

## Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema Un nuovo programma europeo di azione sociale

(2009/C 27/22)

In data 25 ottobre 2007 il Comitato economico e sociale europeo è stato consultato dalla futura presidenza francese sul tema:

*Un nuovo programma europeo di azione sociale.*

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 10 giugno 2008, sulla base del progetto predisposto dal relatore OLSSON.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 9 luglio 2008, nel corso della 446<sup>a</sup> sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 133 voti favorevoli, 2 voti contrari e 4 astensioni.

Al momento dell'adozione del presente parere, e alla luce del referendum del 12 giugno sul Trattato di Lisbona, lo status e il futuro di tale Trattato hanno bisogno di essere chiariti. Il parere fa ampiamente riferimento al Trattato di Lisbona e alla sua portata e al suo potenziale in materia di politica sociale. Il Comitato crede che un nuovo programma di azione sociale ambizioso e partecipativo continui ad essere opportuno e, anzi, risulti ancor più necessario.

### 1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 Un nuovo programma europeo di azione sociale si rende necessario affinché lo sviluppo sociale dell'UE possa tenere il passo con l'evoluzione dell'economia e del mercato. Alla luce del nuovo Trattato di Lisbona che crea nuove possibilità, responsabilità e obiettivi, è opportuno rilanciare un'Europa sociale più partecipativa e dinamica. Il nuovo programma di azione dovrebbe promuovere, in modo tangibile e pratico, gli obiettivi e le ambizioni della politica sociale europea ben oltre il 2010 e offrire una tabella di marcia completa per l'azione politica.

1.2 Il dialogo sociale resta uno dei pilastri principali e come tale va consolidato. Il programma di azione dovrebbe ripristinare il contatto con i cittadini e la società civile organizzata, consentendo a procedure partecipative «dal basso verso l'alto» (*bottom-up*), compreso il dialogo civile, di interagire con iniziative comunitarie.

1.3 Il programma dovrebbe rivolgersi in particolare ai seguenti aspetti della politica sociale: qualità di vita, diritti sociali fondamentali, rafforzamento delle capacità dei cittadini, solidarietà sociale, occupazione e lavoro di qualità, imprenditorialità sociale, gestione del cambiamento, promozione di standard sociali di base nelle relazioni esterne dell'Unione europea, soprattutto nell'ambito degli scambi commerciali. Andrebbero utilizzati tutti gli strumenti e i metodi disponibili. Il metodo comunitario andrebbe mantenuto, ma accompagnato da altri «metodi nuovi». Le risorse finanziarie del bilancio attuale potrebbero essere riallocate per sostenere il programma di azione. La riforma del bilancio dopo il 2013 dovrà focalizzarsi sulla coesione sociale.

### 2. Introduzione — contesto

2.1 La futura presidenza francese ha deciso di consultare il CESE in merito all'idea di un programma europeo di azione sociale (di seguito denominato «programma di azione»).

2.2 Tale consultazione può essere considerata il seguito del precedente parere del CESE sul tema *Bilancio della realtà della società europea*, in cui si affermava che «per gettare le basi del nuovo consenso sulle sfide sociali che l'Europa deve affrontare, si potrebbe delineare un nuovo» programma d'azione sociale «che tenga conto sia delle realtà economiche che delle aspettative sociali»<sup>(1)</sup>.

2.3 Il parere citato faceva riferimento al *programma europeo di azione sociale* del 1989, che costituiva parte integrante del cosiddetto *modello sociale europeo*, ed evidenziava la realtà della *dimensione sociale* nel mercato interno unificato. Si trattava di un programma di azione triennale — il sostegno centrale alle iniziative della Commissione in ambito sociale — costituito di 45 misure chiare considerate essenziali per far passi avanti ed esprimere concretamente, a livello comunitario, i principi stabiliti nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori<sup>(2)</sup>. Le misure erano legislative e non legislative e comprendevano azioni comunitarie in quasi tutti gli ambiti sociali, volte a raggiungere gli obiettivi — sanciti nel Trattato — di migliorare le condizioni di vita e di lavoro.

2.4 L'*acquis* sociale europeo conseguito grazie al programma di azione del 1989 non ha tenuto il passo con le attuali sfide economiche e sociali poste dalla globalizzazione, dai cambiamenti climatici e dallo sviluppo demografico. Queste sfide sono rese ancora più gravi dal rallentamento della crescita economica, dalle turbolenze finanziarie e dalla crisi alimentare incombente. Alcuni gruppi e cittadini europei hanno perfino la sensazione che la politica sociale europea sia in situazione di stallo rispetto, invece, ai progressi compiuti dalle politiche del mercato interno.

<sup>(1)</sup> Cfr. parere CESE, del 18 gennaio 2007, sul tema *Bilancio della realtà della società europea*, relatore: OLSSON, GU C 93 del 27.4.2007, punto 5.8.

<sup>(2)</sup> Cfr. Carta allegata al programma di azione, in *Social Europe* 1/90, pag. 28.

2.5 Il bilancio delle realtà sociali ha dimostrato che, se una società europea più ricca e in rapido cambiamento offre maggiori opportunità, emergono però anche nuovi rischi sociali. Tale bilancio ha evidenziato i seguenti aspetti: disparità di reddito e pari opportunità, cambiamenti nel mercato del lavoro, disparità e divari retributivi tra uomini e donne, povertà infantile ed esclusione sociale, frattura generazionale, modifica dei modelli familiari e accesso all'alloggio e alle strutture di assistenza all'infanzia, situazione dei disabili, migrazione e integrazione.

### 3. Un nuovo quadro per un programma europeo di azione sociale

3.1 Nella classe politica si fa strada la consapevolezza che sono indispensabili nuovi orientamenti politici per rispondere alle sfide che il modello europeo di società si trova a fronteggiare. I cittadini europei si aspettano nuove azioni di politica sociale che devono essere socialmente avanzate ed economicamente sostenibili.

3.2 Il Trattato di riforma di Lisbona offre una nuova occasione di realizzare un programma europeo di azione sociale introducendo nuovi obiettivi sociali a livello di UE <sup>(3)</sup>: piena occupazione e progresso sociale, lotta contro l'esclusione sociale e la discriminazione, promozione della giustizia e della protezione sociali, parità tra i sessi, solidarietà tra le generazioni e tutela dei diritti del minore.

3.3 Il Trattato di Lisbona accresce le responsabilità dell'UE nel conseguimento di questi obiettivi sociali.

3.4 Le opportunità di creare un'Europa più sociale sono racchiuse in particolare nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, nelle disposizioni obbligatorie della clausola sociale trasversale e nel protocollo sui servizi di interesse generale. Il Trattato di Lisbona fornisce altresì l'opportunità di una «cooperazione rafforzata» che gli Stati membri possono promuovere e instaurare in campo sociale <sup>(4)</sup>.

3.5 Il Trattato di Lisbona conferma il ruolo svolto dalle parti sociali nel contribuire a un'Europa del progresso economico e sociale. Con le sue disposizioni in materia di democrazia partecipativa esso fornisce inoltre nuove opportunità e ulteriori strumenti — ad esempio «l'iniziativa dei cittadini» — per coinvolgere i cittadini e le loro organizzazioni nella costruzione di un'Europa più sociale. In questo contesto il CESE deve svolgere un ruolo attivo.

3.6 Il CESE vorrebbe far riferimento anche alla dichiarazione <sup>(5)</sup> stilata da nove governi, in cui si sottolineava l'esigenza di rafforzare il modello sociale europeo, in quanto esso ha consentito di realizzare dei progressi in campo sociale ed è in grado di far fronte alle odierne sfide. Tale dichiarazione sottolineava la responsabilità delle istituzioni europee di rilanciare l'Europa sociale e di utilizzare tutti gli strumenti a loro disposizione, mettendo l'accento sul dialogo sociale. Nella dichiarazione si affermava infatti che l'UE a 27 non può essere solo una zona di

libero scambio, ma dovrà garantire il necessario equilibrio tra libertà economica e diritti sociali in modo tale che il mercato interno possa essere regolamentato anche a livello sociale. Nelle sue politiche esterne l'UE dovrebbe promuovere i valori del suo modello sociale per realizzare una globalizzazione equa e garantire a tutti un lavoro dignitoso.

3.7 In sintesi, un programma europeo di azione sociale si rende necessario perché lo sviluppo sociale dell'UE possa tenere il passo con l'evoluzione dell'economia e del mercato e per contribuire a sostenere la strategia di Lisbona, nonché a promuoverne gli aspetti sociali, economici e ambientali, avanzando contemporaneamente su tutti i fronti. È altresì opportuno, alla luce del Trattato di Lisbona, rilanciare un'Europa sociale più partecipativa e dinamica che venga incontro alle esigenze e alle aspettative dei cittadini. Il programma di azione dovrà pertanto essere perfettamente integrato in una strategia post-Lisbona, basata sui quattro pilastri *occupazione, crescita, sostenibilità e coesione sociale*, in cui l'aspetto sociale e quello economico saranno collocati su un piano di parità.

### 4. Principi ed elementi del nuovo programma europeo di azione sociale

4.1 Il nuovo programma europeo di azione sociale deve fondarsi saldamente sui valori e sugli obiettivi dell'UE enunciati nel Trattato di Lisbona. Tale programma dovrebbe costituire un quadro di riferimento per una *zona di benessere democratica, solidale, sostenibile, socialmente inclusiva e competitiva per tutti i cittadini europei*, fondata su una più ampia ripartizione delle opportunità di successo e tale da non lasciare nessuno ai margini; esso dovrà inoltre rappresentare uno dei principali strumenti a garanzia dei diritti dei cittadini sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali. Il programma di azione dovrà basarsi su una cooperazione positiva tra gli Stati membri, e non su una «corsa al ribasso» in termini di diritti sociali, protezione sociale e condizioni di lavoro. L'UE confermerà così la propria ambizione in materia di diritti umani, garantendo il massimo livello di protezione.

4.2 Il programma di azione sostiene una concezione del modello europeo di società in cui convivono il concetto di economia sociale di mercato e il modello sociale europeo. Esso dovrà rispondere alle esigenze e alle aspirazioni della gente, conferire maggiori poteri ai cittadini, dando loro diritti e responsabilità, e al tempo stesso dovrà promuovere la democrazia partecipativa, individuare e mobilitare gli attori nel quadro di un dialogo sociale rafforzato e di un dialogo civile efficace. Il programma di azione dovrebbe promuovere un approccio creativo e innovativo per affrontare nuove sfide e nuovi rischi.

4.3 Il nuovo programma di azione dovrebbe essere basato su prospettive sociali a lungo termine e rispondere alle nuove aspettative e realtà. Questa prospettiva di sostenibilità a lungo termine dovrebbe privilegiare misure destinate all'infanzia e alle nuove generazioni.

<sup>(3)</sup> Cfr. articolo 2.

<sup>(4)</sup> Titolo IV, articolo 10.

<sup>(5)</sup> *Enhancing Social Europe* (Un nuovo slancio per l'Europa sociale), dichiarazione presentata dai ministri del Lavoro di Belgio, Bulgaria, Cipro, Francia, Grecia, Italia, Lussemburgo, Spagna e Ungheria: <http://www.obreal.unibo.it/File.aspx?ldFile=816>

4.4 Il programma di azione dovrà pertanto aggiornare e riaffermare gli obiettivi, le proposte e le ambizioni della politica sociale dell'UE ben oltre il 2010. Esso dovrebbe offrire una tabella di marcia completa per l'azione politica a tutti i livelli al fine di dare nuovo impulso all'Europa sociale, sostenendola con «agende sociali» <sup>(6)</sup> aggiornate periodicamente e basate su valori comuni.

4.5 Il programma di azione si concilia perfettamente con un modello sociale europeo dinamico <sup>(7)</sup>. La forza del modello risiede principalmente nella sua capacità di far leva sui valori comuni propri di un'ampia gamma di situazioni per definire congiuntamente strumenti, procedure e azioni con partecipanti legittimi, tale da consentire un'autentica convergenza in termini di progressi. La capacità di finanziamento dell'UE costituisce un fattore determinante per garantire uno sviluppo coerente e permettere ai paesi attualmente in ritardo strutturale di recuperare terreno.

4.6 Il programma di azione riconosce che lo sviluppo economico e il progresso sociale si alimentano a vicenda e sono interdipendenti. Combinare la competitività economica con la giustizia sociale e la solidarietà è il modo più adeguato per promuovere il benessere della popolazione in Europa. Il programma di azione potrebbe, prevedendo alcune garanzie da definire per i beneficiari, offrire un quadro per la combinazione di iniziative pubbliche e private allo scopo di trovare risorse finanziarie sostenibili per un benessere sociale all'insegna dell'inclusione. Esso dovrebbe così creare un quadro atto a garantire servizi di interesse generale universali, accessibili e di qualità.

4.7 Il nuovo programma di azione dovrebbe sostenere le imprese socialmente responsabili, promuovere la concorrenza leale e il mantenimento di condizioni di parità, consentendo al mercato interno di prosperare senza essere potenzialmente compromesso dal «dumping sociale». In tale contesto il programma di azione dovrebbe anche concentrarsi soprattutto su posti di lavoro di qualità per il futuro e sulla società della conoscenza, che ne costituisce il necessario accompagnamento.

4.8 Promuovendo l'imprenditorialità in senso lato, in base alla definizione data dalla Commissione europea <sup>(8)</sup>, miglioreranno sia le prestazioni economiche che quelle sociali <sup>(9)</sup>. Bisogna salvaguardare e promuovere il pluralismo nelle imprese, in modo da approfittare dei vantaggi offerti dalle specificità delle piccole e medie imprese e delle aziende dell'economia sociale, e del loro contributo alla dimensione sociale. Per creare condizioni di parità per tutti i soggetti economici occorrono statuti europei per le associazioni, le fondazioni, le mutue e le piccole imprese.

<sup>(6)</sup> L'agenda sociale rinnovata è stata adottata dalla Commissione europea il 2 luglio 2008 (COM(2008) 412 def.).

<sup>(7)</sup> Cfr. parere CESE, del 6 luglio 2006, sul tema *Il modello sociale europeo*, relatore: EHNMARK, GU C 309 del 16.12.2006.

<sup>(8)</sup> Definizione della Commissione: «L'imprenditorialità concerne la capacità di una persona di tradurre le idee in azione. In ciò rientra la creatività, l'innovazione e l'assunzione di rischi come anche la capacità di pianificare e di gestire progetti per raggiungere obiettivi. È una competenza utile a tutti nella vita quotidiana, nella sfera domestica e nella società, serve ai lavoratori per aver consapevolezza del contesto in cui operano e per poter cogliere le opportunità che si offrono ed è un punto di partenza per le abilità e le conoscenze più specifiche di cui hanno bisogno gli imprenditori che avviano un'attività sociale o commerciale». Cfr. il parere del CESE del 25 ottobre 2007 sul tema *Spirito imprenditoriale e agenda di Lisbona*, punto 2.2, relatrice: SHARMA, correlatore: OLSSON (GU C 44 del 16.2.2008).

<sup>(9)</sup> Cfr. parere di cui alla nota 8.

4.9 Il programma di azione dovrebbe fondarsi su un'impostazione ampia e coerente, che valuti anche la possibilità di integrare la politica sociale in altri settori di intervento. La politica sociale dovrebbe diventare una componente naturale della politica macroeconomica, delle politiche in materia fiscale e di concorrenza, della strategia per lo sviluppo sostenibile, della politica industriale, della coesione territoriale e della dimensione esterna dell'UE.

4.10 Il programma di azione contribuirebbe in maniera tangibile alla nuova visione sociale imperniata sulle «opportunità di successo» per l'Europa del XXI secolo, presentata di recente dalla Commissione <sup>(10)</sup>. La Commissione propone un quadro per le politiche dell'UE e sottolinea che l'agenda «opportunità, azioni e solidarietà» richiede investimenti nel capitale sociale e umano. Tali investimenti faranno aumentare le prestazioni economiche, ma possono anche essere giustificati in una prospettiva di sviluppo sostenibile. Il CESE sostiene con forza questa idea e ritiene necessario garantire a livello sia comunitario che nazionale modalità innovative per finanziare il capitale umano e sociale. Il bilancio dell'UE dovrebbe essere orientato in tal senso. Si potrebbe inoltre considerare la possibilità di un meccanismo di prestito a livello europeo per lo sviluppo di infrastrutture sociali.

4.11 Il programma di azione dovrebbe altresì contribuire al raggiungimento di una globalizzazione più equa ed equilibrata promuovendo principi e valori del suo modello sociale nelle relazioni esterne dell'UE. Per incentivare il dialogo sociale e civile, nonché le politiche in materia di occupazione e welfare si dovrebbero offrire partenariati con paesi terzi accompagnati da un'assistenza tecnica e finanziaria rafforzata. Gli scambi commerciali dovrebbero ispirarsi al rispetto dei diritti umani e sociali fondamentali stabiliti, ad esempio, nei principi e nelle norme OIL <sup>(11)</sup>.

## 5. La governance multilivello

5.1 Le istituzioni dell'UE devono essere all'altezza del loro ruolo guida e degli obblighi di cui sono state investite dal Trattato di Lisbona per poter realizzare progressi in campo sociale. Di qui l'opportunità di un nuovo programma europeo di azione sociale. In sostanza, tutti gli strumenti disponibili e le misure previste allo scopo dal Trattato di Lisbona <sup>(12)</sup> dovrebbero essere utilizzati secondo il principio della praticabilità e dell'efficienza, rispettando nel contempo i requisiti di sussidiarietà e proporzionalità.

5.2 Al pari del progetto di mercato unico del 1992, il programma europeo di azione sociale del 1989 ha dimostrato la validità del «metodo comunitario». Dal momento che questo metodo resta valido per la revisione in corso del mercato interno, il CESE ritiene che esso andrebbe utilizzato anche per rilanciare la dimensione sociale. In un'UE a 27 vi è così spazio per azioni legislative.

<sup>(10)</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — *Opportunità, accesso e solidarietà: verso una nuova visione sociale per l'Europa del XXI secolo*, COM(2007) 726 def.

<sup>(11)</sup> Cfr. parere CESE, del 22 aprile 2008, sul tema *I negoziati sui nuovi accordi commerciali: la posizione del CESE*, relatore: PEEL, correlatrice: PICHENOT, GU C 211 del 19.8.2008, pag. 82.

<sup>(12)</sup> Cfr. in particolare l'articolo 136 del Trattato di Lisbona.

5.3 Al tempo stesso un coinvolgimento ricco e variato di parti sociali e di altre organizzazioni della società civile a diversi livelli contribuisce ad accrescere il senso di «appropriazione». Tutte le parti direttamente interessate devono partecipare per rendere il programma di azione pertinente, tangibile, pratico e attento ai bisogni dei cittadini. In questo modo un approccio proattivo e dal basso verso l'alto — come quello descritto sotto — dovrebbe interagire con le iniziative comunitarie.

5.4 Bisogna individuare i bisogni, le preoccupazioni e le aspirazioni dei cittadini. L'iniziativa della Commissione di effettuare un bilancio delle realtà sociali può servire da modello ed essere organizzata su base più permanente, raggiungendo anche il livello locale. Le organizzazioni della società civile rappresentative hanno un ruolo essenziale nel trasmettere le richieste dei cittadini al livello adeguato, compreso quello europeo. Esse vanno coinvolte sistematicamente nelle procedure di bilancio e di consultazione avviate dalla Commissione europea, nelle quali il CESE svolgerà il proprio ruolo di mediatore.

5.5 In questo contesto il CESE sottolinea l'importanza di organizzare un dibattito permanente a tutti i livelli per affrontare le sfide e le scelte strategiche del futuro in materia di politiche sociali. Il dibattito dovrebbe mirare a contribuire a un nuovo consenso progressivo sulla politica sociale europea, basato su un impegno condiviso da tutti i soggetti coinvolti.

5.6 Il dialogo sociale intersettoriale, settoriale e transnazionale resta uno dei pilastri principali del modello sociale negli Stati membri e a livello dell'UE. I datori di lavoro e i sindacati, in quanto importanti forze motrici nella realizzazione del progresso economico e sociale, hanno un ruolo essenziale da svolgere nel fronteggiare le sfide sociali. I rapporti di analisi congiunti e le priorità definite dalle parti sociali europee saranno componenti essenziali di un quadro di azioni appropriate a livello sia comunitario che nazionale <sup>(13)</sup>.

5.7 Il dialogo civile — da non confondere con il dialogo sociale — costituirà un altro dei pilastri principali. Il coinvolgimento dei cittadini e delle loro organizzazioni a tutti i livelli nella costruzione di un'Europa sociale costituirà un'autentica sfida.

5.8 I consigli economici e sociali (CES) e le istituzioni analoghe dovrebbero essere messi in posizione tale da essere invitati a partecipare, al pari dei loro governi, a tutte le fasi di definizione e applicazione del programma europeo di azione sociale.

5.9 I partenariati e i dialoghi esistenti nell'ambito delle politiche sociali devono essere concretamente rafforzati. Le espe-

rienze e i modelli positivi di partenariati di diversa provenienza — Stati membri e politica di coesione dell'UE — che hanno contribuito al benessere sociale devono essere pubblicizzati e, se possibile, analizzati ulteriormente.

5.10 Bisogna promuovere e sostenere con adeguate misure pubbliche l'autonomia e le capacità degli attori sociali ed economici, al fine di creare un ambiente in grado di migliorare la loro capacità di articolare la prospettiva dal basso verso l'alto e di individuare i settori di intervento principali.

## 6. Principali settori di intervento

### 6.1 Un percorso di vita sostenibile

— *Percorsi individuali sicuri grazie ad impegni collettivi.* Principi comuni per far fronte ai cambiamenti che intervengono nell'arco di tutta la vita, non da ultimo a sostegno della *flessibilità* <sup>(14)</sup>, tramite un'istruzione e una formazione garantite, l'accesso ai servizi, il mantenimento dei diritti e di un reddito sufficiente e mediante un finanziamento pubblico e/o privato correlato al regime di sicurezza sociale adottato. I sistemi di sicurezza sociale dovrebbero essere adattati e accompagnati, se possibile, da contratti collettivi e da disposizioni finanziarie di tipo mutualistico.

— *Miglioramento della qualità di vita grazie a una carta della sostenibilità sociale* che copra per esempio i diritti sociali fondamentali, la protezione sociale, i servizi sociali, il diritto alla salute e i diritti dei pazienti, compresi i malati mentali.

### 6.2 Garanzia dei diritti sociali fondamentali

— *La Carta dei diritti fondamentali dell'UE.* I principi e le disposizioni della Carta dovrebbero contribuire a guidare e incoraggiare progressi e azioni nel quadro della politica sociale dell'UE.

— *Vigilanza nella lotta contro qualunque forma di discriminazione.* Azioni legislative supplementari e altre misure ancora, volte a garantire il rispetto delle disposizioni del Trattato <sup>(15)</sup>, per coprire tutte le cause di discriminazione.

— *Ratifica di strumenti internazionali ed europei di tutela dei diritti umani.* Azioni atte a garantire l'applicazione in termini legislativi e pratici delle disposizioni previste da tali strumenti e un migliore monitoraggio da parte dell'UE e degli Stati membri. Particolare attenzione va riservata alla Convenzione ONU sui diritti del fanciullo.

<sup>(13)</sup> Cfr. ad es. il rapporto di analisi congiunto *Key challenges facing European Labour markets* (Le principali sfide per i mercati del lavoro europei), pubblicato da *BusinessEurope*, CEEP e CES nell'ottobre 2007.

<sup>(14)</sup> Parere CESE, del 22 aprile 2008, in merito alla *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Verso principi comuni di flessibilità e alla sicurezza*, relatore: JANSOON, correlatore: ÁRDHE, GU C 211 del 19.8.2008, pag. 48.

<sup>(15)</sup> Articolo 16 E del Trattato di Lisbona (ex articolo 13).

### 6.3 Rafforzamento delle capacità e del potenziale individuali — sviluppo di capacità

- Programma europeo per migliorare la conoscenza <sup>(16)</sup>. Principali priorità e azioni in materia di apprendimento permanente, dotate di una base giuridica e di risorse finanziarie adeguate.
- Attuazione del Patto europeo per la gioventù, in particolare:
  - un pacchetto per l'occupazione giovanile basato su importanti investimenti che offrano ai giovani l'accesso a una prima esperienza professionale dignitosa, la quale conduca a una collocazione più stabile sul mercato del lavoro,
  - offerta di un'altra opportunità a chi ha abbandonato gli studi.
- Programma quadro comunitario di politiche di integrazione. Politiche efficaci e coerenti di integrazione dei migranti, dei rifugiati e delle minoranze, fondate sul rispetto dei loro diritti e sostenute da ampie risorse finanziarie. Sostegno permanente al Forum europeo per l'integrazione che il CESE e la Commissione dovrebbero creare congiuntamente per dar voce ai migranti.

### 6.4 Verso una società per tutti

- Eradicazione della povertà
  - mantenimento dell'obiettivo di eradicare la povertà in tutti gli Stati membri,
  - adottare l'obiettivo «povertà zero» per quanto riguarda la povertà infantile,
  - regime pensionistico dignitoso per lottare contro la povertà tra gli anziani,
  - fissazione di principi comuni per un reddito minimo dignitoso nel rispetto della sussidiarietà.
- Parità tra i sessi
  - applicazione del Patto europeo per la parità di genere (tramite la legislazione, il metodo aperto di coordinamento (MAC) e principi comuni),
  - garanzia dei diritti individuali delle donne,
  - incremento della loro partecipazione in tutti i settori della società,
  - lotta contro la povertà femminile,
  - investimenti in servizi di assistenza all'infanzia e agli anziani, che siano accessibili e accettabili in termini di costi,
  - revisione dei sistemi di tassazione e di sicurezza sociale,
  - lotta contro la violenza sulle donne.

<sup>(16)</sup> Cfr. Günther Schmied: *Transitional Labour Markets: Managing Social Risks over the Life Course* (Mercati del lavoro transitori: gestione dei rischi sociali lungo l'arco della vita) contributo alla riunione informale dei ministri dell'Occupazione e degli affari sociali, Guimarães, Portogallo, luglio 2007  
[http://www.mtss.gov.pt/eu2007pt/en/preview\\_documentos.asp?r=29&m=pdf](http://www.mtss.gov.pt/eu2007pt/en/preview_documentos.asp?r=29&m=pdf), pag. 69.

- Far fronte ai bisogni di una società che invecchia
  - attivazione dell'alleanza per la famiglia, adottata dai capi di Stato e di governo dell'UE,
  - creazione di un'alleanza per gli anziani <sup>(17)</sup>,
  - garanzia dell'accesso universale all'assistenza di lunga durata, nonché della sua sostenibilità finanziaria,
  - lancio di un programma di ricerca,
  - creazione di un osservatorio delle migliori prassi.
- Una strategia comunitaria di ampio respiro a favore della disabilità
  - presentazione di una proposta quadro anti-discriminazione riguardante specificamente la disabilità,
  - consolidamento del principio di integrare la dimensione «disabilità» in tutti i settori di intervento,
  - formulazione di un ampio pacchetto di misure legislative e di valutazioni di impatto di altre normative.

### — Miglioramento dei servizi di interesse generale

- creazione della stabilità giuridica necessaria per garantire il funzionamento dei servizi di interesse generale e, in particolare, dei servizi sociali di interesse generale, nonché mantenimento di un elevato livello di qualità nel rispetto delle competenze dei diversi attori,
- sviluppo di strumenti di qualità per valutare le prestazioni di questi servizi allo scopo di accrescerne l'efficacia, anche rispetto ai costi,
- promozione di investimenti tramite strumenti combinati di finanziamento pubblico/privati (partenariato pubblico/privati) soprattutto in materia di infrastrutture pubbliche che generano entrate derivanti dal loro sfruttamento.

### 6.5 Creazione di occupazione e di lavoro di qualità

- Una strategia europea ambiziosa ed efficace per l'occupazione, in particolare obiettivi quantificabili in materia di attivazione, apprendimento permanente, occupazione giovanile e parità tra i sessi, da poter valutare in modo comparativo. Alla Commissione si dovrebbero conferire maggiori poteri di attuazione.
- Fare della mobilità un'opportunità per tutti. Bisogna sfruttare i vantaggi del mercato interno, attuando fino in fondo la libera circolazione dei lavoratori nell'UE, da associare a:
  - adeguate misure di sicurezza sociale (efficiente coordinamento transnazionale della sicurezza sociale e portabilità dei diritti sociali in materia di pensione e sanità),

<sup>(17)</sup> Progetto di parere sul tema *Tener conto delle esigenze delle persone anziane* SOC/308 (relatrice: HEINISCH), non ancora pubblicato nella GU (il parere è stato adottato nel settembre 2008)

- accesso all'alloggio, all'assistenza all'infanzia e all'istruzione,
  - parità di trattamento per i lavoratori distaccati e mobili rispetto ai lavoratori del paese di accoglienza,
  - meccanismi di controllo più efficaci e coordinati per il distacco di lavoratori.
- *Lavoro di qualità con un'equa retribuzione*
- principi comuni per promuovere il lavoro di qualità con una retribuzione adeguata, riducendo nel contempo il lavoro precario,
  - misure per lavoratori sottoqualificati e non ancora qualificati,
  - azioni più incisive contro il lavoro non dichiarato,
  - elaborazione di un indice europeo della qualità del lavoro,
  - misure per migliorare la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro grazie a interventi efficaci per far fronte ai nuovi rischi, anche nel caso di nuovi tipi di impiego.
- *Eliminazione di tutte le discriminazioni sul mercato del lavoro* attuando tra l'altro strategie efficienti per ridurre le disparità tra sessi, impedire l'esclusione e creare percorsi di inclusione.

#### 6.6 Promozione dell'imprenditorialità in un contesto sociale

Andrebbe promossa l'imprenditorialità nel senso più ampio del termine per promuovere la crescita e occupazione di maggior qualità, nonché raggiungere la coesione sociale e lottare contro l'esclusione sociale.

- *Le imprese, soprattutto quelle sociali, e altri tipi di imprese dell'economia sociale* come percorsi per un'integrazione efficace nella società e sul mercato del lavoro.
- I programmi della Commissione a sostegno dell'imprenditorialità dovrebbero continuare a concentrarsi sull'occupazione di qualità.
- *Responsabilità sociale delle imprese (RSI)*. Fare dell'Europa un polo di eccellenza in materia di RSI tramite azioni congiunte di datori di lavoro, sindacati, ONG ed enti pubblici, volte a sviluppare — oltre al pieno rispetto del diritto del lavoro e del diritto sociale — modelli e buone prassi all'insegna della sostenibilità con l'ausilio di incentivi comunitari.

#### 6.7 Anticipo e monitoraggio del cambiamento strutturale

- *Gestione del cambiamento* nell'ambito di un partenariato tra l'impresa e tutti gli attori interessati; essenziali in tal caso la partecipazione e la consultazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti per poter trovare soluzioni appropriate.

- *Integrazione delle dimensioni ambientale, industriale, economica e sociale* nelle proposte dell'UE in materia di industria, cambiamento climatico e ambiente, in combinazione con speciali strumenti di finanziamento per promuovere le nuove tecnologie e l'occupazione.

#### 6.8 Risalto alla dimensione esterna

- *Promuovere le caratteristiche del modello sociale europeo nelle politiche esterne dell'UE* (soprattutto i concetti di lavoro dignitoso, dialogo sociale e dialogo civile, ad es. nelle politiche in materia di scambi commerciali, paesi vicini e ACP).
- *Consolidamento dell'approccio dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL)*
  - ratifica e attuazione da parte degli Stati membri di tutte le convenzioni dell'OIL pertinenti, comprese quelle in materia di non discriminazione,
  - integrazione delle norme fondamentali dell'OIL negli accordi commerciali,
  - rafforzamento del sistema di supervisione dell'OIL.
- *Promozione dell'etichettatura sociale e ambientale*
- *Adozione delle convenzioni del sistema europeo di preferenze generalizzate (SPG Plus) come punto di riferimento* <sup>(18)</sup>
- *Promozione di sistemi di governance internazionale* per nuove scelte tecnologiche e ambientali, nonché nuove regole finanziarie internazionali.
- *Promozione di accordi internazionali sulla RSI*
- *Sviluppo e gestione di una politica europea della migrazione* in collaborazione con i paesi di origine.

## 7. Metodi e strumenti

### 7.1 Osservazioni generali

7.1.1 È estremamente importante individuare metodi appropriati ed efficaci per fronteggiare le nuove sfide allo scopo di compiere progressi di natura sociale.

7.1.2 Andrebbero utilizzati appieno gli elementi già presenti nel Trattato e quelli di nuova introduzione (cfr. sopra), oltre a incrementare l'applicazione dell'«acquis sociale». Lo stesso dicasi per altri tipi di azioni e di misure.

### 7.2 Legislazione nuova o in attesa di adozione

7.2.1 Ai sensi degli articoli 136 e 137 del Trattato si rendono necessarie alcune azioni legislative volte a:

- sbloccare gli atti legislativi in attesa di adozione (orario di lavoro, lavoro di agenzia e interinale, portabilità delle pensioni integrative, ecc.),

<sup>(18)</sup> Cfr. parere CESE, del 22 aprile 2008, sul tema *I negoziati sui nuovi accordi commerciali: la posizione del CESE*, relatore: PEEL, correlatrice: PICHENOT, punto 5.7, GU C 211 del 19.8.2008, pag. 82.

- migliorare talune direttive,
- sopprimere gradualmente clausole di deroga,
- istituire un quadro di regolamentazione per nuove forme di occupazione e per nuovi rischi sul luogo di lavoro.

### 7.3 Rafforzare la procedura di trasposizione, di monitoraggio e di valutazione delle azioni

- Occorre seguire con attenzione le sentenze della Corte di giustizia, valutarne gli effetti sull'*acquis* sociale e, se necessario, adottare misure politiche e legislative per impedire eventuali violazioni dei diritti fondamentali più elementari <sup>(19)</sup>.
- Occorre sfruttare tutto il potenziale delle parti sociali e della società civile organizzata nel processo di trasposizione e di attuazione della legislazione, delle azioni e dei programmi comunitari.
- Occorre potenziare le capacità di controllo e di ispezione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e incrementare il rispetto dei diritti dei lavoratori.

### 7.4 Coregolamentazione e autoregolamentazione

7.4.1 La coregolamentazione e l'autoregolamentazione (accordi, codici di condotta volontari, standard, ecc.) possono aggiungersi alla legislazione quadro comunitaria e ad altre misure in campo sociale. Il dialogo sociale in quanto tale costituisce uno degli elementi di questi strumenti. La coregolamentazione e l'autoregolamentazione possono rappresentare un processo dinamico in grado di reagire al rapido evolversi delle realtà sociali. Essi, però, devono sempre essere valutati attentamente e fondarsi sul coinvolgimento e sulla responsabilizzazione di tutte le parti interessate; non devono inoltre dare origine a uno status giuridico inferiore rispetto al metodo comunitario applicabile.

### 7.5 Necessità di rafforzare l'autonomia e l'efficienza del dialogo sociale

7.5.1 L'attuale programma di lavoro congiunto delle parti sociali europee per il periodo 2006-2008 indica che il dialogo sociale europeo si prepara ad affrontare le sfide dell'Europa, a patto che le parti sociali si dotino dei mezzi per creare una cultura di relazioni industriali autonome ben funzionante e dinamica a tutti i livelli. L'UE può fornire il proprio contributo:

- garantendo un'adeguata consultazione delle parti sociali europee nel quadro dell'articolo 138 del Trattato,
- garantendo un'attuazione senza attriti dei loro programmi di lavoro congiunti a lungo termine,

<sup>(19)</sup> Cfr. ad es. la sentenza della Corte di giustizia (grande sezione), del 18 dicembre 2007, *Laval un Partneri Ltd contro Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska*, causa C-341/05, sentenza della Corte di giustizia, causa *Viking*, sentenza della Corte di giustizia, causa *Ruffert* C-346/06.

- rafforzando le capacità dei sindacati e dei datori di lavoro in materia di formazione e intervenendo anche con nuove modalità, soprattutto nei nuovi Stati membri,

- promuovendo accordi collettivi transnazionali, ad esempio tramite garanzia, per le parti sociali, di un quadro giuridico stabile per i negoziati collettivi a livello europeo, comprese disposizioni per la trasposizione di accordi collettivi,

- sviluppando ulteriormente le direttive sulla partecipazione dei lavoratori, in particolare per quanto concerne i diritti dei lavoratori all'informazione e alla consultazione.

### 7.6 Dialogo civile — rafforzare la democrazia partecipativa

7.6.1 Le disposizioni del Trattato di Lisbona in materia di «democrazia partecipativa» <sup>(20)</sup> offrono nuove possibilità di coinvolgere appieno organizzazioni della società civile — che non siano le parti sociali — nell'elaborazione della politica sociale europea e soprattutto nella concezione di un nuovo programma europeo di azione sociale.

7.6.2 Il CESE è l'istituzione rappresentativa della società civile organizzata a livello comunitario. Il Trattato di Lisbona attribuisce al CESE un ulteriore margine di manovra per svolgere fino in fondo il suo ruolo di intermediario tra la società civile organizzata e gli organi decisionali dell'UE. Il CESE ha una responsabilità particolare nel promuovere la democrazia partecipativa. Esso prenderà iniziative e verificherà secondo quali modalità rendere operativo il nuovo articolo del Trattato, nonché esaminerà i differenti metodi di partecipazione, consultazione e le valutazioni di impatto a cui ricorrono la Commissione europea e altre istituzioni comunitarie al fine di renderli più affidabili, utili e partecipativi. In questo contesto il CESE ribadisce il proprio invito ad adottare uno statuto delle associazioni europee <sup>(21)</sup>.

### 7.7 Il diritto di iniziativa dei cittadini — uno strumento importante

7.7.1 Il diritto di iniziativa dei cittadini <sup>(22)</sup> può essere considerato uno dei più importanti strumenti della società civile organizzata per cercare di promuovere un'Europa sociale più vicina ai cittadini e alle loro aspettative in campo sociale.

7.7.2 Le organizzazioni della società civile devono pertanto valutare l'efficacia di questa nuova disposizione del Trattato. Esse devono considerare in quali casi vi possono ricorrere e le modalità di applicazione. Il CESE può contribuire a questa analisi coinvolgendo anche i CES nazionali e le organizzazioni nazionali di appartenenza dei suoi membri.

<sup>(20)</sup> Articolo 8 B.

<sup>(21)</sup> Cfr. ad esempio parere CESE, del 28 gennaio 1998, sul tema *La promozione del ruolo delle associazioni e delle fondazioni in Europa*, relatore: OLSSON, GU C 95 del 30.3.1998.

<sup>(22)</sup> Articolo 8 B 4.

## 7.8 Cooperazione rafforzata

7.8.1 La sempre crescente diversità dell'UE costituisce un argomento a favore della cooperazione rafforzata. Gli Stati membri che vogliono andare oltre e più rapidamente nelle questioni di politica sociale possono avvalersi di questa opportunità individuando soluzioni comuni e appropriate. Ovviamente ciò non dovrebbe condurre al fenomeno del *dumping* sociale, né all'abbandono di chi resta indietro. In tale contesto va osservato che la cooperazione tra alcuni Stati membri esiste già in determinati campi <sup>(23)</sup>.

7.8.2 Segue un elenco di ambiti che si prestano a una possibile cooperazione rafforzata:

- adozione di una impostazione comune per l'integrazione delle politiche economiche e sociali nell'area dell'euro,
- portabilità dei diritti sociali diversi da quelli contemplati dal regolamento sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale <sup>(24)</sup>,
- azioni volte a rafforzare le varie strategie comunitarie là dove la competenza spetta principalmente agli Stati membri, come, ad esempio, in materia di istruzione.

## 7.9 Metodo aperto di coordinamento (MAC)

7.9.1 In vari pareri il CESE ha espresso un giudizio positivo nei confronti del MAC, osservando però che dovrebbe essere più efficace. Il MAC ha dato alcuni risultati, ma troppo spesso gli Stati membri non hanno mostrato alcun reale impegno nei confronti degli obiettivi e delle azioni che avevano concordato.

7.9.2 Il CESE ha proposto che il MAC venga utilizzato per definire obiettivi quantitativi e qualitativi, accompagnati da indicatori sociali migliori, e in settori nuovi, come le politiche in materia di integrazione, solidarietà tra generazioni e disabilità.

7.9.3 Il MAC dovrebbe essere più incentrato sulla dimensione locale, riflettendo così l'approccio partecipativo dal basso verso l'alto e il necessario coordinamento tra le parti e le politiche per raggiungere uno sviluppo locale e regionale con il sostegno dei fondi strutturali.

7.9.4 Qui di seguito figurano alcune proposte:

- piani di azione locali, regionali e nazionali quali elementi essenziali del programma europeo di azione sociale,
- valutazione comparativa dei risultati dello stesso MAC — ricorrendo ad obiettivi e indicatori, verifiche *inter pares* e scambi di buone prassi — durante la quale dare rilievo alla *governance* e soprattutto alla partecipazione della società civile organizzata a tutti i livelli e dei CES nazionali.

<sup>(23)</sup> Ad esempio nel caso dell'euro e dell'area Schengen.

<sup>(24)</sup> Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, GU L 166 del 30.4.2004.

## 7.10 Principi comuni

7.10.1 Le recenti iniziative della Commissione in merito, ad esempio, alla flessicurezza hanno introdotto un «nuovo» metodo, basato su principi comuni che servono da raccomandazioni lasciate alla buona volontà degli Stati membri <sup>(25)</sup>.

7.10.2 Il metodo appare appropriato quando si concentra su soggetti molto specifici e quando gli Stati membri vogliono veder realizzati dei progressi anche se la competenza dell'UE è limitata. Dal momento che sono coinvolti numerosi campi di intervento, è necessario un approccio integrato.

7.10.3 Il metodo dei principi comuni offre altresì un'occasione alla società civile organizzata di partecipare non solo alla formulazione, ma anche alla negoziazione e all'applicazione di tali principi.

7.10.4 È fortemente sentita però la necessità di trovare dei collegamenti con altri strumenti e metodi comunitari, ad esempio il MAC e gli orientamenti integrati per l'attuazione della strategia di Lisbona, allo scopo di valutare e misurare l'efficienza di questo metodo «nuovo» e di verificarne la corretta applicazione. A livello di attuazione è importante che i principi comuni siano effettivamente rispettati per evitare che si giunga ad una situazione di concorrenza sleale.

## 7.11 Indicatori

7.11.1 Il CESE suggerisce di inserire nel programma europeo di azione sociale un'azione sugli indicatori, con il coinvolgimento attivo delle parti direttamente interessate, la quale dovrebbe:

- definire nuovi indicatori del benessere, non basati esclusivamente sul PIL/PNL, ma in grado di evidenziare i progressi realizzati in fatto di sviluppo sociale <sup>(26)</sup>,
- elaborare indicatori sociali di qualità, affidabili e comparabili, per fornire un quadro realistico e sufficientemente dettagliato dei progressi compiuti in vista degli obiettivi,
- sviluppare indicatori qualitativi per misurare, ad esempio, l'accessibilità e la qualità rispetto alle aspettative, come pure il coinvolgimento degli utenti e il livello di trattamento, per stabilire fino a che punto vengono soddisfatte le esigenze dei cittadini.

## 7.12 Valutazione di impatto delle politiche dell'UE

7.12.1 Bisognerebbe verificare la legislazione, le politiche e i programmi dell'UE in base alle loro ripercussioni sociali. La Commissione è in particolare responsabile di questa valutazione di impatto che dovrebbe coinvolgere da vicino tutti i soggetti interessati. Tutti i maggiori campi di azione della politica sociale, in particolare i loro effetti sull'ambiente, la crescita, la coesione sociale e la sostenibilità, andrebbero valutati ogni cinque anni. Si dovrebbero inoltre definire criteri qualitativi a sostegno dell'analisi e della valutazione necessarie.

<sup>(25)</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — *Verso principi comuni di flessicurezza: posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza* COM(2007) 359 def. e altri documenti, GU C 211 del 19.8.2008, pag. 48.

<sup>(26)</sup> Cfr. lavoro svolto dal Premio Nobel per l'economia Armatya Sen.

### 7.13 Risorse finanziarie

7.13.1 Lo strumento finanziario per attuare un programma di azione sociale dovrebbe essere inquadrato in una più ampia visione delle risorse comunitarie e nazionali.

7.13.2 Nel quadro della riforma di bilancio bisognerebbe dedicare particolare attenzione all'azione di sostegno a favore della coesione economica e sociale. È necessaria una redistribuzione delle risorse per garantire e promuovere la coesione, l'occupazione e il modello sociale europeo, nonché di conseguenza il programma europeo di azione sociale, in accordo con le valutazioni quinquennali (cfr. punto 7.12.1).

7.13.3 Finché non sarà in vigore il nuovo bilancio (2013) si potrà procedere a degli storni all'interno del bilancio esistente con o senza negoziati tra Stati membri.

7.13.4 Occorrono una coerenza e un coordinamento maggiori tra i vari fondi (ad es. fondo di coesione, regionale,

sociale e agricolo, nonché fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione (FEG)) per inserire la dimensione sociale in diverse politiche.

#### 7.13.5 Proposte di iniziative a medio termine:

- riesaminare il FEG, dando particolare rilievo alla portata, ai metodi di applicazione e a un migliore accesso al finanziamento, compreso il rafforzamento del legame con l'FSE; considerare la possibile estensione del FEG all'impatto del cambiamento climatico e delle politiche ambientali sull'occupazione,
- rendere i fondi strutturali più reattivi alle strutture di sostegno piccole, ma efficaci, a livello dei cittadini,
- istituire un fondo per l'innovazione sociale, per sostenere nuove iniziative sperimentali sulla scorta dell'esperienza positiva del programma EQUAL,
- creare rapidamente un Fondo demografico <sup>(27)</sup>,
- potenziare il Fondo europeo di integrazione.

Bruxelles, 9 luglio 2008.

Il Presidente  
del Comitato economico e sociale europeo  
Dimitris DIMITRIADIS

---

<sup>(27)</sup> Cfr. parere CESE, del 18 dicembre 2007, sul tema *Quarta relazione sulla coesione*, relatore: DERRUINE (GU C 120 del 16.5.2008).