoccupati di lunga durata. Dato che le spese e il numero di candidati sono aumentate, si è cercato in ogni caso di restringere le condizioni di corresponsione degli aiuti alle persone che sono di fatto incapaci di lavorare a causa della loro disabilità. Nei Paesi Bassi e nel Regno Unito, dove i disabili sono di più dei disoccupati, sono state introdotte riforme verso la metà degli anni '90 per rendere più severe le procedure di verifica medica e per ampliare la definizione delle attività professionali che gli interessati possono svolgere.

Inoltre, nei Paesi Bassi, una parte dell'onere di controllo di questo sistema è stata spostata sui datori di lavoro, dal 1998. Essi sono stati infatti chiamati a versare contributi differenziati a seconda dei rischi incorsi dai loro dipendenti e sono stati offerti ai datori di lavoro incentivi per ridurre il numero di disabili o attraverso la dissuasione o facilitandone la continuazione del lavoro. Nel Regno Unito si prevedono ulteriori misure per rendere ancora più severe le condizioni di qualificazione, pur garantendo un reddito minimo a chi riprende un lavoro, attraverso un "credito fiscale", come abbiamo detto in precedenza. D'altra parte, gli assegni a favore di chi è veramente incapace di lavorare sono stati aumentati.

Anche in altri paesi, come l'Austria, la Grecia e l'Italia, le condizioni per ottenere le indennità sono state rese più severe, mentre in Svezia, dove l'importo della spesa è relativamente elevato, è in corso un processo di riforma totale del sistema. In Irlanda, invece, paese in cui la spesa per l'indennità di disabilità è relativamente bassa, nel 1997 si è estesa l'indennità di disabilità nell'ambito dell'assistenza sociale alle persone che svolgono a tempo parziale un lavoro di assistenza in casa alle persone disabili e si sono aumentati gli importi degli assegni alle coppie in cui entrambi i coniugi risultano disabili.

Regimi di prepensionamento

Analogamente a quanto è avvenuto per i beneficiari delle indennità di disabilità, il numero di prepensionati è aumentato negli ultimi 15-20 anni, come abbiamo detto in precedenza, per ragioni analoghe. Si tratta quindi di due risposte alternative al problema della disoccupazione di lunga durata, con il Regno Unito e i Paesi Bassi, ad esempio, che scelgono la via di ampliare le indennità di disabilità, mentre la Francia, la Germania e vari altri paesi fondano la loro azione piuttosto sul prepensionamento. L'aumento dei costi ha comportato condizioni di concessione più severe per entrambi questi due orientamenti, mentre si nota una diminuzione delle indennità in caso di prepensionamento.

In Danimarca, Austria e Italia, gli anni di contributi necessari per ottenere il prepensionamento sono stati aumentati. In Germania l'età minima di pensionamento è in corso di aumento (a 63 anni o 62 se si tratta di disoccupati di lunga durata).

In Lussemburgo, invece, è stata ampliata la possibilità di prepensionamento, anche se con l'obiettivo di incoraggiare i lavoratori a svolgere un'attività professionale a tempo parziale, piuttosto che a ritirarsi completamente. Questo orientamento è simile ai programmi in atto in Francia, Germania, Danimarca e Austria, dove i dipendenti al di sopra di una determinata età possono scegliere di ridurre l'orario di lavoro progressivamente, fino ad andare in pensione con un importo ridotto. Inoltre, come nel caso dell'Austria e della Germania, i datori di lavoro fruiscono del diritto di pagare meno contributi sociali se assumono disoccupati.

Assegni di famiglia e altri provvedimenti per riconciliare il lavoro e la famiglia

La protezione sociale per le famiglie con figli ha tre obiettivi principali: aiutare i genitori a sopportare l'onere aggiuntivo del mantenimento dei figli, attraverso la corresponsione di assegni familiari di varia natura, aiutare le madri attraverso le indennità di maternità e il diritto al congedo, attualmente sempre più riconosciuto a entrambi i genitori e fornire aiuto per l'assistenza ai figli e ai familiari disabili, o anziani e in cattive condizioni di salute. Tutti questi obiettivi sono importanti ai fini del miglioramento della sicurezza del reddito delle persone che hanno famiglia, in particolare delle donne, nel contesto generale di una riconciliazione del lavoro con le altre responsabilità domestiche. I provvedimenti di aiuto all'assistenza dei figli e il diritto al congedo per occuparsi degli stessi o di altri membri della famiglia che possono richiedere un'assistenza a lungo termine, sono fondamentali per molte donne che intendono proseguire una carriera professionale. È questo il caso in particolare delle donne che intendono allevare da sole i propri figli, il cui numero è crescente. Come è riconosciuto esplicitamente nella strategia occupazionale dell'UE, le donne affrontano ancora difficoltà speciali nell'ottenere accesso al mercato del lavoro, nell'ottenere promozioni durante la carriera professionale e nel riconciliare la vita professionale e quella familiare. Nell'ambito delle norme guida sull'occupazione, gli Stati membri si sono impegnati a garantire la parità di accesso delle donne al mercato del lavoro e alle opportunità di impiego.

In Germania, gli assegni a favore dei figli sono aumentati significativamente all'inizio del 1999 e devono aumentare ancora nel 2000, assieme ad agevolazioni fiscali per chi ha figli, in modo da aumentare il reddito netto delle famiglie. In Lussemburgo, le misure di sostegno sono state mirate maggiormente alle famiglie a basso reddito attraverso una diminuzione delle agevolazioni fiscali per ciascun figlio (che tendono a favorire i redditi più elevati) e tramite l'aumento degli assegni per ciascun figlio, in pari importo. Analogamente, in Italia è stato introdotto nel 1999 un sistema di assegni familiari per le famiglie che hanno più di tre figli al di sotto dei 18 anni, accompagnato da una verifica del reddito effettivo.

Gli sviluppi fondamentali in questo settore sono stati comunque diretti ad aumentare le possibilità di congedo parentale, incoraggiate dalla recente Direttiva. Il diritto delle persone con figli a prendere congedo è stato ampliato, o è in corso di esserlo, in molti paesi dell'Unione fra cui Austria, Lussemburgo, Danimarca, Belgio, Irlanda, Paesi Bassi, Italia, Spagna e Regno Unito.

Contemporaneamente, la disponibilità di aiuti all'assistenza dei figli è aumentata negli ultimi anni in vari Stati membri, in particolare in quelli in cui nel passato vi erano poche previdenze in questo campo. Le strutture di sostegno risultano essere spesso una componente complementare necessaria dei provvedimenti attivi a favore del mercato del lavoro per consentire a molte persone, in particolare alle donne, di proseguire una carriera professionale e di integrarsi adeguatamente nella società. In Spagna, le agevolazioni fiscali che possono essere accordate per far fronte all'onere dei figli al di sotto dei 3 anni di età, sono state aumentate significativamente nel 1998. In Grecia, è stato varato un progetto pilota destinato ad aumentare il tempo che i bambini possono passare presso i giardini d'infanzia e le scuole

elementari, nonché i centri di assistenza diurna dello stato. In Portogallo, si è provveduto ad ampliare la rete dei giardini d'infanzia. Dal 1999, i genitori soli dei Paesi Bassi che sono alla ricerca di un posto di lavoro o partecipano a programmi di formazione professionale hanno il diritto al rimborso delle spese scolastiche per il ciclo elementare o secondario dei figli, qualora il loro reddito non superi un determinato livello. Nel Regno Unito, è stato introdotto nell'ottobre 1999 allo scopo di favorire le famiglie di basso reddito un nuovo credito fiscale per ciascun figlio. Sono compresi in questo provvedimento i genitori soli, mentre s'intende aumentare il numero delle strutture di accoglienza dei bambini al di fuori dell'ambiente scolastico.

4.2. Obiettivo fondamentale: pensioni sicure e regimi pensionistici sostenibili

L'aumento significativo del numero di persone che fra 10-15 anni avranno raggiunto e superato l'età pensionabile ha richiamato l'attenzione in tutti i paesi sulle conseguenze che ne deriveranno per i sistemi di pensione di vecchiaia di reversibilità, nonché per le necessità del loro finanziamento. Ricordiamo che le pensioni di vecchiaia rappresentano già oggi il 43% delle spese totali per la protezione sociale nell'Unione, il che è pari a un po' più del 12% del PNL. Anche se i provvedimenti presi differiscono in vari dettagli, essi hanno tutti un determinatore comune che consiste nel limitare i trasferimenti futuri che saranno necessari, o nell'aumentare le risorse finanziarie disponibili. Tra i vari provvedimenti si pensa di aumentare l'età ufficiale di pensionamento o il numero di anni di contributi richiesti per ottenere il diritto al massimo della pensione, oppure ridurre l'importo della pensione corrisposta in relazione ai redditi passati, o ancora facendolo corrispondere in modo più stretto ai contributi versati o creando fondi speciali per l'integrazione delle pensioni future. L'ultimo sistema ha quindi lo scopo di integrare gli importi che deriveranno dai sistemi attuali "pay-as-you-go", in cui i pagamenti attuali sono finanziati dai contributi attuali, con sistemi in cui i contributi attuali sono definiti in relazione alle esigenze future.

In Austria, Italia e Lussemburgo, dove sono più favorevoli le norme pensionistiche nel settore del pubblico impiego, si è attuata una riforma in modo da avvicinare questo settore a quello privato. In Spagna, la base di calcolo dei diritti a pensione sta passando ora progressivamente dal salario negli 8 anni migliori a quello nei 15 anni migliori. In Italia le pensioni più elevate sono state congelate per il 1998, mentre in Germania la base di indicizzazioni delle pensioni è stata cambiata dagli aumenti delle retribuzioni all'inflazione dei prezzi per entrambi gli anni 2000 e 2001, il che ha consentito di ridurre di fatto la spesa. D'altra parte, la riforma del 1999, intesa a ridurre gradatamente le pensioni dal 70% del reddito medio netto al 64%, è stata sospesa fino alla fine del 2000.

Allo scopo di aumentare gli strumenti finanziari disponibili, i contributi pagati dai lavoratori che hanno un reddito medio o elevato, in Spagna, sono stati aumentati senza compensarli con aumenti delle pensioni future. In Italia i contributi pagati dai lavoratori indipendenti che esercitano un'attività temporanea sono stati aumentati. In Danimarca, i contributi sono aumentati di fatto dal 1998 ed hanno integrato un onere straordinario dell'1%, in modo da finanziare il sistema di pensioni complementari.

Nei Paesi Bassi è stato imposto un tetto alla percentuale di contributi. Il governo ha poi istituito un fondo speciale cui contribuisce ciascun anno in modo da far fronte al picco di spesa che si verificherà negli anni dopo il 2020. In Francia, vi è una proposta destinata ad aumentare i contributi richiesti per ottenere il massimo della pensione, da 40 a 42 anni e mezzo e, come in Spagna, è stato istituito un fondo per consolidare gli strumenti finanziari disponibili a favore delle pensioni. In Irlanda, nel 1998 è stato istituito un fondo di riserva per le pensioni sociali, impiegando denaro ottenuto dal gettito fiscale e dalla privatizzazione delle

telecomunicazioni, in modo da far fronte alle esigenze future in campo pensionistico. L'elevato ritmo di crescita economica ha comunque consentito di ridurre il totale dei contributi sociali, mentre le pensioni minime sono state aumentate significativamente sia nel 1998 che nel 1999.

Allo stesso tempo sono stati presi provvedimenti in altri paesi, come l'Italia, allo scopo di incoraggiare lo sviluppo delle pensioni professionali e personali, per ridurre l'onere futuro dello stato.

Malgrado l'interesse che si concentra nella maggior parte dei paesi per rendere meglio sostenibile i sistemi pensionistici, sono stati comunque compiuti progressi in diversi Stati membri per migliorare la situazione dei gruppi più svantaggiati. Si sono così aumentate le pensioni minime o di carattere non contributivo in Italia e in Spagna, mentre si sono ampliate le condizioni di credito per periodi passati ad assistere i bambini o gli adulti che richiedono assistenza, in Lussemburgo, Germania, Austria e Regno Unito. I lavoratori a tempo parziale hanno ottenuto un miglioramento dei diritti a pensione in Lussemburgo, Germania e Spagna e quelli che hanno carriere di lavoro più brevi della norma sono stati favoriti in Finlandia.

4.3. Obiettivo fondamentale: promuovere l'integrazione sociale

Come abbiamo detto in precedenza, una caratteristica della politica sociale degli ultimi anni, è stata la pressione posta sui provvedimenti attivi allo scopo di inserire le persone nel mercato del lavoro. Questo obiettivo è stato motivato anche dal desiderio di ridurre la dipendenza e l'esclusione sociale. Sebbene il tema principale sia sempre quello dell'occupazione, dato che è riconosciuto da tutti che il fatto di disporre di un lavoro stabile o almeno di avere l'opportunità di lavorare, è un requisito fondamentale per l'inserimento sociale, si è comunque tutti d'accordo sul fatto che vi sono altri aspetti di esclusione che devono essere risolti parimenti se si intende affrontare con efficacia questa problematica generale. È chiara quindi l'esigenza di un migliore accesso all'istruzione e alla formazione professionale, ad un alloggio decente e a livelli ragionevoli di assistenza sanitaria e di servizi sociali.

In tutti gli Stati membri, i governi si sono impegnati a lottare contro l'esclusione e ad aumentare gli sforzi compiuti nel senso di provvedimenti attivi, destinati a garantire un'assistenza nella ricerca di un posto di lavoro, migliorare l'occupabilità e, ove necessario, l'accesso diretto ad una professione. Questi provvedimenti sono stati diretti sostanzialmente ai disoccupati, specialmente a quelli di lunga durata e ai giovani, ma anche a favore di altri gruppi svantaggiati come le donne che ritornano al lavoro dopo aver interrotto la loro carriera per assumersi responsabilità di assistenza. I provvedimenti in questione si sono anche concentrati a favore delle persone al di fuori del mercato del lavoro, in particolare i disabili che pure sono in grado di lavorare, le persone più anziane prepensionate e i genitori soli con bambini.

Per quanto riguarda i giovani e i disoccupati di lunga durata, a seguito dell'adozione delle Norme guida sull'occupazione per il 1998 e il 1999, tutti gli Stati membri hanno preso provvedimenti per far sì che i disoccupati che si trovano in tale condizione da un certo tempo (6 mesi se al di sotto dei 25 anni e 12 mesi dai 25 anni in su, oppure 3 e 6 mesi in Svezia, Portogallo e Lussemburgo) abbiano accesso a misure di carattere attivo di qualche genere o ad un lavoro sussidiato. Questi provvedimenti sono stati accompagnati da sforzi per adeguare e sistematizzare le nuove attività in modo più stretto in base alle esigenze individuali, per aumentarne l'efficacia. In molti paesi, (Belgio, Francia, Irlanda, Finlandia e Regno Unito), lo stesso orientamento è stato applicato ai disabili, per i quali sono state intraprese diverse attività per integrarli nei programmi di inserimento sul mercato del lavoro. Nei Paesi Bassi e

nel Regno Unito, lo stesso tipo di assistenza è stata introdotta di recente per i genitori soli, in particolare per quelli con i bambini al di sopra dei 5 anni di età.

In altri paesi, fra cui: Belgio, Danimarca, Germania, Francia e Paesi Bassi, i provvedimenti riguardanti la ricerca di un lavoro, l'orientamento nello sviluppo della carriera, la fornitura di corsi di formazione professionale o di riqualificazione professionale, sono stati integrati con un aumento significativo del lavoro sussidiato o con l'istituzione diretta di programmi di creazione di posti di lavoro. Questi programmi sono stati rivolti, in particolare, ai disoccupati di lunga durata e alle altre persone che trovano difficoltà per accedere al mercato del lavoro.

L'attivazione di provvedimenti è stata estesa alle persone che fruiscono di redditi minimi e che, in vari paesi, sono incoraggiate a partecipare ai programmi destinati a migliorarne l'occupabilità. È questo il caso del Belgio, dove è disponibile ora una formazione professionale a favore dei meno abbienti e della Danimarca, dove dal 1998 la corresponsione di assegni di disoccupazione è stata posta in relazione alla partecipazione a programmi di riqualificazione dei disoccupati. In Italia,, i beneficiari di assegni di disoccupazione, cui si controllano i redditi effettivi, fruiscono di un reddito minimo, ma chi è in grado di lavorare ha l'obbligo di partecipare ad un corso di formazione professionale.

Gli sforzi per garantire che le persone stiano meglio quando lavorano, piuttosto che quando sono disoccupate, sono stati ampliati con il passaggio dai programmi di indennità di disoccupazione a quelli di reddito minimo in vari paesi. In Francia, ad esempio, è migliorata dal 1998 la possibilità che peraltro era già esistente, di ottenere altri vantaggi, sia pure con il controllo del reddito effettivo. Si tratta della prestazione specifica di solidarietà, del reddito minimo di inserimento, ecc., che sono altrettanti provvedimenti destinati a migliorare il reddito dei meno fortunati. I periodi di tempo in cui ciò è possibile sono stati prorogati ed è stato aumentato anche il livello di reddito che consente di fruire di queste previdenze. Ciò vale quindi per le prestazioni specifiche a favore dei genitori soli e delle vedove (prestazione di genitore isolato, prestazione di assicurazione dello status di vedova). Provvedimenti analoghi sono stati presi anche in altri paesi come Belgio, Germania, Irlanda, Paesi Bassi e Danimarca, mentre in Italia un nuovo programma pilota di aiuti ai disoccupati, con controllo del reddito, destinato ad attuare per la prima volta un sistema di reddito minimo garantito sul piano nazionale, comporta un abbuono del 25% del reddito imponibile, in modo da mantenere un incentivo finanziario all'occupazione.

In pratica, malgrado l'enfasi posta sui provvedimenti attivi negli anni '90, vi è stato uno spostamento relativamente modesto nella spesa effettiva, dalle misure passive a quelle attive. In base ai dati forniti dall'OCSE sulle spese relative al mercato del lavoro, l'aumento di spesa per misure attive nell'Unione dal 1994 e al termine della recessione economica è stato modesto e ciò vale per la stessa percentuale della spesa totale nel 1998 (appena al di sotto del 37%), come nel 1990. Inoltre, gli importi spesi a favore di programmi attivi per persona occupata sono stati nel 1998 gli stessi in rapporto al PNL rispetto a quanto si verificava nel 1994 e sono stati invece inferiori a quelli del 1990. Ciò indica che vi è ancora spazio per ampliare le opportunità di beneficiare di provvedimenti attivi, in particolare per quanto riguarda i gruppi più svantaggiati.

4.4. Obiettivo fondamentale: qualità elevata e assistenza sanitaria sostenibile

La pressione sui sistemi di protezione sociale in tutta l'Unione si è manifestata in una crescente esigenza di assistenza sanitaria, che nel 1996 costituiva un po' più del 21,5% della spesa generale per la protezione sociale, cioè il 6% del PNL. La pressione si è rafforzata con l'effetto di un aumento del reddito reale e dei progressi compiuti nelle conoscenze mediche e

con la gamma di cure possibili, che hanno avuto come conseguenza un aumento della domanda e quindi una ulteriore pressione sulla spesa. La risposta comune dei governi è stata di cercare di limitare l'aumento della spesa e i suoi effetti sui bilanci pubblici, pur sforzandosi di mantenere la qualità dei servizi e dell'accesso all'assistenza. Tutto ciò è servito a porre in luce i diversi modi di aumentare la produttività o di migliorare il rapporto costo/efficacia.

A questo scopo, tutti i governi degli Stati membri dell'Unione hanno rafforzato i controlli sulla spesa globale, in modo diretto nei casi in cui esistono sistemi sanitari nazionali, oppure in modo indiretto attraverso una limitazione delle percentuali di contributo nel caso dei sistemi basati su assicurazioni. Allo stesso tempo, in molti paesi che sono dotati di servizi sanitari nazionali (Spagna, Italia, Svezia, Regno Unito e Irlanda), sono state demandate maggiori responsabilità di gestione dei servizi e di determinazione dell'impegno di bilancio alle istanze regionali o locali, dove possono esser valutate con maggiore precisione tutte le esigenze del settore. Inoltre, si è notata un'ampia tendenza ad estendere il pagamento in comune dei medicinali e delle cure, con un aumento dell'onere sostenuto quindi direttamente dal consumatore in modo da incoraggiarlo a fare economie sull'impiego dei servizi sanitari e a fornire un ulteriore aiuto finanziario. Tutto ciò è proceduto coerentemente con la definizione di elenchi approvati di medicinali e con l'introduzione di farmaci generici per limitare l'onere delle prescrizioni.

In alcuni Stati membri, tuttavia, si è notata una reazione agli aumenti continui dell'onere imposto ai pazienti. In Svezia, in particolare, dove tale onere era aumentato significativamente negli anni '90, si sono addensate le preoccupazioni sul fatto che le famiglie a basso reddito, in particolare quelle con bambini, correvano il rischio di non potersi permettere le cure mediche, con gravi conseguenze per la propria salute. Nel 1998 sono quindi stati aboliti gli oneri per i figli, per cui si sono verificate preoccupazioni di segno opposto riguardo alle possibili richieste eccessive ai servizi sanitari e all'esigenza di tagli di altri servizi pubblici per compensare le nuove esigenze di finanziamenti. La risposta è stata quella di trasferire un maggior numero di redditi caratterizzati alle autorità responsabili della fornitura di servizi e di proporre uno spostamento di risorse dal bilancio della difesa a quello della sanità pubblica. In Francia, date le preoccupazioni riguardo all'accesso all'assistenza sanitaria, l'assicurazione di base è estesa a tutti i cittadini e un'assicurazione complementare spetta gratuitamente ai nuclei familiari a basso reddito, il che rappresenta 6 milioni di individui. Anche in Lussemburgo e in Belgio sono stati presi provvedimenti per facilitare l'accesso all'assistenza sanitaria e per diminuire gli oneri che gravano sui nuclei familiari più poveri, mentre in Spagna tutti i cittadini stranieri sia in posizione regolare che irregolare, avranno accesso all'assistenza sanitaria a condizioni identiche a quelle riservate ai cittadini nazionali.

In Olanda, la partecipazione del 20% alle spese per tutte le cure mediche e tutti i medicinali, ad eccezione delle visite negli ospedali e delle visite presso i medici generici, che era stata imposta con l'obiettivo di incoraggiare i cittadini a fare ricorso ai servizi sanitari in modo più prudente, è stata ritirata all'inizio del 1999 in quanto sembra avere avuto scarsi effetti sulla diminuzione della domanda, mentre di certo ha causato oneri amministrativi notevoli. In Germania, paese in cui la spesa per la sanità è fra le più elevate dell'Unione, una serie di provvedimenti introdotti per aumentare il costo del trattamento medico sostenuto dai pazienti, sono stati ritirati o sospesi all'inizio del 1999, pur con il mantenimento dei tetti di retribuzione per gli onorari dei medici. Sono in corso di discussione proposte intese a contenere gli aumenti di costo e a mantenere entro limiti accettabili i contributi, fra cui vi è la tendenza a limitare la libertà di scelta dei pazienti, a diminuire il numero di medicinali che possono essere prescritti e ad imporre massimali di spesa ai medici generici, per cui vi possono essere lamentele da parte dei pazienti in quanto i medici potrebbero rifiutarsi di curare i pazienti anziani o che manifestano malattie croniche, per gli alti costi che ciò comporta.

La percentuale della spesa privata sul totale della spesa per l'assistenza sanitaria nell'Unione è leggermente aumentata dagli anni '90, in base ai dati forniti dall'OCSE, in quanto è passata dal 22% del 1990 a quasi il 24% del 1997. L'importanza della spesa privata per l'assistenza sanitaria varia sensibilmente nei diversi Stati membri nei termini seguenti: 40% della spesa totale in Portogallo, 30% in Italia, circa 15% in Svezia, Regno Unito, Belgio e Danimarca, solo 8% in Lussemburgo. In paesi come l'Italia, la Finlandia e la Svezia, le politiche di austerità sulla spesa per la salute pubblica hanno comportato un aumento dei contributi privati fra il 1990 e il 1997, sia in modo diretto che indiretto, dato che un aumento dell'impiego del sistema di cofinanziamento è stato uno dei modi di ottenere una riduzione della spesa pubblica.

5. QUESTIONI RELATIVE AI DATI

In tutti i casi in cui è possibile, l'analisi presentata nella relazione si basa su informazioni quantitative riguardo alle dimensioni della spesa per la protezione sociale e ai determinati tipi di prestazioni, alle fonti di finanziamento e ai cambiamenti che si sono verificati negli ultimi tempi. Tutto ciò è importante per presentare una rassegna obiettiva degli sviluppi e dei fattori che li determinano, in modo da aiutare a comprendere i cambiamenti che sono in corso nell'Unione e le loro conseguenze, non solo sui bilanci governativi e dal punto di vista della politica economica, bensì anche in relazione alle problematiche sociali come l'eliminazione della povertà e del mancato rispetto dei diritti sociali.

Nondimeno, l'analisi quantitativa che è possibile effettuare in questo settore è limitata dalla disponibilità di dati. La nuova base dati ESSPROS sulla spesa e sulle entrate della protezione sociale, che Eurostat ha messo a punto negli ultimi anni su una base più coerente e soddisfacente di classificazione ottenuta dal Comitato sui nuclei familiari della Comunità europea (ECHP) fornisce una visione di grande valore negli aspetti dei sistemi di protezione sociale in tutta l'Unione e negli sviluppi in corso. È chiaro che permangono comunque importanti lacune nella copertura dei dati.

In particolare, a parte i problemi di comparabilità in taluni settori, i dati ESSPROS non comprendono ancora dettagli sui trasferimenti sociali realizzati attraverso agevolazioni fiscali, piuttosto che sulla corresponsione di assegni, né sulle tasse e sugli altri oneri prelevati sulle prestazioni sociali, che riducono sia il reddito netto corrisposto ai beneficiari, sia il costo di finanziamento dei trasferimenti in questione da parte dei governi. Ciò non comprende nemmeno dettagli sul numero dei beneficiari e, altra questione di grande importanza, su quelli che non ricevono nulla, il che rende difficile fare affermazioni sull'efficacia dei sistemi nel fornire sostegno alle persone in stato di necessità, oppure valutare con esattezza l'importo mensile ricevuto. Si sta ovviando alla mancanza di dati sui beneficiari, almeno con la rettifica della funzione "disoccupazione", attraverso la messa a punto di un modulo di ESSPROS dedicato alle politiche del mercato del lavoro.

ECHP rappresenta un mezzo alternativo di esame di queste problematiche, in quanto fornisce informazioni sul reddito e sulle sue varie fonti, nonché sulle circostanze personali degli individui in questione, sulla loro situazione occupazionale e sui nuclei familiari in cui essi vivono. Il problema fondamentale del Comitato, consiste comunque nelle sue dimensioni assai ridotte, dato che vi sono rappresentati solo 60.000 nuclei familiari nell'insieme dell'Unione e meno di 200.000 persone il che ne limita la responsabilità. Ciò restringe inoltre in grande misura le possibilità di analisi, specialmente nei settori della protezione sociale che si applicano solo ad una piccola minoranza della popolazione.

Vi sono poi gravi ritardi nella disponibilità dei dati, il che limita l'utilità sia delle fonti documentarie che degli strumenti di sorveglianza dei cambiamenti. I dati disponibili in corso di analisi si riferiscono, nella migliore delle ipotesi, alla situazione di tre anni prima, per cui nel frattempo possono essere verificati cambiamenti significativi. La relativa novità di questa fonte di dati ne spiega in una certa misura la lentezza operativa, per cui è importante migliorare questo aspetto in modo da sfruttare il pieno potenziale di questo strumento ai fini delle analisi delle varie politiche del settore.

6. PROTEZIONE SOCIALE NEI PAESI CANDIDATI D'EUROPA CENTRALE ED ORIENTALE

Vi è un ampio interesse riguardo agli sviluppi dei sistemi di protezione sociale nei paesi dell'Europa centrale e orientale candidati all'adesione, che hanno presentato ufficialmente richiesta in questo senso all'Unione europea. Tale interesse aumenterà a mano a mano che si avvicina la data probabile di adesione.² Il significato dell'attuale ampliamento, che sarebbe il più grande fino ad ora in termini di popolazione, è uno dei fattori che influenzano direttamente la politica di protezione sociale futura nell'UE, come è stato posto in luce nella recente comunicazione della Commissione dal titolo "Strategia concertata per la modernizzazione della protezione sociale".

Una strategia sul tipo di quella proposta nella comunicazione e le sfide alle quali essa dà risposta non riguardano unicamente gli attuali 15 Stati membri. I nuovi paesi candidati all'adesione all'UE devono accettare pienamente il cosiddetto *acquis*, cioè il corpus di accordi e di impegni e politiche che gli Stati membri hanno in comune e che stanno mettendo a punto assieme. In rapporto alla protezione sociale, ciò significa sia le direttive che i regolamenti vincolanti in forza al momento attuale, che i principi e i valori comuni in cui gli Stati membri si riconoscono per garantire che i propri sistemi siano adatti ad affrontare i problemi emergenti e a trarre vantaggio dalle nuove opportunità. Questi aspetti si basano sul principio che i sistemi di protezione sociale ben concepiti e atti a rispondere alle esigenze della società devono svolgere un ruolo fondamentale come sostegno della politica economica e per il miglioramento delle prestazioni in campo economico. Nel corso delle deliberazioni da parte degli Stati membri sull'ordine del giorno proposto nella comunicazione, è chiaro che possono emergere altre idee e ideali comuni, anche se è importante che in tutto questo processo non si dimentichi che, sebbene gli Stati membri possano condividere una visione comune degli obiettivi della protezione sociale e a grandi linee della modalità della sua evoluzione, essi dispongono di una libertà totale di decidere che cambiamenti specifici intendano apportarvi e quali nuove misure adottare.

I quattro obiettivi definiti nella comunicazione offrono anche un modo di articolare gli aspetti che i sistemi di protezione sociale nei paesi candidati devono porre in atto per garantire la stabilità economica, sociale e politica necessaria ad assicurare il massimo vantaggio possibile dalla partecipazione al mercato interno e all'UME. Consentire agli uomini e alle donne di vivere in condizioni di sicurezza e di svolgere un'attività professionale, aiutarli a vivere in buone condizioni quando non sono in grado di lavorare, garantire loro un reddito sicuro e decente quando sono pensionati e garantire l'accesso a tutti i cittadini ad un'assistenza sanitaria di qualità e al soddisfacimento dei bisogni essenziali, sono aspetti che possono soltanto rafforzare la stabilità politica e collaborare all'ampliamento dell'Unione europea. I vantaggi che tutto ciò comporta per la vita delle singole persone si traducono anche in vantaggi per le economie dei paesi in causa. Il fatto di assicurare finanziamenti sostenibili per la protezione sociale, non ultima per l'assistenza sanitaria e le pensioni, sarà un aspetto essenziale nell'ambito della disciplina economica associata all'UME. È anche fondamentale che i sistemi di protezione sociale siano efficienti ed efficaci, il che comporta la necessità di porre in atto le strutture amministrative adeguate. È questo l'obiettivo prioritario dell'orientamento dell'UE nell'appoggiare i paesi candidati nel loro lavoro di preparazione, aiutandoli a rafforzare la loro amministrazione attraverso la formazione professionale e la condivisione dell'esperienza acquisita.

² Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Repubblica Slovacca e Slovenia.