



Comitato per la protezione sociale

PRINCIPALI MESSAGGI

Messaggio 1: Nel corso degli ultimi dieci anni la crescita dell'economia e dell'occupazione hanno in linea generale migliorato il tenore globale di vita, e molti governi hanno potuto destinare maggiori risorse agli interventi di politica sociale. Tuttavia, nonostante l'evidente effetto di redistribuzione della protezione sociale, le disparità sono spesso cresciute e la povertà nonché l'emarginazione sociale rimangono un grave problema nella maggior parte dei paesi dell'UE, anche se vi sono notevoli differenze tra i paesi europei.

In linea di massima i paesi ricchi tendono a stanziare una quota maggiore del proprio PIL per le spese sociali, e la crescita economica ha fatto sì che molti governi potessero destinare ulteriori risorse agli interventi di politica sociale. Ma i dati empirici¹ evidenziano che dalla metà degli anni '80 nella maggior parte dei paesi dell'UE le disparità di reddito si sono accentuate. Questo trend era già stato segnalato ne "L'inventario della realtà sociale"². L'aumento del gap si è registrato in massima parte tra la metà degli anni 80 e la metà degli anni 90. Nel corso degli ultimi dieci anni, nella maggior parte dei casi, le disparità sono rimaste stabili, eccetto in alcuni paesi. Sullo sfondo di queste evoluzioni generali sono state osservate tendenze divergenti a vari livelli della ripartizione dei redditi. Nella maggior parte dei paesi i redditi elevati sono cresciuti in maniera comparativamente più rapida rispetto ai redditi medi. In alcuni paesi i redditi bassi hanno invece recuperato rispetto ai redditi medi, e in altri ancora le disparità sono aumentate anche al livello più basso della scala.

Uno dei principali fattori di tale situazione è **l'aumento della disparità di reddito** tra i lavoratori a tempo pieno, **ulteriormente incentivata dallo sviluppo del lavoro part-time imposto e dei contratti a tempo determinato**. La segmentazione del mercato del lavoro ha un ruolo determinante per l'aumento della disparità di reddito, non solo perché i lavoratori atipici tendono a lavorare per meno ore all'anno, ma anche perché il salario orario che percepiscono è generalmente meno elevato *al netto delle correzioni riconducibili a differenze nel livello di studio e di esperienza*. I dati disponibili segnalano dunque che in numerosi Stati membri, a parità di altre condizioni, esistono notevoli handicap salariali per chi lavora a tempo determinato o part-time.

Nella maggior parte degli Stati membri, tra la metà degli anni '80 e la metà degli anni '90 i rischi di povertà relativa sono aumentati, mentre quasi ovunque tali rischi sono aumentati o rimasti stabili tra la metà degli anni '90 e la metà degli anni 2000. Nel corso di questo secondo decennio il rischio di povertà, che precedentemente incombeva soprattutto sulle persone anziane, ha iniziato a minacciare i giovani. **La povertà infantile è rimasta stabile o è aumentata** nella maggior parte dei paesi dell'UE, mentre il rischio di povertà è generalmente

¹ Dati tratti dalla relazione OCSE intitolata «Growing Unequal?», <http://www.criss-ineq.org>) e dal progetto di ricerca INEQ finanziato dalla CE (http://www.oecd.org/document/53/0,3343,en_2649_33933_41460917_1_1_1_1,00.html).

² Cfr. http://ec.europa.eu/citizens_agenda/social_reality_stocktaking/index_it.htm

diminuito per le persone anziane (benché resti a livello relativamente elevato in alcuni Stati membri) a causa della maturazione dei regimi di pensione (comprese le riforme delle pensioni minime).

La configurazione del sistema fiscale e previdenziale è fondamentale per determinare come e in quale misura esso incide sulle disparità di redditi e ridistribuisce le risorse ai poveri. In questo contesto sono importanti fattori quali la progressività dei prelievi fiscali e delle prestazioni sociali, il grado di individuazione del target degli obiettivi e la condizionalità delle prestazioni, fattori che se mal concepiti possono creare effetti dissuasivi. Nella maggior parte dei paesi l'effetto di redistribuzione delle prestazioni è superiore a quello dei prelievi (soprattutto escludendo le pensioni). I dati disponibili evidenziano importanti differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda i sussidi in contanti versati alle famiglie a reddito basso (si va dal 20% all'87% del reddito disponibile del decile più povero). I dati UE dimostrano che sia i trasferimenti sociali diversi dalle pensioni riducono efficacemente i rischi di povertà, ma il grado di tale riduzione varia considerevolmente da uno Stato membro all'altro (dal 50% o più di riduzione della povertà in alcuni paesi al 19% o meno in altri). Dai dati emergono inoltre differenze nel volume delle spese, che varia dal 12% al 30% del PIL. Sarebbero comunque necessari studi più approfonditi per comprendere meglio i fattori che influiscono sull'efficacia dei sistemi fiscali e previdenziali.

Nel corso degli ultimi anni (2005-2007), sensibili miglioramenti del tenore di vita dei poveri sono stati registrati solo nei paesi con tassi di crescita annuali a medio termine estremamente elevati (oltre il 5%): lo testimoniano le forti riduzioni dei tassi di rischio di povertà o di privazione materiale. In tali paesi la crescita sembra avere realmente aiutato i poveri. Per i paesi il cui tasso di crescita a medio termine è inferiore al 5 %, il legame tra la crescita e le condizioni di vita dei poveri è assai meno pronunciato. In generale, la crescita economica ha permesso di ridurre le sacche di povertà estrema, in particolare (ma non esclusivamente) nei nuovi Stati membri, mentre non è invece diminuita la povertà relativa, che anzi è aumentata in alcuni paesi che tradizionalmente ottenevano buoni risultati in materia.

Messaggio 2: Avere un lavoro resta la migliore salvaguardia contro la povertà e l'emarginazione. I recenti aumenti della quota di occupati non hanno però avuto un impatto sufficiente sulle persone più emarginate dal mercato del lavoro, e non sempre il fatto di avere un lavoro ha permesso alle persone di sfuggire alla povertà. Alcuni gruppi continuano a scontrarsi con ostacoli particolari, quali le difficoltà di accesso alla formazione per le persone scarsamente qualificate, la carenza di servizi di sostegno o la pessima concezione delle prestazioni che creano disincentivi finanziari. La segmentazione del mercato del lavoro persiste, sommandosi alle carenze in materia di qualità dell'occupazione. Lo sviluppo di forme di occupazione precaria, spesso caratterizzate da notevoli discriminazioni di genere, ha contribuito alla persistenza di elevati livelli di povertà fra i lavoratori. È necessario trarre insegnamenti da questi fattori per impedire che la crisi peggiori considerevolmente l'emarginazione in atto. Le strategie per l'inserimento attivo sono fondamentali non solo per sostenere le persone maggiormente vulnerabili durante la crisi, ma anche per limitare le perdite di capitale umano e salvaguardare il potenziale di crescita.

Pur riconoscendo i vantaggi globali di una più ampia partecipazione al mercato del lavoro, la relazione sottolinea una serie di tendenze chiave indicanti che la crescita occupazionale non

sempre è andata a beneficio dei più emarginati e che non sempre i posti di lavoro creati si sono tradotti in tenori di vita dignitosi.

Progressi significativi sono stati compiuti per quanto riguarda l'aumento del tasso di occupazione in Europa, in particolare per quello delle donne, così come per l'inversione di tendenze negative quali il calo della partecipazione dei lavoratori anziani. Il tasso di disoccupazione è infatti nettamente calato nell'UE (dall'8,6% del 2000 al 7,1% del 2007); inoltre la maggiore partecipazione delle donne – quale seconda fonte di reddito - e dei lavoratori anziani (in particolare grazie alla disponibilità del lavoro a tempo parziale) ha permesso di migliorare il reddito di numerose famiglie.

Tuttavia, allo scoppio della crisi, nell'UE circa un terzo della popolazione in età lavorativa non era occupata (disoccupazione o inattività). Inoltre dalle cifre emerge che l'aumento del tasso d'occupazione registrato in tutti i paesi dell'UE prima della crisi coesisteva con **un numero significativo di lavoratori con impieghi precari, di lavoratori poveri e di nuclei familiari disoccupati**. La sottoccupazione e i contratti precari attenuano gli effetti positivi dell'inserimento di un maggior numero di persone nel mercato dell'occupazione. I nuclei familiari monoparentali, il cui numero è aumentato nel corso degli ultimi decenni, tendono ad essere più vulnerabili sul mercato dell'occupazione.

L'esperienza di questo decennio ha confermato che migliorare l'accesso ai posti di lavoro di buona qualità aiuta le persone ad uscire dalla povertà. Avere un lavoro resta la migliore salvaguardia contro la povertà e l'emarginazione: il rischio di povertà cui sono soggetti gli adulti in età lavorativa non occupati (disoccupazione o inattività) è triplice rispetto al rischio di chi lavora (il 27% rispetto all'8 %). Ma non sempre un lavoro rappresenta una garanzia contro il rischio di povertà; infatti **i lavoratori poveri** rappresentano un terzo degli adulti in età lavorativa minacciati di povertà. Nel 2007 l'8% delle persone occupate vivevano al di sotto della soglia di povertà. La povertà per le persone che lavorano dipende dalla situazione occupazionale del singolo (esiguità delle retribuzioni e delle qualifiche, rapporto di lavoro precario, sottoccupazione). Dal 2000, **lo sviluppo del lavoro determinato, del lavoro part-time** (segnatamente del part-time imposto) e in alcuni casi **la stagnazione dei salari, hanno fatto lievitare il numero di persone con redditi annuali ridotti**. Queste tendenze hanno colpito in maniera particolare le donne e i giovani. Inoltre è importante sottolineare che per parte dei lavoratori questi lavori non rappresentano affatto trampolini di lancio verso posti di lavoro di livello più elevato.

Inoltre è importante sottolineare che le situazioni di povertà sono legate anche al tipo di nucleo familiare nel quale vivono le persone. La povertà dei lavoratori è spesso legata ad una scarsa intensità lavorativa: troppo pochi membri adulti della famiglia lavorano, o non lavorano abbastanza per garantirne la sussistenza (orario di lavoro troppo ridotto o lavoro solo per una parte dell'anno). I nuclei familiari monoparentali e quelli monoreddito sono i più esposti al rischio di povertà.

Il decennio scorso ha visto anche **la persistente esclusione o emarginazione dal mercato del lavoro di determinati gruppi di persone** che spesso sono costrette a superare numerosi ostacoli per accedervi (persone con qualifiche non elevate, con responsabilità familiari, anziane, storie di migrazione e altri fattori di discriminazione). Tuttavia sono le famiglie senza membri occupati a sperimentare le situazioni peggiori. Nel 2007, nell'UE, il 9,3% degli adulti in età lavorativa viveva **in famiglie senza membri occupati**, contro il 10,2% nel 2001. Tuttavia le famiglie con figli non hanno beneficiato nella stessa misura di tali miglioramenti;

infatti nel 2007 il 9,4% dei bambini viveva ancora in famiglie senza membri occupati, contro il 9,5% nel 2001, e si prevede che la crisi faccia aumentare ancora il numero di famiglie che dipendono interamente dalle prestazioni sociali.

La crescita dell'occupazione è dovuta principalmente all'aumento della partecipazione delle donne al mercato del lavoro e, fino ad un certo punto, all'allungamento della durata della vita attiva dei lavoratori anziani. Tuttavia, in numerosi paesi, **le donne più emarginate dal mercato dell'occupazione** (madri single, donne scarsamente qualificate, ecc.) incontrano ancora difficoltà rilevanti nel trovare un'occupazione e nel trovare un'occupazione remunerativa (mancanza di strutture d'accoglienza per i bambini o di servizi per altre persone a carico, part-time imposto, mancanza di misure per conciliare vita professionale e privata). Anche la situazione **dei migranti** non è praticamente migliorata nel corso del periodo in esame. In particolare, nei paesi di immigrazione storica, il tasso d'occupazione dei migranti è ancora nettamente inferiore a quello della popolazione autoctona, anche fra i migranti di seconda generazione. La crisi attualmente in atto può aggravare considerevolmente la situazione di tali lavoratori, che erano già vulnerabili prima della crisi.

Le esperienze tratte sul piano nazionale dalle crisi passate mostrano che, in alcuni casi, le misure di corto respiro varate per contrastare gli aumenti della disoccupazione hanno provocato il ritiro dalla vita attiva di singoli lavoratori, ma anche sortito effetti negativi a lungo termine sulla società nel suo insieme. **Le sacche di disoccupazione o inattività di lunga durata tendono a persistere per lungo tempo anche dopo l'inizio della ripresa economica**, il che dimostra l'importanza delle **politiche attive in materia di sicurezza sociale**. Uno degli effetti a lungo termine della crisi osservati in alcuni paesi è l'aumento del numero di persone che iniziano a beneficiare di prestazioni di malattia o di invalidità di lunga durata, o dei regimi di pensionamento anticipato. È probabile che una quota elevata di queste persone non entrerà/rientrerà mai nel mercato lavoro.

Analizzando i principali sviluppi politici miranti ad affrontare le tendenze menzionate, si constata che sono stati compiuti progressi per quanto riguarda il miglioramento delle misure di attivazione nei paesi dell'UE, ma che sono ancora necessari sforzi per raggiungere i lavoratori più vulnerabili, in particolare per quanto riguarda l'accesso alla formazione continua; infatti le statistiche segnalano che **i lavoratori scarsamente qualificati continuano a usufruire della formazione assai meno del lavoratore medio**. Ne deriva la necessità di investimenti costanti nell'istruzione e nella formazione. Dall'analisi emerge inoltre il bisogno di organizzare misure di attivazione specifiche per raggiungere diverse categorie di lavoratori: giovani, donne (strutture di custodia per i bambini e riforma dei sostegni alle famiglie), lavoratori anziani.

L'analisi indica inoltre che, pur alla luce dei **progressi realizzati per quanto riguarda la limitazione dei disincentivi finanziari** all'inizio di un'attività o all'aumento del tempo di lavoro, **si dovrebbe prestare maggiore attenzione all'adeguatezza delle prestazioni**, in particolare negli Stati membri le cui reti di sicurezza sociale presentano forti carenze e lacune. Ciò dimostra che i due obiettivi devono essere perseguiti contemporaneamente. Ma i disincentivi finanziari non rappresentano le uniche barriere che ostacolano la partecipazione al mercato del lavoro; è fondamentale ad esempio il ruolo che possono svolgere dei servizi di sostegno adeguati ed individualizzati. Infine, l'insufficienza delle reti di sicurezza non è solo una causa della persistente povertà, ma rappresenta anche un ostacolo al reinserimento nel mercato del lavoro e nella società.

La relazione segnala che occorrono sforzi supplementari per fare in modo che i mercati del lavoro dell'UE siano veramente aperti a tutti e rendano possibile una maggiore coesione sociale. Per coinvolgere le persone più vulnerabili, senza necessariamente aumentare le spese, è possibile rafforzare l'efficacia delle misure di cui sopra **integrandole nelle strategie miranti all'inserimento attivo.**

Messaggio 3: Decenni di riforme dei sistemi di protezione sociale hanno migliorato la sostenibilità finanziaria a lungo termine di tali sistemi. Tuttavia rimangono da risolvere alcune questioni legate all'accessibilità e all'adeguatezza della protezione sociale. L'aumento del tasso d'occupazione, il prolungamento della vita lavorativa e l'aumento della speranza di vita in buona salute svolgeranno un ruolo importante per garantire l'adeguatezza e la validità della protezione sociale. Nel caso delle pensioni, ciò vale sia per i regimi basati sulla capitalizzazione (*funding*), che per quelli basati sul principio della ripartizione (*pay as you go*). Bisogna proseguire negli sforzi miranti a modernizzare tutte le funzioni della protezione sociale, al fine di garantire un accesso efficace a servizi di qualità per tutti, contribuendo al contempo all'efficienza della spesa pubblica. In particolare la modernizzazione delle cure mediche e delle cure di lunga durata consente un miglioramento della salute di tutta la popolazione e della manodopera.

In passato, il grado in cui i sistemi di protezione sociale incoraggiavano l'inserimento sociale attivo man mano che la popolazione invecchiava ha costituito un elemento essenziale delle riforme. Gli stati destinano gran parte del proprio PIL alle spese sociali, e la crescita economica ha permesso a numerosi governi di aumentare gli stanziamenti per interventi di politica sociale. Le pensioni di vecchiaia e le prestazioni dell'assicurazione malattia/prestazioni sanitarie rappresentano la maggior quota delle spese in tutti gli Stati membri dell'UE. In questi ultimi anni, il CPS ha svolto importanti lavori analitici incentrati sull'adeguatezza e sull'universalità della protezione, sulla validità dei sistemi e sulla necessità di trovare un equilibrio tra questi due obiettivi attraverso la modernizzazione.

Le pensioni rappresentano di gran lunga la maggior voce di spesa nell'ambito della protezione sociale (il 46% nel 2006). Negli ultimi anni gli Stati membri hanno riformato i propri regimi pensionistici, restringendo i criteri d'ammissibilità alle pensioni pubbliche, riducendo i livelli previsti delle pensioni rispetto ai salari, aumentando gli incentivi per lavorare maggiormente e più a lungo e rafforzando il ruolo dei regimi di pensione privati. Così, mentre l'evoluzione demografica, senza riforme, causerebbe un aumento delle spese pubbliche per le pensioni pari circa al 9 % del PIL dell'UE tra il 2007 ed il 2060, grazie alle recenti riforme dei regimi pensionistici tale aumento dovrebbe comportare solo il 2,4% del PIL facendo lievitare la previsione di spesa fino al 12,5% del PIL nel 2060.

A causa delle riforme il ruolo dei regimi pensionistici pubblici subirebbe un ridimensionamento rispetto ad altri regimi, anche se - con poche eccezioni - le pensioni pubbliche dovrebbero rimanere la principale fonte di reddito dei pensionati in tutti gli Stati membri. Il tasso di sostituzione teorico, che rispecchia i livelli delle pensioni rispetto agli ultimi salari percepiti, dovrebbe abbassarsi in media di molti punti di percentuale, in alcuni Stati membri di circa 20 punti. Tale effetto negativo sull'adeguatezza delle pensioni sarebbe in parte compensabile prolungando la durata della vita attiva, migliorando la capacità e le possibilità dei lavoratori di restare sul mercato del lavoro, aumentando il livello dei contributi e migliorando la gestione finanziaria ed amministrativa dei sistemi pensionistici. Ad esempio, nella maggioranza degli Stati membri, due anni di contributi supplementari potrebbero portare

a un aumento compreso tra il 4 e il 9 % del tasso di sostituzione teorico, contribuendo a ridurre il gap in termini di adeguatezza e a ristabilire l'equilibrio tra l'aumento dei contributi e la diminuzione delle spese. Anche i tassi di sostituzione dei regimi di pensione privati dovrebbero aumentare man mano che aumentano i contributi a tali regimi, per fare fronte all'invecchiamento ed all'evoluzione demografica. La crisi economica in corso e studi compiuti in passato hanno tuttavia evidenziato la necessità di prestare attenzione ai rischi che tali regimi di pensione possono rappresentare per molti gruppi socioeconomici, sottolineando l'importanza di pensioni minime sufficienti.

I sistemi sanitari e d'assistenza a lungo termine rappresentano il secondo maggiore aspetto della protezione sociale: la disponibilità, l'accessibilità economica e la qualità delle cure possono infatti incidere in larga misura sulle probabilità di curare di una malattia, di evitare la mortalità e di garantire una vita indipendente. Il notevole miglioramento dello stato di salute della popolazione dell'UE nel corso degli ultimi decenni è stato ricondotto alla maggiore disponibilità di cure (aumento della quota di risorse destinate ai sistemi sanitari e ripartizione più equa di tali risorse). Inoltre si è riconosciuto che un buono stato di salute contribuisce alla prosperità economica, migliorando il tasso d'attività e la produttività ed aumentando la partecipazione ad altre attività sociali.

Tuttavia, esistono **disparità in materia di salute** tra i vari Stati membri dell'UE e tra diversi gruppi sociali all'interno degli Stati membri, disparità che **si sono accentuate nel corso degli ultimi decenni**. Questo fenomeno è dovuto in parte al fatto che alcuni sistemi sanitari non sono dotati di risorse sufficienti e che, in numerosi paesi, molti ostacoli finanziari ed organizzativi impediscono ad alcuni gruppi della popolazione di avere accesso a cure efficaci e tempestive. Inoltre è importante notare che se in determinate categorie della popolazione dell'UE un numero elevato di persone soffre di cattiva salute, ciò comporta dei notevoli costi opportunità per l'Unione: infatti tali problemi di salute incidono negativamente sull'occupazione, sulla produttività e sulla crescita. Inoltre i problemi di salute evitabili comportano inutili pressioni sui bilanci pubblici.

Le spese sono comunque andate via via aumentando e fattori come l'invecchiamento, la tecnologia e la crescita delle aspettative esercitano nuove pressioni sulle risorse. Si prevede che nell'UE, in mancanza di investimenti nelle misure di prevenzione, le spese sanitarie pubbliche cresceranno di un punto e mezzo di percentuale del PIL tra il 2007 e il 2060. L'evoluzione delle spese future dipenderà dalla gestione efficace dei costi, dall'equilibrio tra costi e vantaggi dei progressi tecnologici, da un miglior rapporto costi-benefici grazie al rafforzamento delle cure sanitarie primarie, dalla prevenzione e dalla promozione della salute nonché da un migliore coordinamento e da uno sfruttamento più razionale delle risorse .

Alla luce dell'invecchiamento della popolazione, le cure a lungo termine vengono oggi considerate un importante fattore della protezione sociale. I sistemi sanitari e d'assistenza a lungo termine hanno bisogno di un numero sufficiente di personale, sia altamente che scarsamente qualificato, e rappresentano quindi un'opportunità per la creazione di posti di lavoro nei settori previdenziale e sanitario.

Anche altri rami della protezione sociale sono stati modernizzati per migliorare la copertura dei nuovi rischi e la reattività del sistema, ad esempio aumentando le spese per le misure d'intervento diretto sul mercato del lavoro, o lottando contro i fattori finanziari che dissuadono dall'accedere all'occupazione o dal lavorare maggiormente (cfr. Messaggio 2). Giacché gli sforzi di modernizzazione devono proseguire in tutti gli ambiti della protezione sociale, al fine

di migliorare in maniera sostenibile l'accesso di tutti coloro che ne hanno bisogno, è fondamentale sorvegliare attentamente i vari sistemi alla base dei benefici di protezione sociale.

Messaggio 4: I sistemi di protezione sociale possono svolgere un fondamentale ruolo di stabilizzatori automatici e sostenere la capacità di produzione dell'economia. Tuttavia le situazioni di partenza degli Stati membri di fronte alla crisi sono molto diverse. In alcuni paesi le reti di sicurezza sociale presentano forti carenze e lacune. In altri paesi, i cui sistemi di protezione sociale ben sviluppati ammortizzano gli effetti della crisi, sorgono interrogativi sulla sostenibilità finanziaria a lungo termine. I paesi con finanze pubbliche fortemente squilibrate non possiedono alcun margine di manovra per affrontare le conseguenze sociali della crisi. Ciò solleva preoccupazioni particolari per le persone che godono di livelli di protezione inferiori.

È fondamentale che tutti i paesi promuovano la partecipazione al mercato del lavoro, migliorando al contempo l'equità e l'efficacia delle spese sociali, al fine di garantire politiche anti-cicliche per la crescita economica e di affrontare il problema degli squilibri di bilancio.

Nel corso degli ultimi cinquanta anni, in particolare tra l'inizio degli anni 1970 e gli anni 1990, abbiamo assistito **ad un aumento strutturale delle spese per la protezione sociale** in percentuale del PIL negli Stati membri. Vi sono numerose spiegazioni per questa tendenza. In primo luogo, man mano che i sistemi di protezione sociale raggiungono la maturazione, la copertura aumenta. In secondo luogo, vengono introdotti nuovi tipi di prestazioni: assegni familiari, assegni per figli a carico e prestazioni per l'assistenza di lungo periodo. In terzo luogo, i cambiamenti demografici e socioeconomici (ad esempio, l'evoluzione della struttura familiare) possono fare lievitare la domanda di protezione sociale, anche nel contesto di sistemi di protezione sociale orientati su basi stabili. In quarto luogo, l'evoluzione dei prezzi relativi e i criteri di indicizzazione possono comportare aumenti o diminuzioni a lungo termine della quota del PIL destinata alla protezione sociale - in particolare nel settore delle cure sanitarie. In quinto luogo, anche l'inefficienza delle prestazioni e l'assenza di chiare restrizioni di bilancio e di norme in materia di responsabilità possono contribuire ad aumenti della spesa a lungo termine. Infine, **in presenza di persistenti aumenti della disoccupazione di breve durata, che a lungo termine causano l'esclusione del mercato del lavoro** ci troviamo di fronte a **un effetto di isteresi**.

Quest'ultimo effetto interviene quando, pur in presenza di una ripresa del mercato del lavoro, i disoccupati non reintegrano il mercato dell'occupazione e finiscono per beneficiare delle prestazioni di disoccupazione di lunga durata, invalidità o pensionamento anticipato.

Un'analisi dell'evoluzione delle spese sociali e del deficit pubblico rispetto al ciclo economico evidenzia in quale misura le spese sociali sono anticicliche, sia nei periodi di congiuntura economica sfavorevole che nei periodi di congiuntura favorevole. **Le spese di protezione sociale possono reagire in maniera più o meno decisa al ciclo economico.** In primo luogo alcuni esempi dimostrano che la reattività alla congiuntura economica può essere rafforzata o diminuita regolamentando la concessione di vari tipi di prestazioni. I criteri di ammissibilità e i livelli delle prestazioni incidono innegabilmente sulla percezione delle prestazioni. In secondo luogo, la relazione tra le spese di protezione sociale e la crescita economica dipende dalla quantità di posti di lavoro creati dalla crescita.

Un approccio anticiclico in materia di spese sociali contribuisce a mantenere la capacità produttiva dell'economia, giacché assicura un margine di manovra in caso di recessione. Un approccio anticiclico in materia di spesa pubblica, segnatamente riguardo alle spese sociali, contribuisce significativamente a rilanciare un'economia in recessione. Tuttavia il calo del PIL mette spesso sotto pressione i saldi di bilancio delle amministrazioni pubbliche; in questo caso bisogna appurare come si possano finanziare gli aumenti di spesa senza gonfiare i disavanzi. L'aumento delle spese di protezione sociale dovrebbe essere considerato un elemento di un piano di rilancio, e non una caratteristica permanente, agendo quindi da stabilizzatore automatico. In tal modo è possibile scongiurare gli effetti di isteresi e la persistenza dei disavanzi di bilancio che si accumulano nel corso degli anni.

Di norma i paesi dotati di sistemi di protezione sociale ben sviluppati, nei quali le spese sociali aumentano quando aumenta la disoccupazione per poi tornare a livelli notevolmente inferiori, possono vantare situazioni di bilancio solide. Nei paesi in cui gli stabilizzatori hanno ben svolto il proprio ruolo durante i periodi di crisi, senza che però le spese sociali siano state poi sensibilmente ridotte nei periodi favorevoli, la situazione di bilancio è meno soddisfacente. In altri paesi le spese sociali non sembrano avere forti legami con la congiuntura economica, e hanno invece subito regolari aumenti a partire dagli anni '80, di pari passo con la costruzione di uno Stato sociale. Altri paesi ancora hanno invece sfruttato gli ultimi periodi caratterizzati da bassi tassi di disoccupazione per rafforzare le reti di sicurezza e lottare contro gli elevati tassi di povertà, migliorando la situazione delle persone più emarginate dal mercato del lavoro. Numerosi paesi hanno profuso sforzi per rimediare alla mancanza di incentivi ad accedere al mercato del lavoro, provvedendo ai trasferimenti del caso, lanciando strategie di intervento diretto sul mercato del lavoro e garantendo l'equilibrio tra diritti e obblighi.

Al contempo, l'analisi rivela **importanti lacune in termini di copertura e adeguatezza in diversi Stati membri**; ne consegue la necessità di completare e/o rafforzare i sistemi di protezione sociale, in particolare i sussidi ai disoccupati, l'accesso alle cure sanitarie per tutti e la garanzia di adeguate prestazioni pensionistiche, segnatamente per i lavoratori provenienti da carriere atipiche. In questo processo è importante trarre insegnamento dagli errori del passato e creare sistemi di protezione che incoraggino la partecipazione attiva e coprano tutti i principali rischi sociali.

L'analisi indica che gli Stati membri hanno adottato misure volte **a riformare i sistemi di protezione sociale, mirando a incoraggiare atteggiamenti attivi e l'inserimento**. Tuttavia è evidente che una delle condizioni imprescindibili per un regolare funzionamento dei sistemi di protezione sociale è un buon andamento dell'economia. È vero che da sempre un mercato del lavoro ben funzionante è fondamentale per garantire la sostenibilità dei sistemi di protezione sociale, ma oggi, di fronte all'invecchiamento della popolazione, che attira verso il mercato del lavoro chi vi è da sempre sottorappresentato, è diventato addirittura un fattore essenziale. La modernizzazione della protezione sociale deve quindi essere accompagnata da rapidi progressi nell'attuazione di efficaci strategie per la crescita e per il miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione.

* * *

Parlando di assistenza sanitaria, il presidente degli Stati Uniti, Barack Obama, ha recentemente osservato : "Se ci sono riusciti gli europei, perché non possiamo farcela anche noi?" Effettivamente la presente relazione, basata sull'esperienza comune dei 27 Stati membri

che cooperano nel quadro metodo aperto di coordinamento (MAC) sociale, dimostra che gli europei possono andare fieri dei traguardi raggiunti dei loro sistemi di protezione sociale. Il nostro welfare non solo ha contribuito in maniera significativa ad evitare che la crisi economica e finanziaria si trasformasse in una catastrofe politica, ma è anche passato, insieme alla strategia di Lisbona nel suo insieme, attraverso una profonda modernizzazione. La protezione sociale non è però sufficiente a limitare o prevenire la povertà e l'emarginazione. Infatti la migliore garanzia contro la povertà e l'emarginazione rimane quella di avere un posto di lavoro, in linea con uno dei più importanti principi della strategia di Lisbona. La presente relazione evidenzia proprio il fatto che il circolo virtuoso "lavoro - uscita dalla povertà" non sempre nel corso dell'ultimo decennio ha funzionato a dovere: i gruppi più vulnerabili come i lavoratori poco qualificati, le famiglie monoparentali ed i migranti continuano infatti a dovere affrontare seri ostacoli. Inoltre, alcune delle più recenti evoluzioni non hanno tenuto sufficientemente conto dell'interazione tra la flessibilità dei mercati dell'occupazione e la qualità del lavoro, segnatamente in relazione all'impatto sulla dimensione di genere. Di conseguenza, pur continuando a dedicare attenzione alla promozione della crescita e dell'occupazione, dobbiamo capire l'importanza cruciale della lotta contro la povertà dei bambini, di un impegno senza risparmio a favore dell'inserimento attivo e più generalmente della lotta contro la segmentazione del mercato dell'occupazione e della promozione della qualità dell'occupazione.

Questo non significa certo che il compito di modernizzare la protezione sociale sia ormai stato completato. Al contrario, partendo dai traguardi raggiunti, dobbiamo proseguire nelle riforme, integrandole perfettamente con le strategie in materia di crescita e occupazione. Il consolidamento delle riforme delle pensioni richiederà sforzi supplementari per promuovere il prolungamento della vita lavorativa, un obiettivo il cui raggiungimento a sua volta presuppone la lotta contro le disparità in materia di salute e il miglioramento della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro.

Non si tratta di minare l'approccio volto a promuovere politiche di protezione sociale attive, ma, al contrario, di estenderlo anche al di là del settore della salute e delle pensioni, meritandosi un'attenzione rafforzata da parte della politica.

Infine, se rivolgiamo lo sguardo al di là del 2010, ci appare evidente che la fornitura di servizi di base veramente accessibili e finanziariamente sostenibili (strutture per la custodia dei bambini, prestazioni sanitarie e cure di lunga durata, formazione continua, ecc.), deve essere parte essenziale di qualsiasi strategia post-crisi.