



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 21 febbraio 2013 (26.02)  
(OR. en)**

**6380/13**

**SOC 99  
ECOFIN 110**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

|                |  |
|----------------|--|
| Origine:       | Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea   |
| Data:          | 21 febbraio 2013   |
| Destinatario:  | Uwe CORSEPIUS, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea   |
| n. doc. Comm.: | COM(2013) 83 final   |
| Oggetto:       | Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni<br>"Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020" |

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2013) 83 final.

All.: COM(2013) 83 final



Bruxelles, 20.2.2013  
COM(2013) 83 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,  
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E  
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare  
attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020**

{SWD(2013) 38 final}  
{SWD(2013) 39 final}  
{SWD(2013) 40 final}  
{SWD(2013) 41 final}  
{SWD(2013) 42 final}  
{SWD(2013) 43 final}  
{SWD(2013) 44 final}

# COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

## Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020

### INTRODUZIONE

La strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva<sup>1</sup> definisce obiettivi il cui scopo è far uscire dalla povertà e dall'esclusione sociale almeno 20 milioni di persone e ad aumentare al 75% il tasso di occupazione della popolazione di età tra i 20 e i 64 anni. Le iniziative faro della strategia Europa 2020, e in particolare la *Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale* e l'*Agenda per nuove competenze e per l'occupazione* appoggiano gli sforzi compiuti per raggiungere questi obiettivi. Il semestre europeo fornisce il quadro di riferimento per l'orientamento e il monitoraggio delle riforme economiche e sociali degli Stati membri. Il Metodo aperto di coordinamento in materia di protezione e di inclusione sociale ha contribuito all'orientamento delle riforme strutturali avviate dagli Stati membri in questi settori. La promozione della coesione economica, sociale e territoriale e la lotta contro l'esclusione sociale e le discriminazioni costituiscono obiettivi fondamentali dell'Unione europea, iscritti nel trattato<sup>2</sup>. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea prevede che le istituzioni europee e gli Stati membri, quando recepiscono la legislazione dell'UE, rispettino i diritti individuali, civili, politici, economici e sociali.

Nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 2012, il Presidente della Commissione europea José Manuel Barroso ha sottolineato che: *"Sono proprio i paesi europei che dispongono dei migliori sistemi di protezione sociale e nei quali la concertazione sociale è più sviluppata a figurare tra le economie più efficienti e competitive del mondo."*

Tuttavia le sfide poste dalla crisi, hanno generato in molti paesi un aumento del rischio di povertà, di esclusione sociale e di esclusione dal mercato del lavoro.<sup>3</sup> Gli squilibri aumentano all'interno degli Stati membri e tra di essi. Questa situazione non compromette solo gli obiettivi della strategia Europa 2020 e la competitività dell'Europa in un ambiente globalizzato, ma potrebbe avere notevoli conseguenze economiche e sociali negative, considerando che non sono solo le persone ma la società nel suo insieme a sopportare le conseguenze economiche e sociali della disoccupazione, della povertà e dell'esclusione sociale.<sup>4</sup>

Gli attuali sistemi di protezione sociale hanno permesso di ottenere migliori risultati sul piano sociale ma si scontrano con le conseguenze dell'evoluzione demografica e della crisi economica e finanziaria. Ne deriva che la pressione sui bilanci pubblici e il rischio di carenze

---

<sup>1</sup> Comunicazione della Commissione "Europa 2020 – Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva", COM (2010) 2020 del 3 marzo 2010, conclusioni del Consiglio europeo del 17 giugno 2010.

<sup>2</sup> Articolo 3 del trattato sull'Unione europea.

<sup>3</sup> Il numero di persone esposte al rischio di povertà e di esclusione sociale è aumentato dal 2008 in 18 dei 26 Stati membri per i quali erano disponibili dati nel 2011 (Eurostat).

<sup>4</sup> Si veda il documento di lavoro SWD(2013)38 dei servizi della Commissione "Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy".

strutturali sul mercato del lavoro rafforzano la necessità di modernizzare le politiche sociali al fine di ottimizzare la loro efficacia, la loro efficienza e le rispettive modalità di finanziamento. È fondamentale ottimizzare l'utilizzazione delle risorse ed evitare che gli effetti negativi della crisi perdurino, sia nei paesi che subiscono pesanti restrizioni di bilancio, sia negli Stati membri che dispongono di un più ampio margine di manovra. Per ottenere la crescita economica e migliorare la competitività occorre investire nel capitale umano, che costituisce il fondamento della produttività e dell'innovazione<sup>5</sup>.

Le politiche sociali svolgono tre funzioni: investire nel settore sociale, garantire la protezione sociale e stabilizzare l'economia. Grazie agli investimenti nel settore sociale si sviluppano e rafforzano le capacità attuali e future delle persone. In altri termini, le politiche sociali non hanno solo effetti immediati, ma anche effetti durevoli, positivi nel tempo, in particolare per l'occupazione e i redditi da lavoro. Gli investimenti sociali non riparano semplicemente i guasti, ma preparano le persone ad affrontare i rischi della vita. Di conseguenza la modernizzazione presuppone un orientamento delle decisioni di finanziamento verso risultati attesi, considerando sotto un angolo sistematico il ruolo che svolgono le politiche sociali nelle varie tappe della vita: dalla scuola sino alla malattia e alla vecchiaia, passando per i periodi di lavoro e di disoccupazione.

Spesso le politiche sociali svolgono due o addirittura tre delle funzioni sopraindicate, che possono rafforzarsi reciprocamente. In generale, la funzione di protezione consente, nelle situazioni difficili, di mantenere gli investimenti realizzati nel capitale umano. Sarebbe quindi fuorviante destinare diverse parti di un bilancio a una funzione specifica. La parte "investimenti" delle spese collegate a una determinata politica dipende dalle caratteristiche di elaborazione di quest'ultima (condizionalità, durata, ecc.), dalle specificità del contesto nazionale (complementarietà rispetto ad altre politiche) e dalle circostanze (durata del ciclo economico, traiettoria di crescita). Ad esempio, le strutture di accoglienza dei bambini svolgono un ruolo di protezione, ma rappresentano inoltre un investimento importante, se ben configurate: esse permettono all'individuo di migliorare le sue competenze e la sua integrazione. Le strutture di accoglienza della prima infanzia hanno consentito alla Svezia di registrare uno dei più elevati tassi di occupazione femminile in Europa, grazie a politiche dell'occupazione adatte alle famiglie, a generosi congedi parentali e a investimenti nei servizi universali di custodia e assistenza per i figli.

Sistemi di protezione sociale ben concepiti, in grado di coniugare importanti investimenti sociali alle due altre funzioni - la protezione e la stabilizzazione -, aumentano l'efficacia e la redditività delle politiche sociali, contribuendo a favorire l'equità e l'inclusione sociale. La modernizzazione delle politiche sociali, in particolare, presuppone che le misure di attivazione svolgano un ruolo più importante. Le persone possono in tal modo, nella misura delle loro capacità, partecipare attivamente alla società e all'economia. I regimi di assistenza dovrebbero prevedere una strategia di uscita, in modo tale che essi sarebbero per principio di natura temporanea. La condizionalità, in quanto strumento per raggiungere un obiettivo appropriato e specifico (ad esempio, la partecipazione alla formazione), s'iscrive in questa prospettiva. L'assistenza dovrebbe essere concessa prioritariamente a coloro che ne hanno bisogno nel momento in cui ne hanno bisogno. I servizi e le prestazioni individualizzati e integrati (ad esempio, forniti attraverso sportelli unici) possono aumentare l'efficacia delle politiche sociali, mentre procedure semplificate possono aiutare le persone in condizioni di necessità ad

---

<sup>5</sup> Come sottolineato nella comunicazione della Commissione "Un'industria europea più forte per la crescita e la ripresa economica", COM (2012) 582 del 10 ottobre 2012.

ottenere più facilmente prestazioni e servizi ed evitare la sovrapposizione dei regimi e delle spese.

La presente comunicazione è accompagnata da una raccomandazione della Commissione intitolata "Investire nell'infanzia: rompere il circolo vizioso dello svantaggio sociale" e da una serie di documenti di lavoro dei servizi della Commissione. Questa nozione costituisce il "Pacchetto d'investimenti sociali" e fornisce un quadro politico di ri-orientamento, ove necessario, delle politiche degli Stati membri verso investimenti lungo tutto l'arco della vita, al fine di garantire la qualità e la sostenibilità dei bilanci delle politiche sociali e di quelli dei governi e del settore privato nel suo insieme, come ha indicato anche il Parlamento europeo nella sua risoluzione sul "Patto per gli investimenti sociali"<sup>6</sup>. Questo approccio si iscrive negli orientamenti dell'analisi annuale della crescita, che invita gli Stati membri a "*investire in una crescita in grado di creare posti di lavoro e inclusiva*", e nella prospettiva di modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, destinata a garantirne l'efficacia, l'adeguatezza e la sostenibilità. Il pacchetto comprende orientamenti che contribuiranno alla realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020, collegando le politiche sociali alle riforme iscritte nelle raccomandazioni del semestre europeo per raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020, nonché ai pertinenti fondi dell'UE. È opportuno misurare la povertà con maggiore precisione ed ottenere quanto prima le statistiche sociali che consentiranno di seguire, nell'UE, le tendenze e i risultati.<sup>7</sup>

Il pacchetto è perfettamente complementare al pacchetto Occupazione<sup>8</sup>, che definisce i passi da compiere verso una ripresa fonte di occupazione, al Libro bianco sulle pensioni<sup>9</sup>, che espone una strategia per ottenere pensioni adeguate, sostenibili e sicure, e al pacchetto Occupazione dei giovani<sup>10</sup>, vertente specificamente sulla situazione dei giovani. Esse si basano inoltre sul quadro regolamentare proposto per l'attuazione della politica di coesione per il prossimo periodo di finanziamento 2014-2020, e in particolare sull'ambito di applicazione del Fondo sociale europeo (FSE), nonché sulla proposta di dedicare almeno il 20% dei fondi dell' FSE in ciascuno Stato membro a promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà.

## 1. LE SFIDE

### L'evoluzione demografica

A partire dal 2013, per la prima volta, la popolazione in età di lavoro in Europa sarà in diminuzione, mentre la quota delle persone anziane conoscerà un forte aumento. Laddove oggi ogni persona di età superiore a 65 anni è sostenuta da quattro in età attiva, nel 2040 sarà sostenuta solo da due.

---

<sup>6</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 20 novembre 2012 sul "Patto per gli investimenti sociali - Una risposta alla crisi".

<sup>7</sup> Si veda il documento di lavoro SWD(2013)38 dei servizi della Commissione "Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies. Contribution to Inclusion, Employment and the Economy".

<sup>8</sup> Comunicazione della Commissione "Verso una ripresa fonte di occupazione, COM (2012) 173 del 18 aprile 2012.

<sup>9</sup> Libro bianco della Commissione "Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili, COM (2012) 55 del 16 febbraio 2012.

<sup>10</sup> Comunicazione della Commissione "Aiutare i giovani a entrare nel mondo del lavoro", COM (2012) 727 del 5 dicembre 2012.

Esistono differenze tra i vari paesi, regioni e settori. Se, nell'insieme dell'Unione, la popolazione è aumentata di poco negli ultimi anni, in un certo numero di Stati membri, tutti situati nella parte orientale dell'Unione, essa è costantemente diminuita nel corso dell'ultimo decennio. Alcune regioni svantaggiate, nelle quali aumenta la popolazione delle comunità emarginate, devono affrontare sfide specifiche.

L'invecchiamento della popolazione, l'aumento dei tassi di dipendenza e la diminuzione della popolazione attiva minacciano i bilanci destinati alle politiche sociali e la loro sostenibilità<sup>11</sup>. La crisi economica ha ulteriormente incrementato la disoccupazione, diminuito le entrate fiscali e aumentato il numero di persone che hanno bisogno di prestazioni, e ciò minaccia la sostenibilità dei nostri sistemi di protezione sociale.

Tutti gli Stati membri sono interessati dall'evoluzione demografica, ma le rispettive situazioni sono molto differenziate per quanto riguarda il numero di anni di vita in buona salute e la speranza di vita. Queste differenze sono dovute a un certo numero di fattori determinanti per la salute, in particolare l'evoluzione delle condizioni di vita, delle condizioni di lavoro e dei modi di vita. Lo stesso vale per l'accessibilità alle cure sanitarie di qualità.

### **Come aumentare l'efficienza delle politiche sociali**

Mettendo sotto pressione i bilanci degli Stati membri, in un periodo in cui è necessario compiere ulteriori sforzi per raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020, la crisi aggrava i problemi che derivano dall'evoluzione demografica.

Nella misura in cui rappresentano circa il 29,5% del PIL, i bilanci pubblici destinati alle politiche sociali, in cui le pensioni e la sanità rappresentano una gran parte, sono oggetto di stretta sorveglianza nel contesto del risanamento di bilancio. Numerose riforme sono incentrate sul miglioramento dell'efficienza, ma bisogna riconoscere che altri cambiamenti mal configurati hanno ripercussioni negative sulla povertà, sulla produttività, sulla crescita economica, sulla salute e sulla coesione sociale.

Per garantire la sostenibilità e la qualità dei bilanci pubblici destinati alle politiche sociali, gli Stati membri devono trovare il modo di aumentarne l'efficienza e l'efficacia tenendo conto dei principali cambiamenti demografici e sociali.<sup>12</sup> In alcuni casi, data la molteplicità delle prestazioni, delle agenzie e delle condizioni di attribuzione, i costi amministrativi aumentano e le persone maggiormente bisognose non sono sufficientemente in grado di far valere i loro diritti. Inoltre, un monitoraggio insufficiente non permette di ridurre i costi inutili. Alcune prestazioni in denaro e alcuni servizi sociali sono inoltre poco noti e le persone che hanno bisogno di assistenza non vi hanno accesso.<sup>13</sup>

---

<sup>11</sup> Per un'analisi particolareggiata delle ripercussioni di bilancio dell'invecchiamento della popolazione, è opportuno fare riferimento alla relazione del 2012 sull'invecchiamento, al seguente indirizzo: [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2012/pdf/ee-2012-2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2012/pdf/ee-2012-2_en.pdf)

<sup>12</sup> Si veda il documento di lavoro SWD(2013)38 dei servizi della Commissione "Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy".

<sup>13</sup> Si veda il documento di lavoro SWD(2013)39 dei servizi della Commissione "Report on Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market – Towards a social investment approach".

Anche tra Stati membri con simili bilanci destinati alle politiche sociali, alcuni ottengono risultati molto migliori di altri nel settore dell'occupazione, della riduzione della povertà e della salute. Ciò indica che è possibile utilizzare meglio le risorse<sup>14</sup>.

L'analisi annuale della crescita, che lancia il semestre europeo 2013, mostra che l'attuale processo di ristrutturazione delle nostre economie provoca perturbazioni, è politicamente ambizioso e socialmente difficile, ma che è necessario gettare le basi di una crescita e di una competitività intelligenti, sostenibili e inclusive. L'analisi ha inoltre sottolineato la necessità di riformare i sistemi di assistenza sanitaria al duplice scopo di garantire l'accesso a cure di qualità e di utilizzare le risorse pubbliche in modo più efficace. La necessaria accelerazione delle riforme è stata presa in considerazione nelle raccomandazioni specifiche per paese 2012, che invitano a prolungare la vita attiva e ad incoraggiare il lavoro offrendo migliori opportunità (di lavoro) alle donne e ai giovani, migliorando l'efficacia dei trasferimenti sociali e dei sistemi di assistenza e garantendo l'accesso a servizi di qualità.

### **Risorse private destinate ad integrare lo sforzo pubblico**

Le risorse delle politiche sociali non si limitano alle risorse pubbliche. Una parte non trascurabile proviene dalle persone e dalle famiglie. Anche le organizzazioni senza fini di lucro forniscono servizi sociali su grande scala, come i centri di accoglienza per i senza tetto, l'assistenza agli anziani, ai disabili e i centri di consulenza per le prestazioni sociali in generale. Le imprese sociali<sup>15</sup> possono integrare gli sforzi del settore pubblico e compiere un'opera pionieristica nella creazione di nuovi mercati, ma il sostegno che esse ricevono attualmente è insufficiente<sup>16</sup>. Le organizzazioni a fini di lucro del settore privato dovrebbero essere ulteriormente incoraggiate a sfruttare il potenziale d'investimento sociale, in particolare grazie ad un ambiente sociale e professionale in buona salute e senza rischi. Non si tratta solo della responsabilità sociale delle imprese ma, ad esempio, della formazione sul lavoro, delle strutture interne per l'accoglienza dei bambini, della promozione della salute e di luoghi di lavoro accessibili e aperti alle famiglie.

Nel settore sociale, gli Stati membri non fanno sufficientemente ricorso a formule di finanziamento innovative, anche facendo appello al settore privato e all'ingegneria finanziaria mediante strumenti come la microfinanza, le garanzie sostenute da politiche e alle obbligazioni di investimenti sociali<sup>17</sup>, che dovrebbero permettere di realizzare economie di bilancio.

---

<sup>14</sup> Si veda il documento di lavoro SWD(2013)38 dei servizi della Commissione "Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy".

<sup>15</sup> L'economia sociale, definita anche "terzo settore", comprende soggetti non governativi, come le organizzazioni locali, le organizzazioni di volontariato e le imprese sociali che intraprendono attività di prestazioni sociali. Le imprese sociali sono principalmente imprese a vocazione sociale i cui utili sono generalmente reinvestiti nell'impresa o nella comunità e che non hanno lo scopo di massimizzare i profitti dei proprietari e degli azionisti.

<sup>16</sup> Come ha sottolineato la comunicazione COM (2011) 682 della Commissione, del 25 ottobre 2011, dal titolo "Iniziativa per l'imprenditoria sociale. Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale".

<sup>17</sup> Grazie alle obbligazioni ad effetto sociale, un investitore privato finanzia generalmente un prestatario di servizi sociali per l'applicazione di un programma sociale. In cambio il settore pubblico promette ("obbligazione") di rimborsargli l'investimento sociale, ad un tasso remunerativo, se il programma raggiunge la finalità sociale desiderata.

## **Necessità di investire nel capitale umano lungo tutto l'arco della vita e di garantire mezzi di sussistenza sufficienti**

Se si vuole che gli obiettivi della strategia Europa 2020 siano raggiunti, occorre realizzare azioni correttive su vasta scala per rispondere ai problemi incontrati dai cittadini nelle varie tappe della loro esistenza.

I bambini che crescono nella povertà vi restano spesso per tutta la vita. Ad esempio, le forti disuguaglianze di istruzione<sup>18</sup> e di salute durante l'infanzia si aggravano spesso nel corso dell'esistenza. È quindi importante prendere in considerazione i fattori determinanti per la salute lungo tutto l'arco della vita. Cattivi risultati scolastici avranno direttamente un impatto negativo sulle possibilità di occupazione e sui redditi da lavoro. È questo il caso, ad esempio, dei bambini Rom, che sono particolarmente esposti al rischio di emarginazione sociale ed economica e di discriminazione. Solo la metà di loro ha accesso ai corsi di istruzione e all'assistenza per la prima infanzia, circa la metà della media dell'UE, e in alcuni Stati membri meno del 10% termina il ciclo di istruzione secondaria, con conseguenti successivi bassi tassi di occupazione. Nella Repubblica ceca, solo 2 su 10 Rom che vivono in località emarginate seguono una formazione formale o corsi di istruzione secondaria, con evidenti conseguenze sul loro destino lavorativo.<sup>19</sup>

La necessità di investire nel capitale umano inizia in tenera età e continua per tutta la vita. Il tasso di disoccupazione dei giovani è attualmente pari al 23,4% ed è in aumento. Allo stesso tempo, non si fanno progressi nella riduzione dell'abbandono scolastico e nel mancato completamento del terzo livello d'istruzione. Inoltre, una proporzione pericolosamente elevata di giovani disoccupati non partecipa ad alcun ciclo d'istruzione e di formazione (NEET – not in employment, education or training), e ciò rappresenta il 12,9% dei giovani europei (età tra i 15 e i 24 anni), ovvero 7,5 milioni in totale nel 2011. Di conseguenza, in alcuni Stati membri i giovani sono relativamente più esposti al rischio di povertà degli anziani. Tali rischi, combinati alla mancanza di lavoro, rappresentano una notevole preoccupazione anche in molte zone rurali dell'UE, nelle quali i giovani incontrano sempre più difficoltà ad accedere al mercato del lavoro o a trovare un'occupazione rispetto ai coetanei che vivono nelle aree urbane e nelle grandi città.<sup>20</sup>

Sia i lavoratori giovani che quelli più anziani sono colpiti dal rapido aumento della disoccupazione di lunga durata. Questa circostanza li pone a rischio di povertà e rappresenta un pericolo per la loro occupabilità, per la stabilità delle loro famiglie e per la loro salute mentale e fisica.

Oltre ai giovani, anche le donne (più anziane), i disoccupati, i disabili e i migranti che vivono in Europa affrontano notevoli difficoltà ed elevatissimi livelli di disoccupazione (19,6% nel 2011, rispetto alla media del 9,7%). Il tasso di occupazione dei disabili è di circa il 25% più basso delle persone senza disabilità. Inoltre, il rischio di povertà e di esclusione sociale delle persone nate all'estero nella fascia di età tra i 25 e i 54 anni supera la media degli altri di più del 10% nell'insieme dell'UE<sup>21</sup>. Anche le differenze dei rischi di povertà dopo i trasferimenti

---

<sup>18</sup> Ad esempio, l'accesso limitato a un insegnamento di qualità e a misure supplementari di sostegno scolastico, la mancanza di assistenza ai genitori o di accesso ad altre possibilità (non scolastiche) di apprendimento, ecc.

<sup>19</sup> Banca mondiale, Unità del settore dello sviluppo umano, Regione Europa e Asia centrale: *Europe and Central Asia Roma Inclusion: An Economic Opportunity for Bulgaria, Czech Republic, Romania and Serbia Policy Note*, (30 settembre 2010)

<sup>20</sup> Si veda in proposito il documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD(2012) 44 final del 7 marzo 2012.

<sup>21</sup> Fonte: Eurostat, EU-SILC 2008

sociali tra i migranti e i cittadini dell'UE è significativo, con 8 punti percentuali<sup>22</sup>. Inoltre, i bambini provenienti da famiglie migranti hanno un rischio più elevato di abbandono scolastico precoce.

Inoltre, i mercati del lavoro non sono ancora inclusivi. In alcuni paesi, il ritmo al quale le donne e le persone di origine immigrata entrano nel mercato del lavoro progredisce molto lentamente e il numero medio di ore di lavoro rimane basso. La segmentazione e la polarizzazione del mercato del lavoro danno luogo a forti disuguaglianze nel mercato in un certo numero di paesi e i sistemi sociofiscali possono creare ostacoli al lavoro, in particolare per le persone a basso reddito e a quelle che apportano il secondo salario della famiglia. I prepensionamenti e gli scarti tra l'età effettiva e l'età legale di pensionamento rallentano l'attività economica.

Per molte persone, l'attività remunerata che svolgono attualmente non è sufficiente a far uscire la loro famiglia dalla povertà. I lavoratori poveri rappresentano un terzo degli adulti in età da lavoro esposti al rischio di povertà.<sup>23</sup>

Malgrado gli sforzi di modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, i progressi compiuti variano molto tra i vari Stati dell'UE, e in un certo numero di essi troppo spesso, le politiche sociali non impediscono a talune categorie della popolazione di cadere nella povertà e nell'esclusione sociale o di subire la disoccupazione di lunga durata. In mancanza di protezione sociale, i tassi di povertà potrebbero addirittura raddoppiare; tuttavia, un numero sempre maggiore di persone o riceve prestazioni insufficienti o non ha alcuna copertura. Un numero crescente di famiglie è in una situazione di crisi finanziaria.<sup>24</sup>

In alcuni paesi, le disuguaglianze di reddito disponibile sono aumentate e, nello stesso tempo, le condizioni di vita di numerose persone in situazione di vulnerabilità si sono aggravate, in termini assoluti, in modo sproporzionato. Tale evoluzione è contraria al diritto sociale dei cittadini di condurre una vita degna.<sup>25</sup> Secondo una stima relativa all'anno 2009<sup>26</sup> ogni notte potrebbero esservi nell'Unione 410.000 senzatetto. Nella maggior parte degli Stati membri, questa cifra aumenta e un numero molto più elevato di persone è sotto minaccia di espulsione.<sup>27</sup>

### **Porre rimedio alle disparità tra donne e uomini**

I problemi specifici che pongono le persistenti disuguaglianze tra le donne e gli uomini devono essere risolti in modo coerente.<sup>28</sup> Nell'UE, il numero di donne che vive in condizioni di povertà supera di 12 milioni quello degli uomini. Non solo le donne percepiscono salari più bassi, ma sono meno presenti sul mercato del lavoro e lavorano meno ore, in parte a causa delle mansioni domestiche non retribuite, della custodia dei figli e dei compiti di assistenza di lungo periodo; in particolare:

---

<sup>22</sup> Fonte: Eurostat, EU-SILC 2008

<sup>23</sup> Rivista trimestrale sull'occupazione e la situazione sociale nell'UE, dicembre 2012.

<sup>24</sup> Per crisi finanziaria si intende la situazione nella quale si trovano le famiglie che devono attingere ai loro risparmi o indebitarsi per coprire le spese correnti.

<sup>25</sup> Si veda anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che, al capitolo III sull'uguaglianza, stabilisce i diritti del bambino (art. 24) e degli anziani (art. 25) e fa riferimento anche all'uguaglianza tra uomini e donne (art. 23) e all'integrazione dei disabili (art. 26).

<sup>26</sup> Secondo la definizione ETHOS: <http://www.feantsa.org/files/freshstart/Toolkits/Ethos/Leaflet/EN.pdf>

<sup>27</sup> "A social inclusion roadmap for Europe 2020", H. Frazer, E. Marlier, I. Nicaise, 2010.

<sup>28</sup> Si veda il documento di lavoro dei servizi SWD(2013)38 della Commissione "Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy"

- il tasso di attività della donne è ancora del 16,4% al di sotto di quello degli uomini, e ciò riflette una divisione persistente tra i due sessi nelle responsabilità domestiche (64,9% contro il 77,6% per la fascia di età tra i 15 e i 64 anni nel 2011);
- una proporzione maggiore di donne lavora a tempo parziale, e ciò fa sì che il numero medio di ore settimanali lavorate è del 17,0% inferiore a quello degli uomini (33,7 ore contro il 40,6 nel 2011);
- uno scarto retributivo del 16,2% (2010, in retribuzione media oraria), in parte dovuto al fatto che le donne ricevono retribuzioni inferiori per uguali attività, in parte poiché il lavoro femminile è concentrato in attività meno retribuite.

Prendendo in considerazione tutti questi elementi, lo scarto di retribuzione tra i due sessi può essere stimato a più del 40% in media.<sup>29</sup> Dal momento che questa disuguaglianza è presente per l'intero ciclo di vita e i suoi effetti negativi tendono a accumularsi nel tempo, tale situazione provoca una diminuzione del PIL, minori contributi di sicurezza sociale e un tasso di povertà superiore tra le donne anziane (il 18% delle donne di età pari o superiore a 65 anni è a rischio di povertà, rispetto al 13% degli uomini). Un ambiente di provenienza svantaggiato o l'appartenenza ad una minoranza etnica aggravano queste disuguaglianze.

## 2. COSA È NECESSARIO? INVESTIMENTI SOCIALI SEMPLICI, MIRATI E SOGGETTI A CONDIZIONI

Malgrado le importanti differenze che separano gli Stati membri, essi devono tutti affrontare sfide strutturali, sociali e demografiche. Quelli che hanno precocemente integrato un modello di crescita comprendente gli investimenti sociali nelle loro politiche sociali, in modo coerente e prima della crisi, beneficiano di una crescita più inclusiva degli altri.<sup>30</sup> La modernizzazione delle politiche sociali è una questione di interesse comune a livello dell'UE. Politiche sociali inefficaci in un paese possono infatti avere ripercussioni sugli altri, in particolare nella zona euro. La mancanza di investimenti nelle politiche sociali di sviluppo del capitale umano, ad esempio nell'istruzione e nelle strutture di accoglienza dell'infanzia, genera livelli di istruzione inferiori e un abbassamento globale delle competenze in alcuni Stati membri.<sup>31</sup> Ciò può spiegare in particolare le differenze di competitività economica tra gli Stati membri e gli squilibri attuali osservati nell'Unione economica e monetaria, nella misura in cui livelli di istruzione e competenze di bassa qualità comportano una manodopera meno produttiva. Negli Stati membri a bassa competitività economica i lavoratori altamente qualificati possono avere inoltre la tendenza ad abbandonare i paesi d'origine per trovare lavoro altrove, riducendo la produttività ulteriormente.

Poiché devono affrontare sfide strutturali di lungo periodo, gli Stati membri devono adattarsi per garantire la qualità e la sostenibilità dei loro modelli sociali e il loro contributo alla stabilizzazione dell'economia. Se una persona non è temporaneamente in grado di trovare un lavoro, è opportuno mettere l'accento sul miglioramento delle sue competenze per aiutarla a ritornare sul mercato del lavoro. Questo accompagnamento deve essere realizzato grazie a un

<sup>29</sup> Sulla base di calcoli della Commissione.

<sup>30</sup> Si veda il documento di lavoro SWD(2013)38 dei servizi della Commissione "*Evidence on Demography and Social Trends – Social Policies' Contribution to Inclusion, Employment and the Economy*"

<sup>31</sup> Si veda "*OECD (2012) Starting Strong III: A quality toolbox for Early Childhood Education and Care*", OCSE, Parigi - per verificare l'influenza delle politiche educative prescolastiche sui risultati dell'inchiesta PISA (2009) e per saperne di più sulle differenze tra gli Stati membri in materia di investimenti in queste politiche.

approccio mirato, incentrato sui bisogni individuali e attuato nel modo economicamente più efficiente.

Per consentire di sfruttare tutto il potenziale di partecipazione alla vita sociale ed economica delle persone, sarà necessario sostenerle nelle tappe critiche della loro vita, a iniziare dall'infanzia e dalla gioventù. L'innovazione sociale deve costituire parte integrante degli adeguamenti necessari grazie alla sperimentazione di nuove strategie politiche, le più efficaci delle quali saranno conservate.

## **2.1. Rafforzare la sostenibilità e la qualità dei sistemi sociali grazie a politiche semplificate e meglio mirate**

Per raggiungere gli obiettivi della strategia Europa 2020, è opportuno adottare una nuova strategia che tenga conto dei vincoli di bilancio e delle sfide demografiche degli Stati membri. Le politiche sociali devono rispondere a due esigenze indissociabili: la qualità e la sostenibilità fiscale. È quindi opportuno in primo luogo utilizzare le risorse disponibili in modo più redditizio ed efficace, elaborando politiche semplificate, meglio mirate e basate sulla condizionalità. L'universalismo e la selettività sono due nozioni da utilizzare in modo intelligente. Ad esempio, un insegnamento prescolastico ampiamente accessibile ai bambini, come avviene ad esempio in Francia, ha dimostrato i suoi effetti positivi importanti e durevoli sulla capacità dei bambini di avere buoni risultati scolastici e, a lungo termine, di ottenere salari più elevati nel mercato del lavoro.

Il documento di lavoro dei servizi della Commissione sull'investimento nella salute<sup>32</sup> mostra in che modo investimenti intelligenti nella salute possono dare migliori risultati nel settore della salute, della produttività, dell'occupabilità, dell'inclusione sociale e dell'efficacia e utilizzazione delle risorse pubbliche, contribuendo alla sostenibilità fiscale dei sistemi sanitari<sup>33</sup>, investendo nel capitale umano e garantendo l'equità in materia di salute.<sup>34</sup>

È opportuno ottimizzare le spese aumentando gli sforzi per ridurre la frode e gli oneri amministrativi per gli utilizzatori e i prestatori di servizi. È possibile consolidare la struttura finanziaria grazie ad un miglior sistema di riscossione delle imposte, ad un ampliamento delle basi imponibili, ad una revisione critica delle voci di spesa e a un regime fiscale meglio adeguato alla crescita comprendente, ad esempio, imposte ambientali. Le politiche sociali dovrebbero infine sforzarsi di raggiungere coloro che hanno più bisogno, garantendo un migliore tasso di utilizzazione e una maggiore adeguatezza e sostenibilità.

### **La Commissione invita gli Stati membri:**

- a dare maggiore importanza agli investimenti sociali al momento dell'allocazione delle risorse e nell'ambito della struttura globale delle politiche sociali; si tratta pertanto di mettere maggiormente l'accento sui servizi di custodia dei bambini, l'istruzione, la formazione, le misure attive del mercato del lavoro, l'assistenza all'alloggio, il reinserimento e i servizi sanitari; a migliorare la sostenibilità dei sistemi sanitari<sup>35</sup>; le strutture finanziarie dovrebbero essere rafforzate, in particolare,

<sup>32</sup> Si veda il documento di lavoro SWD(213)43 dei servizi della Commissione "*Investing in Health*".

<sup>33</sup> Conclusioni del Consiglio, 3054a riunione del Consiglio Affari economici e finanziari, Bruxelles, 7 dicembre 2010.

<sup>34</sup> Conclusioni del Consiglio, su valori e principi comuni nei sistemi sanitari dell'Unione europea (2006/C 146/01).

<sup>35</sup> Questo percorso dovrebbe basarsi sulla relazione congiunta del comitato di politica economica e della commissione sui sistemi sanitari, nonché sulla cooperazione degli Stati membri che sono parte del processo di riflessione del Consiglio sui sistemi sanitari e sulle malattie croniche.

rendendo più efficace la raccolta delle entrate, ampliando le basi imponibili e rendendo i regimi fiscali meglio adeguati alla crescita ed evitando impatti negativi sulla domanda di manodopera; i progressi dovrebbero essere indicati nei programmi nazionali di riforma (PNR);

- a semplificare la gestione dei sistemi di prestazione per gli utilizzatori e i prestatori, riducendo gli oneri amministrativi e la frode e dando ai gruppi destinatari la possibilità di far valere meglio i loro diritti; questo obiettivo potrebbe in particolare essere raggiunto creando sportelli unici e riducendo il numero di prestazioni diverse per un singolo caso; ad orientare meglio le politiche sociali al fine di garantire che le persone che ne hanno più bisogno possano beneficiare di un aiuto adeguato senza ulteriori oneri per le finanze pubbliche.

#### **La Commissione sosterrà l'azione degli Stati membri:**

- controllando, nel quadro del semestre europeo, l'efficienza e l'efficacia dei sistemi sociali e l'importanza che essi attribuiscono all'investimento sociale, al fine di migliorarne anche la qualità e la sostenibilità; conformemente al mandato ricevuto dal Consiglio<sup>36</sup> e come annunciato nel suo programma di lavoro per il 2013, il comitato per la protezione sociale (CPS) analizzerà il finanziamento dei sistemi di protezione sociale e l'efficacia e l'efficienza delle spese di protezione sociale. Per raggiungere questo obiettivo entro la fine del 2013, sarà opportuno in particolare elaborare un metodo. Questi lavori si baseranno sull'analisi e lo scambio di buone prassi nel quadro del metodo aperto di coordinamento sulla protezione e l'inclusione sociale (MAC sociale);
- Creazione nel 2013 di un gruppo di esperti indipendenti che esprimerà pareri per investire efficacemente nella salute<sup>37</sup>.

## **2.2. Proseguire politiche di mobilitazione e di sostegno con un'assistenza mirata, condizionale e più efficace**

I governi e i datori di lavoro degli Stati membri devono mobilitarsi per continuare ad aumentare la partecipazione della manodopera, in particolare eliminando gli ultimi ostacoli alla piena partecipazione al mercato del lavoro e favorendo la creazione di posti di lavoro e la domanda di manodopera.

Alle linee d'azione annunciate nei pacchetti "Occupazione" e "Ripensare l'istruzione"<sup>38</sup> che mettono l'accento sull'offerta e sulla domanda nel mercato del lavoro, è opportuno aggiungere investimenti nelle politiche sociali, nei servizi e nelle prestazioni in denaro, che costituiscono misure di mobilitazione e di abilitazione. Gli investimenti sociali dovrebbero privilegiare i risultati per le persone e la società. L'aiuto fornito alle persone deve offrire loro una strategia d'uscita, essere concesso quando è necessario e, per principio, a titolo temporaneo. In alcuni casi, i servizi sociali risultano più utili di una prestazione in denaro. Inoltre, alcuni tipi di aiuto dovrebbero basarsi sulla reciprocità: in altre parole essi dovrebbero essere subordinati, com'è il caso degli assegni di disoccupazione, alla realizzazione da parte del beneficiario, nella

<sup>36</sup> Consiglio EPSCO del 17 febbraio 2012: "Avviare lavori sul finanziamento dei sistemi di protezione sociale, invitando altri comitati competenti a prendere parte a questi importanti lavori".

<sup>37</sup> Decisione della Commissione 2012/C 198/06 del 5 luglio 2012 sulla creazione di un gruppo di esperti indipendenti che esprimerà pareri per investire efficacemente nella salute.

<sup>38</sup> Comunicazione COM(2012) 669 della Commissione del 20 novembre 2012– "Ripensare l'istruzione: investire nelle abilità in vista di migliori risultati socioeconomici".

misura delle proprie capacità, di un obiettivo adeguato e determinato, come avviene spesso, ad esempio, nel caso delle indennità di disoccupazione.

A tale riguardo l'applicazione della raccomandazione sull'inclusione attiva<sup>39</sup> e degli orientamenti previsti dal presente pacchetto<sup>40</sup> risulta essenziale. Le misure devono rispondere alle esigenze delle persone e non dipendere dalla natura della prestazione o dal "gruppo destinatario". Gli sportelli unici e i contratti individuali si inscrivono in una strategia semplificata che risponde ai bisogni degli individui. L'elaborazione dei bilanci di riferimento<sup>41</sup> può favorire l'attuazione della raccomandazione.

I sistemi di prelievo e di prestazioni dovrebbero rendere il lavoro finanziariamente attraente e le politiche sociali dovrebbero, dal canto loro, garantire sufficienti mezzi di sussistenza. È opportuno eliminare gli ostacoli alla partecipazione al mercato del lavoro delle donne e di altri lavoratori sottorappresentati. Gli interventi devono avere un carattere preventivo e permettere un accesso ai servizi essenziali, come i conti di pagamento di base, internet, i trasporti<sup>42</sup>, le strutture di accoglienza dei minori, l'istruzione e la sanità. I prodotti di consumo e i servizi devono essere proposti al miglior prezzo<sup>43</sup> e l'inclusione finanziaria deve essere rafforzata. L'attuazione del pacchetto legislativo sui "conti bancari", che comprende misure volte a fornire a tutti i consumatori dell'UE un conto di pagamento con tutte le funzionalità di base e segue la raccomandazione del 2011 sull'accesso a un conto di pagamento di base<sup>44</sup>, sarà essenziale.

L'investimento sociale svolge un ruolo particolare per le persone maggiormente colpite dalla disoccupazione, dalla povertà, dalle cattive condizioni degli alloggi, dai problemi di salute e dalla discriminazione. Ad esempio, numerosi Rom vivono in condizioni di estrema emarginazione e sono in una situazione socioeconomica deplorabile. Sono quindi necessarie politiche incentrate sulle loro esigenze e in grado di offrire un aiuto integrato. La lotta contro il problema dei senzatetto, incentrata sulla prevenzione e sull'intervento precoce, è una condizione necessaria per creare una società solidale e può generare importanti economie nei settori degli alloggi d'emergenza, delle cure sanitarie e della prevenzione della criminalità. A tale proposito, sarà opportuno riesaminare le disposizioni e le prassi in materia di espulsione.

L'innovazione sociale è un elemento essenziale degli investimenti sociali, considerando che le politiche sociali devono essere costantemente adattate in funzione di nuove sfide. Ciò suppone la necessità di sviluppare e realizzare nuovi prodotti, servizi e modelli, analizzarli e privilegiare i più efficaci ed efficienti. Nel settore delle politiche sociali, gli innovatori necessitano di un quadro di riferimento e di sostegno per verificare e promuovere, ad esempio, nuovi meccanismi finanziari, e misurare e valutare l'impatto delle loro attività.

---

<sup>39</sup> Raccomandazione del 3.10.2008 della Commissione, relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro (2008/867/CE) pubblicata nella GU L. 307/11 del 18.11.2008.

<sup>40</sup> Si veda il documento di lavoro SWD(2013)39 dei servizi della Commissione *"Report on Follow-up on the Implementation by the Member States of the 2008 European Commission Recommendation on Active Inclusion of People Excluded from the Labour Market – Towards a social investment approach"*.

<sup>41</sup> I bilanci di riferimento comprendono un elenco dei beni e servizi necessari a una famiglia di dimensioni e composizione date per vivere ad un determinato livello di benessere, con i relativi costi mensili o annui stimati. Fonte: *European Consumer Debt Network (2009). Handbook of reference budgets*, pag. 5.

<sup>42</sup> Si veda anche il quadro regolamentare UE sui diritti dei passeggeri e i trasporti pubblici, il regolamento (UE) n. 1177/2010.

<sup>43</sup> Il prezzo più basso che un consumatore potrebbe pagare per un bene o un servizio determinato, compreso l'eventuale acquisto di beni o servizi raggruppati.

<sup>44</sup> Raccomandazione 2011/442/UE della Commissione del 18 luglio 2011 sull'accesso a un conto di pagamento di base.

L'innovazione sociale deve essere estesa, iscriversi nel quadro delle politiche ed essere collegata a priorità come l'applicazione delle raccomandazioni specifiche per paese, in particolare attraverso l'FSE.

Le imprese sociali e il terzo settore possono integrare lo sforzo pubblico e compiere un'opera pionieristica nella creazione di nuovi servizi e di nuovi mercati per i cittadini e per le amministrazioni pubbliche; esse hanno bisogno a tale scopo, tuttavia, di acquisire competenze ed essere assistite. È importante, per gli Stati membri, sostenere gli imprenditori sociali incentivandoli a creare le loro imprese e ad attuare un ambiente regolamentare favorevole<sup>45</sup>. Il presente pacchetto di misure<sup>46</sup> contiene esempi di progetti riusciti, nonché orientamenti di utilizzazione dei fondi dell'UE, in particolare l'FSE.

#### **La Commissione invita gli Stati membri:**

- ad applicare pienamente la raccomandazione della Commissione del 2008 sull'Inclusione attiva – anche, ove possibile, attraverso l'FSE e il FESR –, integrando i suoi tre pilastri: un aiuto sufficiente al reddito, mercati del lavoro in grado di favorire l'inserimento e i servizi di assistenza; a stabilire quadri di riferimento giuridici in grado di garantire un accesso a servizi sociali efficaci, di qualità e abordabili nel rispetto della regolamentazione dell'UE; a definire, sulla base del metodo che la Commissione elaborerà in collaborazione con il comitato della protezione sociale (CPS), bilanci di riferimento per rendere disponibile un'assistenza al reddito efficiente e adeguata fondata sui bisogni sociali individuati a livello locale, regionale e nazionale<sup>47</sup>. I progressi dovrebbero essere indicati nei programmi nazionali di riforma (PNR);
- a colmare il divario retributivo tra le donne e gli uomini e ad eliminare altri ostacoli alla partecipazione delle donne e degli altri lavoratori sottorappresentati nel mercato del lavoro, in particolare incoraggiando i datori di lavoro a porre fine alle discriminazioni sul luogo di lavoro e a offrire misure di conciliazione tra vita professionale e vita familiare (come le strutture di accoglienza dei minori), luoghi di lavoro adeguati con accesso, tra l'altro, a soluzioni basate sulle TIC, l'accessibilità digitale, una gestione della diversità, programmi di perfezionamento e di formazione, per il riconoscimento delle competenze e delle qualifiche, nonché per la mobilità e lo svolgimento di più carriere lavorative in sequenza; questo obiettivo dovrebbe essere raggiunto in particolare grazie a disposizioni regolamentari relative al mercato del lavoro e al congedo parentale e ad incentivi fiscali; dovrebbero essere adottate misure per far sì che l'armonizzazione della fiscalità e dei sistemi di prestazione sociale rendano remunerativo il lavoro (tetti di prestazioni degressivi o incentivi fiscali collegati all'esercizio di un'attività lavorativa). A tale scopo, è opportuno fare ricorso agli strumenti offerti dall'FSE, dal FESR, dal Fondo europeo d'integrazione (FEI) e dal Fondo europeo asilo e migrazione;
- a risolvere il problema dei senzatetto grazie a strategie globali fondate sulla prevenzione, a metodi che diano l'assoluta priorità all'alloggio e al riesame delle

<sup>45</sup> Le regole comunitarie sugli aiuti di Stato devono essere rispettate (sarebbe inoltre possibile sfruttare le possibilità offerte, ad esempio, dal regolamento generale di esenzione per categoria (CE) n. 800/2008 o dal regolamento (CE) n. 1998/2006 relativo all'applicazione degli [articoli 87 e 88](#) del trattato agli aiuti d'importanza minore (*de minimis*)).

<sup>46</sup> Si veda il documento di lavoro dei servizi della Commissione "*Social Investment through the European Social Fund*".

<sup>47</sup> Come indicato nei principi comuni sull'inclusione attiva adottati dal Consiglio il 12 dicembre 2008.

disposizioni e delle prassi relative alle espulsioni, tenendo conto delle principali conclusioni tratte dagli orientamenti in materia contenuti nel presente pacchetto;

- a ricorrere al Fondo europeo di aiuti agli indigenti, per quanto necessario, al fine di affrontare il problema della indigenza materiale e dei senzatetto, anche contribuendo alle misure di accompagnamento che favoriscono l'inserimento sociale;
- ad applicare la raccomandazione della Commissione sull'accesso a un conto di pagamento di base.<sup>48</sup>; a proporre prodotti di consumo e servizi al miglior prezzo e a migliorare l'inclusione finanziaria;
- ad elaborare strategie concrete per l'innovazione sociale, come le partnership che raggruppano i settori pubblico e privato e il terzo settore, aiuti finanziari adeguati e prevedibili (compresa la microfinanza) e mezzi di formazione, di messa in rete e di tutoring destinati a sostenere le politiche fondate su dati probanti, a trarre pienamente vantaggio dalle possibilità di finanziamento dell'FSE, del FESR, del FEASR, del FEI e del programma dell'UE per il cambiamento e l'innovazione sociale, dando maggiore spazio ai progetti di successo; a dare la priorità alla politica sociale nell'applicazione delle raccomandazioni per paese e a presentare relazioni attraverso i piani d'azione nazionali;
- a sostenere gli imprenditori sociali<sup>49</sup> prevedendo misure di incentivazione per la creazione e lo sviluppo di imprese e permettendo loro di ampliare le loro conoscenze e le loro reti, fornendo un ambiente regolamentare propizio in linea con l'iniziativa per l'imprenditoria sociale<sup>50</sup> e il Piano d'Azione Imprenditorialità 2020<sup>51</sup>;
- ad esplorare e ad elaborare soluzioni innovative volte ad ottenere fondi privati supplementari per gli investimenti sociali, ad esempio grazie alle partnership pubblico-privato.

#### **La Commissione sosterrà l'azione degli Stati membri:**

- monitorando le riforme di inclusione attiva<sup>52</sup> nel quadro del semestre europeo, mettendo a punto un metodo di elaborazione dei bilanci di riferimento nel 2013 e verificando l'adeguatezza del sostegno al reddito ricorrendo a tali bilanci fissati in collaborazione con gli Stati membri;
- spiegando alle autorità pubbliche e ai prestatori di servizi il modo in cui è opportuno applicare ai servizi sociali la regolamentazione dell'UE in materia di aiuti di Stato, di

<sup>48</sup> Raccomandazione 2011/442/UE della Commissione, del 18 luglio 2011, sull'accesso a un conto di pagamento di base,  
<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:190:0087:01:EN:HTML>

<sup>49</sup> L'asse "imprenditoria sociale" del programma per il cambio sociale e l'innovazione (per un importo di 90 milioni di euro) favorisce lo sviluppo del mercato e dell'investimento sociale e facilita l'accesso delle imprese sociali al finanziamento, mettendo a loro disposizione fondi propri, quasi fondi propri, strumenti di prestito e sovvenzioni.

<sup>50</sup> Comunicazione COM (2011) 682 della Commissione, del 25 ottobre 2011, "Iniziativa per l'imprenditoria sociale. Costruire un ecosistema per promuovere le imprese sociali al centro dell'economia e dell'innovazione sociale".

<sup>51</sup> Comunicazione della Commissione, Piano d'azione "Imprenditorialità 2020", COM(2012) 795 del 9 gennaio 2013.

<sup>52</sup> Si vedano le note 38 e 39.

mercato interno e di appalti pubblici<sup>53</sup> grazie ad una guida aggiornata<sup>54</sup> e a regolari scambi d'informazione;

- preparando una raccomandazione sulle buone prassi in materia di integrazione dei Rom, basandosi sulle esperienze degli Stati membri, e presentando relazioni annuali sui progressi compiuti nell'attuazione della strategia nazionale d'integrazione dei Rom nel quadro del semestre europeo; facilitando l'integrazione dei Rom grazie allo scambio di buone prassi, nonché lo sviluppo della cooperazione transnazionale, attraverso una rete di punti di contatto nazionali dei Rom;
- presentando un'iniziativa legislativa volta a rafforzare l'accesso ai conti di pagamento di base, migliorando la trasparenza e la comparabilità delle spese bancarie e facilitando il cambio di conto bancario;
- informando meglio le persone sui loro diritti sociali mediante guide sulla protezione sociale di più facile utilizzazione, contribuendo all'attuazione di servizi che consentano a ciascuno di seguire l'evoluzione dei propri diritti a pensione; inoltre, la Commissione contribuirà alla lotta contro le discriminazioni basate sulla nazionalità, ridurrà gli ostacoli che devono affrontare i lavoratori mobili grazie a una direttiva che avrà lo scopo di migliorare l'applicazione e il rispetto dei diritti di libera circolazione;
- fornendo, nel 2013, orientamenti agli Stati membri sul modo di trarre vantaggio dall'innovazione sociale nell'applicazione delle raccomandazioni per paese; questi orientamenti conterranno in particolare esempi sul modo di utilizzare i fondi strutturali e d'investimento europei;
- Presentando nel 2013 una relazione sull'attuazione della comunicazione "Solidarietà in materia di salute: riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE"<sup>55</sup>.

### 2.3. Investire nel settore sociale lungo tutto l'arco della vita

L'aiuto dovrebbe concentrarsi sulle esigenze specifiche dei vari momenti della vita: l'infanzia, la gioventù, il passaggio dalla scuola al lavoro, la parentalità, la carriera dall'inizio alla fine e la vecchiaia. Ciò suppone la necessità di adattare i servizi integrati, le prestazioni in denaro e l'assistenza in funzione delle tappe critiche della vita, prevenendo le future difficoltà.

La raccomandazione della Commissione intitolata "Investire nell'infanzia: spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale"<sup>56</sup>, che fa parte del presente pacchetto di misure, è una buona illustrazione del modo in cui l'investimento sociale mirato può essere integrato in una politica basata sull'universalità dei diritti e aumentare l'uguaglianza delle opportunità.

È essenziale dedicare particolare attenzione ai bambini per elaborare un'economia della conoscenza sostenibile, efficace e competitiva e una società equa tra le generazioni. La questione dell'adeguamento delle future pensioni dipende dal capitale umano di coloro che sono oggi bambini. Se non si provvederà ad un riequilibrio, l'aumento della speranza di vita e

<sup>53</sup> Le proposte della Commissione di una direttiva sugli appalti pubblici (COM(2011) 896 final) e di una direttiva sulle procedure d'appalto degli enti erogatori nei settori dell'acqua, dell'energia, dei trasporti e dei servizi postali (COM(2011) 895 final) sono attualmente in corso di negoziazione.

<sup>54</sup> Guida all'applicazione delle norme UE sugli aiuti di stato, gli appalti pubblici e il mercato interno ai servizi di interesse economico generale, e in particolare ai servizi sociali di interesse generale.

<sup>55</sup> Comunicazione della Commissione: "Solidarietà in materia di salute: riduzione delle disuguaglianze sanitarie nell'UE" COM(2009) 567 final.

<sup>56</sup> Raccomandazione della Commissione "Investire nell'infanzia – Spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale" C(2013) 778".

la netta diminuzione della popolazione attiva potrebbero generare una struttura di spese sbilanciata verso le prestazioni destinate alla vecchiaia, un aumento generale delle spese dello Stato e una riduzione delle risorse disponibili per i giovani e i bambini. Vi è ampio consenso sul fatto che un'istruzione e un'assistenza di qualità per la prima infanzia costituiscono un mezzo efficiente per evitare l'abbandono scolastico e migliorare i risultati scolastici, la salute, le prospettive di occupazione e la mobilità sociale.

Spezzare il circolo vizioso delle disuguaglianze da una generazione all'altra implica la necessità di mobilitare una serie di politiche, aiutando i bambini, ma anche le famiglie e le comunità. A tale scopo, è opportuno prendere in considerazione contemporaneamente le prestazioni in denaro e le prestazioni in natura, la parità di accesso ad un'istruzione di qualità, la riduzione dell'abbandono scolastico, l'eliminazione della segregazione scolastica e del ricorso abusivo all'istruzione per alunni con esigenze speciali.

Investire nella salute sin dalla più tenera età permette alle persone di rimanere attive più a lungo e in migliori condizioni di salute, migliora la produttività della manodopera e riduce la pressione finanziaria sui sistemi sanitari. È particolarmente importante promuovere la salute ed incoraggiare la prevenzione lungo tutto l'arco della vita. In tale contesto, è anche importante sottolineare i vantaggi che derivano dagli investimenti realizzati nei settori della salute e della sicurezza nel lavoro.<sup>57</sup>

Il pacchetto per l'occupazione giovanile della Commissione europea<sup>58</sup> s'inscrive nell'attuale situazione di elevata disoccupazione giovanile. Esso propone una serie di azioni volte a garantire che ogni giovane riceva un'offerta di lavoro di buona qualità, la possibilità di seguire corsi d'istruzione e formazione continua, un apprendistato o un tirocinio entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'abbandono dei corsi formali d'istruzione. Questa "garanzia giovani" migliora la sicurezza del lavoro in giovane età favorendo le transizioni dalla scuola all'attività lavorativa. Il pacchetto dovrebbe essere integrato da opportunità di migliorare le competenze attraverso politiche di apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Il programma Erasmus per tutti<sup>59</sup> proposto dalla Commissione, aiuterà i giovani a seguire corsi di formazione e ad acquisire competenze, incrementando il loro sviluppo personale, le loro conoscenze linguistiche e migliorando le prospettive generali di lavoro.

In fasi successive della vita, le politiche della salute e dell'invecchiamento attivo consentono alle persone di dare il meglio di sé. I contributi dei più anziani alla società, e in particolare la loro capacità di prendersi cura degli altri e di effettuare attività di volontariato, sono spesso sottovalutate ed è opportuno fornire a queste persone un adeguato sostegno. Il 2012 Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra generazioni ha aumentato la consapevolezza del contributo che i più anziani possono dare alla società ed ha costituito uno stimolo per iniziative politiche come ad esempio il nuovo piano federale per i cittadini anziani in Austria.

Il presente pacchetto comprende esempi di come l'esigenza di un'assistenza di lungo periodo può essere affrontata mediante la prevenzione, la riabilitazione e la creazione di ambienti maggiormente a misura degli anziani, sviluppando modalità più efficienti di fornire

---

<sup>57</sup> COM(2007) 62 final del 21 febbraio 2007.

<sup>58</sup> Comunicazione della Commissione "Aiutare i giovani a entrare nel mondo del lavoro", COM (2012)727 del 5 dicembre 2012.

<sup>59</sup> Comunicazione della Commissione – "Erasmus per tutti: il programma UE per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport" COM(2011) 787 del 23 novembre 2011.

assistenza<sup>60</sup>. La diffusa carenza di personale sanitario e di operatori nel settore dell'assistenza di lungo periodo può essere affrontata attraverso incentivi volti a sviluppare l'occupazione nei "lavori con camici bianchi" e migliorando le condizioni di lavoro in questo settore. Anche trasporti accessibili ed abbordabili e adeguate opportunità di alloggio possono consentire agli anziani e ai disabili di vivere in modo autonomo quanto più a lungo possibile, riducendo il bisogno di assistenza di lungo periodo.

#### **La Commissione invita gli Stati membri:**

- ad attuare la raccomandazione "Investire nell'infanzia: spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale" in modo integrato attraverso una combinazione di prestazioni in denaro e in natura, migliorando l'accesso all'educazione di qualità della prima infanzia, alla salute e ai servizi sociali. Ad affrontare il problema delle disuguaglianze nell'infanzia eliminando la segregazione scolastica e il ricorso abusivo all'insegnamento per alunni con esigenze speciali; a rendere più visibile e disponibile l'istruzione e l'assistenza per la prima infanzia, in linea con gli obiettivi di Barcellona<sup>61</sup> sull'assistenza all'infanzia e con gli obiettivi europei sull'istruzione e l'assistenza alla prima infanzia<sup>62</sup>; ad elaborare relazioni sui progressi compiuti nei programmi nazionali di riforma (PNR); a utilizzare l'FSE, il FESR e il FEASR per promuovere l'accesso alla salute e ai servizi sociali e all'istruzione e assistenza per la prima infanzia;
- ad attuare la raccomandazione sulle "Politiche volte a ridurre l'abbandono scolastico precoce" e a sviluppare politiche globali e basate su prove contro l'abbandono scolastico precoce, comprendenti misure di prevenzione, intervento e compensazione<sup>63</sup>;
- a utilizzare i Principi di base dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra generazioni<sup>64</sup> e un indice d'invecchiamento attivo<sup>65</sup> al fine di monitorare la condizione degli anziani nel mercato del lavoro, la loro partecipazione sociale, le possibilità di vita autonoma e le opportunità offerte dalla partnership europea d'innovazione nel settore dell'invecchiamento attivo e sano, per valutare sino a che punto gli anziani possono realizzare il loro potenziale<sup>66</sup>.

#### **La Commissione sosterrà l'azione degli Stati membri:**

<sup>60</sup> Si veda il documento di lavoro SWD(2013)41 dei servizi della Commissione "*Long-Term Care in Ageing Societies - Challenges and Policy Options*".

<sup>61</sup> Nel 2002, nel corso del vertice di Barcellona, il Consiglio europeo ha posto i seguenti obiettivi: garantire un'assistenza all'infanzia entro il 2010 1) almeno al 90% dei bambini tra i 3 anni e l'età d'inizio della scuola dell'obbligo e 2) almeno al 33% dei bambini di età inferiore a 3 anni.

<sup>62</sup> Entro il 2020, almeno il 95% dei bambini tra i 4 anni e l'età d'inizio della scuola dell'obbligo dovrebbero partecipare ai corsi di istruzione destinati alla prima infanzia. Conclusioni del Consiglio del 12 maggio 2009, su un quadro strategico per la cooperazione europea nel settore dell'istruzione e della formazione (Istruzione e formazione 2020), allegato I alle conclusioni (GU C 119 del 28.5.2009, pag. 7).

<sup>63</sup> Raccomandazione del Consiglio del 28 giugno 2011 sulle politiche volte a ridurre l'abbandono scolastico, GU 2011/C 191/01.

<sup>64</sup> Conclusioni del Consiglio del 6 dicembre 2012.

<sup>65</sup> Documento strategico della Commissione europea e dell'UNECE (2013 di prossima pubblicazione) - *Active Ageing Index* (Indice di invecchiamento attivo), disponibile all'indirizzo: <http://europa.eu/ey2012>

<sup>66</sup> L'obiettivo della partnership d'innovazione per un invecchiamento attivo e in buona salute è di aumentare di due anni la durata media di vita in buona salute dei cittadini dell'Unione entro il 2020. È parte dell'iniziativa faro "Unione per l'innovazione" nell'ambito della strategia "Europa 2020".

- migliorando la raccolta longitudinale di dati, con particolare attenzione ai dati riguardanti i bambini, per avviare uno sviluppo meglio informato e monitorare le politiche sociali con un approccio che considera l'intero arco della vita; presentando relazioni sui progressi compiuti nel rapporto 'Sviluppi dell'occupazione e sociali'<sup>67</sup>;
- verificando l'efficacia dei trasferimenti condizionali in contante per sostenere l'istruzione e l'assistenza alla prima infanzia, attraverso un progetto di ricerca finanziato da PROGRESS;
- lavorando insieme al comitato per la protezione sociale (CPS) nel 2013 su una relazione incentrata sulle politiche di assistenza di lungo periodo a sostegno di un invecchiamento sano e attivo, aumentando le capacità di esistenza autonoma dei cittadini di ogni età, utilizzando tutto il potenziale offerto dalle nuove tecnologie, compresa la telemedicina (e-health), e verificando i progressi compiuti verso una protezione sociale sostenibile e adeguata contro i rischi di assistenza di lungo periodo. La Commissione svilupperà inoltre un "manuale per i decisori politici" da inviare agli Stati membri, al fine di assistere nell'elaborazione delle strategie di assistenza di lungo periodo, basandosi sulle attività che saranno effettuate nel 2013-2014 dall'Istituto di studi delle prospettive tecnologiche (IPTS) del Centro comune di ricerca della Commissione europea (JRC).

### 3. ORIENTAMENTI SULL'UTILIZZAZIONE DEI FONDI DELL'UE PER IL PERIODO 2014-2020

Il bilancio dovrebbe essere un "*catalizzatore per la crescita e l'occupazione in tutta Europa, in particolare esercitando un effetto moltiplicatore sugli investimenti nel capitale produttivo umano*".<sup>68</sup> Tuttavia la parte delle risorse attribuite dagli Stati membri all'occupazione, lo sviluppo del capitale umano, la salute e le politiche sociali – in particolare nell'ambito dell'FSE – è diminuito dal 1989. Per questo motivo la Commissione ha proposto, per il periodo 2014-2020, che almeno il 25% dei fondi della politica di coesione dovrebbero essere destinati al capitale umano e agli investimenti sociali, vale a dire gli investimenti nelle persone dell'FSE. Ha inoltre proposto che almeno il 20% del totale delle risorse dell'FSE in ciascuno Stato membro sia attribuito all'obiettivo tematico di "promozione dell'inclusione sociale e di lotta contro la povertà".

Sino ad oggi, il Fondo sociale europeo, nell'ambito del periodo di programmazione 2007-2013, ha generato benefici per più di 50 milioni di persone, di cui più di 4,5 milioni di disoccupati e 5 milioni di inattivi per il solo anno 2011; 75 miliardi di euro sono stati utilizzati per offrire ai cittadini nuove competenze e migliori prospettive di occupazione e permettere loro di realizzare in tal modo il loro potenziale. I programmi dell'FSE hanno contribuito ad ammortizzare gli effetti negativi della crisi, a mantenere l'occupazione e a preparare la ripresa. Il FESR ha sbloccato 18 miliardi di euro a favore delle misure di inclusione sociale, principalmente nel settore dell'istruzione, della salute delle infrastrutture sociali.

I Fondi strutturali e di investimento<sup>69</sup>, in particolare l'FSE, nonché il programma PROGRESS 2007-2013, il programma per il cambiamento e l'innovazione sociale (PSCI) per il periodo 2014-2020 e il Fondo di aiuti europei agli indigenti (FEAD) sono strumenti importanti per

<sup>67</sup> Disponibile solo in inglese, "Employment and Social Development"

<sup>68</sup> Conclusioni del Consiglio europeo (7-8 febbraio 2013).

<sup>69</sup> Fondo sociale europeo (FSE), Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), Fondo di coesione, Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca.

l'attuazione, da parte degli Stati membri, della strategia definita nel programma di investimento sociale. L'aiuto finanziario concesso a titolo della politica di coesione, che ha lo scopo di rafforzare la coesione economica, sociale e territoriale dell'insieme dell'Unione, rimarrà, insieme alle riforme necessarie e alla modernizzazione che figurano nella presente comunicazione, uno strumento importante nel corso del periodo di programmazione 2014-2020 per la realizzazione degli obiettivi della strategia Europa 2020.

Per favorire una crescita inclusiva, la Commissione ha invitato gli Stati membri a fare in modo che le politiche dell'occupazione, dello sviluppo del capitale umano, della modernizzazione dei servizi pubblici, dell'investimento territoriale e dell'inclusione sociale prendano in considerazione le raccomandazioni per paese, nonché la sottostante analisi delle principali sfide individuate nei documenti di lavoro dei servizi della Commissione per la valutazione dei programmi di riforma nazionali e dei programmi di stabilità<sup>70</sup>.

Il FESR può essere complementare al FSE<sup>71</sup> in particolare per investire nella salute, nelle infrastrutture sociali, di supporto all'alloggio ed educative e nell'assistenza alla riabilitazione fisica ed economica delle comunità urbane e rurali sfavorite. Questi investimenti possono avere un impatto sulle riforme sociali, come la lotta contro la segregazione negli istituti di istruzione, il passaggio a cure basate sulla collettività e a politiche di alloggio integrate.

Il regolamento recante disposizioni comuni<sup>72</sup> fissa le priorità per i Fondi strutturali e di investimento europei. Essi saranno utilizzati per l'applicazione delle raccomandazioni per paese e i programmi nazionali di riforma da parte degli Stati membri. I progressi compiuti verso la realizzazione degli obiettivi saranno oggetto di monitoraggio nel quadro del semestre europeo.

Gli Stati membri possono ricorrere ai Fondi strutturali e di investimento europei per finanziare l'attuazione degli orientamenti descritti nella presente comunicazione, in particolare grazie all'innovazione sociale, all'economia sociale e all'imprenditoria sociale.<sup>73</sup> Parte dell'FSE, con il contributo del FESR, servirà soprattutto all'innovazione sociale<sup>74</sup> al fine di finanziare strategie innovative sperimentali e la loro attuazione su scala più vasta, elemento che faciliterà l'elaborazione di misure sociali più efficaci.

La Commissione presenterà orientamenti maggiormente dettagliati nel quadro degli orientamenti operativi che pubblicherà entro la metà del 2013 sul modo in cui gli Stati membri possono utilizzare al meglio i Fondi strutturali e di investimento europei per raggiungere gli obiettivi tematici. Questi orientamenti contribuiranno alla realizzazione delle riforme e alla sostenibilità e all'efficacia dei servizi pubblici. Ad esempio, nel settore della povertà dei minori, sottolineerà gli interventi che risultano necessari in un paese in cui la popolazione Rom è importante, i servizi di accoglienza dei bambini sono insufficienti e vi

---

<sup>70</sup> [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)

<sup>71</sup> Si veda il documento di lavoro SWD(2013)44 dei servizi della Commissione "*Social Investment through the European Social Fund*".

<sup>72</sup> Proposta di REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO recante disposizioni comuni sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo, sul Fondo di coesione, sul Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale e sul Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca compresi nel quadro strategico comune e disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione, e che abroga il regolamento (CE) n. 1083/2006.

<sup>73</sup> Si veda il documento di lavoro SWD(2013)44 dei servizi della Commissione "*Social Investment through the European Social Fund*".

<sup>74</sup> La Commissione ha proposto un investimento destinato all'economia sociale e alle imprese sociali nel regolamento relativo alla politica di coesione per il periodo 2014-2020.

sono notevoli disuguaglianze in materia di risultati scolastici. Altri temi saranno ad esempio l'innovazione, l'assistenza ai bambini, la salute, la deistituzionalizzazione e l'inclusione attiva.

Oltre ai Fondi strutturali e di investimento europei, il PSCI, Horizon 2020, COSME<sup>75</sup> e il programma di salute contengono anche disposizioni particolari di finanziamento dell'innovazione sociale. Grazie all'FSE, le politiche sociali instaurate a titolo sperimentale nei settori pubblico e privato potranno essere applicate su scala più larga. Il FEAD consentirà agli Stati membri di porre rimedio ai problemi della carenza alimentare, dei senzatetto e dell'indigenza infantile, garantendo in tal modo mezzi di sussistenza sufficienti. Infine, le risorse dell'UE possono essere integrate attraverso finanziamenti provenienti dalla Banca mondiale, dalla Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa e dal gruppo della Banca europea degli investimenti.

#### **La Commissione invita gli Stati membri:**

- a destinare le risorse della politica di coesione e di sviluppo rurale allo sviluppo del capitale umano, che comprende in particolare l'occupazione, l'inclusione sociale, la riduzione delle disuguaglianze geografiche, l'invecchiamento attivo, l'accessibilità dei servizi sociali, educativi e sanitari, nonché l'istruzione e la formazione permanenti; le risorse dovrebbero essere attribuite in quantità sufficiente per effettuare i cambiamenti strutturali proposti in Europa 2020; a fare in modo che gli interventi finanziati dai fondi corrispondano alle raccomandazioni per paese e si basino su una strategia di investimento sociale;
- a rispondere, mediante un'azione coordinata dei Fondi strutturali e di investimento europei, alle molteplici esigenze delle persone sfavorite, comprese quelle che vivono nelle zone povere e isolate;
- a ricercare i modi per integrare le risorse dell'UE mediante finanziamenti provenienti dalla Banca mondiale, dalla Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa e dal gruppo della Banca europea degli investimenti;
- a sperimentare nuove strategie (come l'innovazione resa possibile dalle TIC) in materia di politiche sociali, anche attraverso il PSCI, e a valorizzare le innovazioni più efficaci grazie ai Fondi strutturali e di investimento europei;
- ad associare le parti interessate, in particolare le organizzazioni della società civile vicine ai gruppi che beneficiano di interventi sociali, alla programmazione e all'attuazione, facilitando loro l'accesso ai finanziamenti.

#### **La Commissione sosterrà l'azione degli Stati membri:**

- elaborando orientamenti operativi affinché i Fondi strutturali e di investimento europei si basino interamente su una strategia di investimento sociale entro la metà del 2013, garantendo il monitoraggio delle realizzazioni e dei risultati dei programmi, sulla base delle informazioni inviate dagli Stati membri conformemente alle disposizioni definite nella regolamentazione relativa ai fondi strutturali; nel caso in cui dovessero emergere preoccupazioni, la Commissione esaminerà attentamente questo punto con gli Stati membri nel quadro delle procedure previste dal regolamento recante disposizioni comuni;
- stimolando la condivisione delle conoscenze; la Commissione creerà in particolare una banca di conoscenza in collaborazione con gli Stati membri ed Eurofound entro

<sup>75</sup>

Programma per la competitività delle imprese e delle Piccole e medie imprese.

la metà del 2013 per contribuire alla condivisione delle esperienze e delle buone prassi nel quadro dei Fondi strutturali e di investimento europei; contribuirà, attraverso l'FSE, al finanziamento della "cartografia della povertà" identificando le zone in cui le disuguaglianze sono gravi e molteplici, per fare in modo che gli interventi siano a vantaggio della popolazione destinataria;

- rafforzando, attraverso l'FSE, le capacità delle autorità nazionali e regionali per quanto riguarda l'applicazione di politiche efficaci comprendenti la promozione dell'imprenditoria sociale.

#### **4. INIZIATIVE MIRATE DELL'UE**

Questa sezione espone un insieme di iniziative riprese nella presente comunicazione e che sono volte essenzialmente ad elaborare una strategia integrata e mirata in materia di investimenti sociali.

##### **4.1. Misure volte a stimolare il finanziamento degli investimenti sociali**

La Commissione continuerà a dare il suo appoggio, attraverso i fondi strutturali, in particolare l'FSE, ma potranno essere usati nuovi strumenti di finanziamento che dovrebbero essere sfruttati per facilitare il risanamento di bilancio mediante un maggiore coinvolgimento dei finanziamenti privati:

- *Favorire l'accesso delle imprese sociali al finanziamento: Fondi per l'imprenditoria sociale europea*

Come indica l'iniziativa per l'imprenditoria sociale, gli imprenditori sociali svolgono un ruolo cruciale nella promozione dell'inclusione sociale e degli investimenti nel capitale umano. Le imprese sociali devono tuttavia poter accedere più facilmente ai fondi privati, che contribuiscono al finanziamento delle loro attività e permettono loro di svilupparsi. Nella sua proposta, la Commissione include non solo un fondo di sostegno per le imprese sociali nel quadro del programma per il cambio sociale e l'innovazione a partire dal 2014, ma anche un regolamento<sup>76</sup> che istituisce un'etichetta per i Fondi europei per l'imprenditoria sociale, che consente agli investitori di reperire facilmente i fondi che danno un aiuto alle imprese sociali europee e di ottenere facilmente informazioni fondamentali sull'imprenditoria sociale. Il regolamento proposto avrà l'effetto di eliminare gli ostacoli alla raccolta di fondi in tutta Europa e semplificherà gli investimenti, aumentandone l'efficacia. La Commissione elaborerà inoltre un metodo di valutazione dei vantaggi socioeconomici generati dalle imprese sociali e organizzerà una conferenza di alto livello all'inizio del 2014 destinata a diffondere le buone prassi in materia di aiuto all'imprenditoria sociale.

- *Studiare le possibilità di ricorrere a nuovi strumenti finanziari*

Nel settore degli investimenti sociali, i finanziamenti innovativi provenienti dal settore privato e dal terzo settore sono indispensabili per integrare lo sforzo pubblico. Il microfinanziamento può svolgere un ruolo importante in questo ambito. La creazione di nuove piccole imprese è

<sup>76</sup> Proposta legislativa COM(2011) 862 della Commissione del 7 dicembre 2011 in vista dell'adozione di un regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ai Fondi europei per l'imprenditoria sociale.

essenziale per realizzare gli obiettivi della strategia Europa 2020 in materia di occupazione e di inclusione. Tuttavia uno dei principali ostacoli alla creazione di imprese è il mancato accesso ai finanziamenti, in particolare il microcredito. La Commissione ha proposto di prorogare lo strumento di microfinanziamento Progress nel quadro del programma per il cambiamento sociale e l'innovazione, basandosi su un bilancio di circa 92 milioni di euro a partire dal 2014. Questi fondi consentiranno di finanziare il rafforzamento delle capacità degli organismi di microcredito e di dare un aiuto finanziario alle persone che intendono creare una loro piccola impresa ma hanno difficoltà ad ottenere un prestito classico.

- *Obbligazioni a impatto sociale*

Le obbligazioni a impatto sociale, che favoriscono la partecipazione di capitali privati al finanziamento di programmi sociali in cambio di vantaggi finanziari ottenuti presso il settore pubblico se il programma ottiene risultati sociali positivi, sono piste da esplorare tra le altre. La Commissione offrirà il suo aiuto agli Stati membri facilitando lo scambio di esperienze.

#### **4.2. Mezzi di sussistenza sufficienti / migliore conoscenza dei diritti sociali**

La Commissione vigilerà sull'applicazione delle disposizioni volte a proteggere coloro che hanno maggiormente bisogno e garantirà una migliore diffusione delle informazioni presso i consumatori vulnerabili, offrendo inoltre un'assistenza mirata alle persone sfavorite per consentire loro di effettuare scelte consapevoli:

- *Garantire mezzi di sussistenza sufficienti*

La maggior parte degli Stati membri dispone di un regime di reddito minimo, la cui adeguatezza potrebbe tuttavia essere migliorata. L'importo di tale reddito dovrebbe essere calcolato in modo tale da consentire alle persone di vivere in modo degno, e allo stesso tempo mantenere l'incentivo al lavoro. Nel quadro del semestre europeo, la Commissione sorveglierà la pertinenza dell'aiuto al reddito e ricorrerà a tale scopo ai bilanci di riferimento dal momento in cui saranno stabiliti in collaborazione con gli Stati membri.

- *Rafforzare e razionalizzare le capacità amministrative per creare sportelli unici*

Il modello dello sportello unico contribuisce all'efficienza e all'efficacia dei sistemi di protezione sociale. Semplifica l'organizzazione, migliora la prestazione di servizi e consente a più persone di beneficiarne. Questo approccio migliora l'accessibilità di informazioni adeguate ai loro destinatari, il coordinamento tra i vari livelli di intervento pubblico e le capacità, e ciò può ridurre l'onere amministrativo che grava sui clienti e sui prestatari. La Commissione aiuterà gli Stati membri facilitando lo scambio di buone prassi, in particolare attraverso la "banca delle conoscenze" che creerà in collaborazione con Eurofound. Saranno disponibili fondi dell'FSE nel quadro dell'obiettivo tematico "rafforzamento della capacità istituzionale e creazione di un'amministrazione pubblica efficace". La Commissione dedicherà particolare attenzione a questi approcci quando valuterà l'attuazione, da parte degli Stati membri, delle strategie di inclusione attiva.

- *Migliorare l'inclusione finanziaria*

I conti di pagamento sono uno strumento essenziale per la partecipazione delle persone all'economia e alla società. Il versamento dei salari e delle prestazioni e il pagamento della fatture di consumo corrente sono sempre più spesso effettuate per via bancaria. Un conto bancario è inoltre essenziale per accedere ad altri servizi finanziari di base, come i prestiti ipotecari, i prestiti al consumo, l'assicurazione vita, i pagamenti elettronici e gli investimenti. Per questo motivo la Commissione presenta una proposta di direttiva sull'accesso ai punti di pagamento di base.

- *Proteggere le persone contro le difficoltà finanziarie*

La crisi finanziaria ha mostrato le conseguenze estremamente negative che una serie di prassi irresponsabili di concessione o acquisizione di prestiti possono provocare sui consumatori e sui prestatori. I consumatori che acquistano un bene immobile o che sottoscrivono un prestito ipotecario devono essere correttamente informati sui rischi e gli istituti che operano in questo settore dovrebbero realizzare le loro attività in modo responsabile. La Commissione ha pubblicato un documento di lavoro sulle misure e sulle prassi nazionali per evitare le procedure di sequestro<sup>77</sup>. La Commissione intende inoltre rafforzare la protezione dei consumatori proponendo una direttiva relativa ai contratti di credito vertenti su beni immobili ad uso residenziale. Pubblicherà inoltre all'inizio del 2013 uno studio che individuerà e analizzerà le tecniche e le buone prassi legali per rafforzare la protezione dei consumatori. Queste iniziative s'inscrivono in una strategia preventiva destinata a ridurre le difficoltà finanziarie e ridurre il problema dei senzatetto.

- *Migliorare l'efficacia energetica*

La nuova direttiva sull'efficacia energetica<sup>78</sup> incoraggia gli Stati membri a includere requisiti di carattere sociale nei loro regimi nazionali, tiene conto delle esigenze specifiche delle persone sfavorite e contribuisce a lottare contro la precarietà energetica introducendo contatori intelligenti e fatture particolareggiate che consentono ai consumatori vulnerabili di ottenere in tempo opportuno informazioni chiare e credibili sul loro consumo di energia e di avere possibilità reali di ridurre il consumo.

- *Migliorare l'accesso dei cittadini all'informazione*

Informazioni accessibili, in particolare sui servizi di ricerca di un posto di lavoro, sulle prestazioni di disoccupazione, sugli assegni familiari, sulle cure sanitarie o le borse di studio sono essenziali per garantire l'uguaglianza delle opportunità e la partecipazione dei cittadini all'economia e alla società. Per facilitare l'accesso dei cittadini a queste informazioni, la proposta di direttiva relativa all'accessibilità dei siti web degli enti del settore pubblico<sup>79</sup> garantirà a tutti i cittadini, compresi i disabili e gli anziani, l'accessibilità totale a una serie di siti web del settore pubblico. D'altro canto, la Commissione consentirà alle persone di trovare

<sup>77</sup> Documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2011) 357 del 31 marzo 2011 "National measures and practices to avoid foreclosure procedures for residential mortgage loans".

<sup>78</sup> Art. 7, paragrafo 7, lettera a) e art. 10 della direttiva 2012/27/UE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'efficacia energetica, che modifica le direttive 2009/125/CE e 2010/30/UE e abroga le direttive 2004/8/CE e 2006/32/CE.

<sup>79</sup> Proposta legislativa della Commissione in vista dell'adozione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'accessibilità dei siti web degli enti pubblici", COM(2012) 721 final del 3 dicembre 2012.

più facilmente informazioni sui loro diritti sociali in guide di facile accesso sulla protezione sociale e faciliterà la creazione di servizi grazie ai quali le persone potranno seguire l'evoluzione dei loro diritti a pensione. Inoltre, la Commissione favorirà una migliore applicazione e un maggiore rispetto del diritto alla libera circolazione proponendo una direttiva che sarà presentata nel corso del primo semestre del 2013.

#### **4.3. Investire nell'infanzia / istruzione e accoglienza della prima infanzia**

Continuare a sviluppare il potenziale dell'istruzione e dell'accoglienza della prima infanzia per trasformarlo in un investimento sociale volto a risolvere le disuguaglianze e a raccogliere le principali sfide dell'infanzia, nel quadro di interventi mirati sulla prima infanzia:

- *Migliorare l'accesso ai servizi di accoglienza dei minori*

L'istruzione e l'accoglienza dei minori in tenera età hanno effetti positivi lungo tutto l'arco della vita. Essi consentono ad esempio di prevenire l'abbandono scolastico, di migliorare le prospettive di occupazione e di facilitare la mobilità sociale. L'istruzione e l'accoglienza per la prima infanzia sono essenziali per raccogliere, grazie a misure adottate sin dalla più tenera età, le sfide che devono affrontare i minori sfavoriti. Sono inoltre fondamentali per rimuovere gli ostacoli alla partecipazione dei genitori al mercato del lavoro. La raccomandazione sull'investimento nell'infanzia invita a garantire una migliore accessibilità dei servizi di istruzione e di assistenza per la prima infanzia basandosi su una strategia integrata di miglioramento delle possibilità per i minori, al fine di realizzare gli obiettivi di Barcellona. La Commissione avvia inoltre uno studio per esaminare in che modo i regimi di sussidi condizionali possono favorire l'utilizzazione dei servizi d'istruzione e di assistenza per la prima infanzia. La Commissione europea e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) intensificano la loro cooperazione ad azioni di individuazione delle migliori prassi al fine di migliorare la qualità e l'accessibilità dell'istruzione e dell'assistenza per la prima infanzia in tutta Europa.

- *Ridurre l'abbandono scolastico*

I giovani che abbandonano prematuramente la scuola sono molto più esposti alla disoccupazione, alla povertà e all'esclusione sociale. La strategia Europa 2020 ha lo scopo di abbassare il tasso di abbandono scolastico al di sotto del 10%. Ancora oggi il 13,5% dei giovani abbandona prematuramente il sistema scolastico. La riduzione dell'abbandono scolastico è tra le priorità d'investimento del Fondo sociale europeo, cui possono ricorrere gli Stati membri per elaborare politiche conformi alla strategia integrata che figura nella raccomandazione del Consiglio del 2011<sup>80</sup> adottando in particolare misure di prevenzione, d'intervento e di rimotivazione scolastica. L'attuazione del nuovo programma "Erasmus per tutti"<sup>81</sup> nei settori dell'istruzione, della formazione, della gioventù e dello sport che tiene conto della necessità di aumentare gli investimenti dell'UE nei settori dell'istruzione e della formazione, può incoraggiare le iniziative d'istruzione inclusiva.

---

<sup>80</sup> Raccomandazione (2011/C 191/01) del Consiglio concernente le politiche di riduzione dell'abbandono scolastico.

<sup>81</sup> Comunicazione COM(2011)787 final della Commissione, del 23 novembre 2011 "Erasmus per tutti: il programma UE per l'istruzione, la formazione, la gioventù e lo sport".

## 5. CONCLUSIONE – LA VIA DA SEGUIRE

La crisi ha sottolineato l'interdipendenza delle economie dell'UE e ha mostrato che le istituzioni del mercato del lavoro e i sistemi di protezione sociale disponevano di mezzi di reazione allo shock molto differenziati. Ha inoltre confermato il ruolo della politica sociale e dei relativi bilanci nella stabilità generale dell'UE. Anche se le politiche sociali rientrano in primo luogo nell'ambito di competenza degli Stati membri, l'UE sostiene e integra le azioni di questi ultimi.

La governance economica è stata rafforzata e i bilanci degli Stati membri sono oggetto di una maggiore sorveglianza. Questo approccio deve essere integrato con una migliore vigilanza delle politiche nei settori sociali, che consentirà nel tempo di gestire le crisi, di assorbire gli shock e di garantire un livello d'investimento sociale sufficiente in tutta Europa. Tale questione deve essere inoltre presa in considerazione nelle discussioni che si tengono attualmente sulla dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria.

La strategia d'investimenti sociali si propone di riorientare le politiche degli Stati membri verso investimenti sociali nei settori che ne hanno bisogno, al fine di garantire la qualità e la sostenibilità dei sistemi sociali collegando gli sforzi compiuti ad una migliore utilizzazione dei fondi dell'UE, in particolare l'FSE. La Commissione invita gli Stati membri a realizzare azioni e a seguire gli orientamenti che figurano nella presente strategia, secondo tre assi principali:

### 1. Rafforzare gli investimenti sociali nel quadro del semestre europeo

- gli Stati membri sono invitati a rafforzare la partecipazione, a tutti i livelli, dei soggetti interessati, in particolare le parti sociali e le organizzazioni della società civile, alla modernizzazione della politica sociale nel quadro della strategia Europa 2020;
- gli Stati membri sono invitati a prendere in considerazione, nei loro programmi nazionali di riforma, gli orientamenti presenti nella presente strategia di investimenti sociali, dedicando particolare attenzione:
  - alla necessità di attribuire un ruolo più importante agli investimenti sociali nelle loro politiche sociali, in particolare per quanto riguarda l'assistenza ai minori, l'istruzione, la formazione, le politiche attive nel mercato del lavoro, l'assistenza in materia di alloggi, il reinserimento e i servizi sanitari;
  - all'applicazione di strategie integrate d'inclusione attiva, in particolare fissando bilanci di riferimento, garantendo una migliore copertura delle prestazioni e dei servizi e semplificando i sistemi sociali, in particolare attraverso l'instaurazione di un sistema di sportelli unici e la razionalizzazione delle prestazioni.
- La Commissione dedicherà particolare attenzione alla riforma della protezione sociale nonché al ruolo dato agli investimenti sociali e all'inclusione attiva nelle raccomandazioni specifiche per paese e nei successivi semestri europei. Assisterà inoltre gli Stati membri grazie ad un miglior controllo dei risultati, che analizzerà attentamente in collaborazione con il sistema statistico europeo vigilando affinché le

statistiche<sup>82</sup> sulla povertà e i risultati delle politiche sociali e sanitarie<sup>83</sup> siano di migliore qualità e siano comunicate in tempo utile.

## **2. Ottimizzare l'utilizzazione dei fondi dell'UE per favorire gli investimenti sociali**

- Gli Stati membri sono invitati a prendere debitamente in considerazione gli investimenti sociali nella programmazione dei fondi dell'UE, in particolare dell'FSE, per il periodo 2014-2020. Dovranno esplorare la possibilità di mettere a punto formule di finanziamento e di ingegneria finanziarie innovative, ricavando insegnamenti dalle esperienze relative in particolare alle obbligazioni di investimento sociale, al microfinanziamento e all'aiuto alle imprese sociali.
- La Commissione darà un sostegno attivo agli Stati membri nella loro programmazione, sulla base degli orientamenti contenuti nella presente strategia e di altri orientamenti tematici operativi, ad esempio sull'innovazione sociale, la deistituzionalizzazione e la sanità.

## **3. Razionalizzare la governance e la comunicazione**

- Attraverso i comitati interessati, gli Stati membri sono invitati a presentare proposte volte a rafforzare la dimensione sociale della strategia Europa 2020 e a collegarla ulteriormente alle procedure attuali - come il metodo aperto di coordinamento - e una migliore comunicazione dei risultati ottenuti dai sistemi sociali degli Stati membri. La Commissione continuerà a rafforzare gli strumenti di orientamento e di monitoraggio, basandosi sugli strumenti attualmente disponibili a livello macroeconomico, di bilancio e di governance in materia di occupazione, al fine di limitare e correggere gli scarti nel settore delle politiche sociali. Il confronto e il controllo dei risultati faranno parte di questo esercizio e si baseranno sul monitoraggio dei risultati nel settore della protezione sociale.<sup>84</sup>
- La Commissione opererà in stretta collaborazione con gli Stati membri nell'ambito delle formazioni del Consiglio interessate, del CPS e di altri comitati per incoraggiare la riflessione, proseguendo il dialogo con tutti gli attori coinvolti, in particolare nel quadro della Convenzione annuale della piattaforma contro la povertà e l'esclusione.

---

<sup>82</sup> Comunicare meglio le statistiche dell'UE sul reddito e sulle condizioni di vita, fornire variabili sull'esclusione e la valutazione della situazione finanziaria alla fine dell'anno di riferimento, raccogliere più rapidamente ed eventualmente su base intrannuale dati sui redditi mensili delle famiglie e studiare la possibilità di mettere a punto un modulo annuale sulle strategie di adattamento.

<sup>83</sup> Attraverso indicatori sanitari della Comunità europea (ECHI).

<sup>84</sup> Documento 13723/12 del Consiglio: Il meccanismo di controllo dei risultati nel settore della protezione sociale descrive le variazioni annuali significative dal punto di vista statistico ("tendenze sociali da sorvegliare") mediante indicatori fondamentali che fanno parte della tabella di marcia degli indicatori di protezione sociale e innescano il monitoraggio tematico delle tendenze sociali da sorvegliare.