

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «Principi per sistemi previdenziali efficaci e affidabili»

(parere d'iniziativa)

(2016/C 013/08)

Relatore: Bernd SCHLÜTER

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 22 gennaio 2015, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 29, paragrafo 2, del suo Regolamento interno, di elaborare un parere d'iniziativa sul tema:

Principi per sistemi previdenziali efficaci e affidabili

(parere d'iniziativa).

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 1° settembre 2015.

Alla sua 510^a sessione plenaria, dei giorni 16 e 17 settembre 2015 (seduta del 17 settembre), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 130 voti favorevoli, 46 voti contrari e 10 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1. Il CESE reputa che l'UE debba definire **priorità strategiche più precise nel campo della politica sociale**, traendo anche le necessarie conseguenze dalla crisi, dalla politica condotta per gestire quest'ultima e dal calo di fiducia tra i cittadini.

1.2. Il Comitato esorta, pertanto, la Commissione a elaborare, in un **programma di lavoro concreto**, dei **principi generali in materia di politica sociale**, per i quali il CESE formula delle proposte al punto 4. La definizione di questi principi potrebbe avvenire nel quadro di un'iniziativa faro, di regole in materia di governance o di un libro bianco. A tal fine, occorre migliorare la raccolta di dati comparabili, sia a livello dell'UE che degli Stati membri. Dei meri indicatori di input, volti a misurare la spesa destinata da ciascuno Stato membro a una determinata prestazione sociale, non bastano, infatti, per valutare la qualità di un sistema previdenziale.

1.3. Nell'elaborare dei principi di politica sociale improntati a una convergenza verso l'alto degli standard sociali occorre tener conto **delle competenze degli Stati membri e delle parti sociali, nonché delle diversità politiche e culturali di tali sistemi**, cercando nella misura del possibile di raggiungere un consenso tra gli Stati membri.

1.4. I principi così definiti dovrebbero fungere da base concettuale, tra l'altro, per le **raccomandazioni da formulare in futuro agli Stati membri** nel quadro di un semestre europeo più efficace⁽¹⁾, e dovrebbero essere applicati anche **attraverso i fondi strutturali, il metodo di coordinamento aperto e la valutazione di impatto sociale conformemente all'articolo 9 del TFUE**. Le misure adottate dovrebbero puntare tra l'altro a definire un cosiddetto **«minimum social protection floor»**, vale a dire una base minima di protezione sociale, che sia vincolante e si fondi sulle basi giuridiche esistenti.

1.5. I principi di politica sociale dovrebbero, inoltre, costituire la **base delle iniziative intraprese dalle istituzioni dell'UE**, in particolare nel campo della governance economica, del controllo di bilancio e della gestione delle crisi.

1.6. Le **parti sociali**, in quanto **attori fondamentali** nei sistemi previdenziali paritetici, ma anche in altri sistemi nati dal negoziato tra queste, devono partecipare all'elaborazione dei principi fondanti della politica sociale. Oltre alle parti sociali, devono essere coinvolti, nell'ambito delle proprie competenze, anche gli attori della società civile e i rappresentanti dei prestatori di servizi sociali, delle imprese sociali, delle autorità comunali, delle amministrazioni sociali nazionali, delle assicurazioni sociali, dei beneficiari e dei consumatori.

⁽¹⁾ Per esempio, verificando e valutando con maggiore coerenza il seguito dato alle raccomandazioni e riallacciandosi ai fondi strutturali (GU C 170 del 5.6.2014, pag. 23).

1.7. Nel presente parere, il CESE avanza proposte concrete per la definizione dei principi di politica sociale su cui dovrebbero fondarsi i sistemi previdenziali, onde **migliorare l'efficacia e l'affidabilità delle prestazioni offerte dai sistemi di protezione sociale, ma anche da quelli di sicurezza sociale e da quelli sanitari**. In tal modo, il Comitato mira soprattutto a garantire, da un punto di vista giuridico e finanziario, la fornitura di servizi sociali moderni di interesse generale in tutti gli Stati membri.

1.8. Il CESE riconosce la **diversità dei sistemi previdenziali** e prende in esame, tra l'altro, gli obiettivi, le tipologie e il contenuto delle prestazioni sociali, il **rapporto tra la solidarietà e la responsabilità individuale**, le garanzie giuridiche offerte, il finanziamento e la qualità dei sistemi previdenziali. Affronta inoltre la questione dello statuto dei beneficiari e dei servizi sociali. Il Comitato reputa necessario **garantire determinate prestazioni sociali fondamentali** sulla base di regole comuni a livello dell'UE.

2. Introduzione: contesto e situazione attuale

2.1. La **politica sociale europea** si fonda, in particolare, sui diritti umani, sugli insegnamenti tratti dai conflitti mondiali ⁽²⁾, sul principio, sancito dal trattato, dell'economia sociale di mercato, sugli obiettivi della strategia Europa 2020, sulle necessità di economie efficienti, sul compito di combattere la povertà, sui capitoli del trattato relativi alle politiche nel settore sociale, dell'occupazione e della sanità, sull'obiettivo della coesione sociale e sulle norme comuni in materia di concorrenza di cui all'articolo 3 del TUE. Conformemente all'articolo 151 del TFUE, la politica sociale mira, tra l'altro, a promuovere l'occupazione, a migliorare le condizioni di vita, a garantire una protezione sociale adeguata e a combattere l'emarginazione. Il **modello sociale europeo** è l'espressione di una comunità unica di valori e di culture ⁽³⁾, che coniuga la democrazia e lo Stato di diritto con la responsabilità e la solidarietà sociali. Il CESE intende rafforzare tale modello, assicurandone al contempo la sostenibilità.

2.2. **Il CESE è persuaso che la politica sociale dovrebbe costituire un pilastro della politica europea, sia a pieno titolo che in quanto strumento per promuovere in modo sostenibile la crescita e l'occupazione** ⁽⁴⁾. A tal proposito, il Comitato plaude ai progressi già conseguiti in materia di politica occupazionale, in alcuni ambiti del coordinamento e nella protezione del lavoro. Il CESE ribadisce che i sistemi previdenziali efficaci rappresentano un investimento ⁽⁵⁾, e sottolinea i costi sociali, materiali e immateriali legati a una politica sociale lacunosa. Il CESE parte dal presupposto che un'economia efficiente e innovativa non possa prescindere da prestazioni sociali affidabili, efficienti ed efficaci, e viceversa. Sistemi previdenziali moderni, infatti, possono **migliorare la resilienza alle crisi economiche**, promuovono l'occupazione e offrono un grande potenziale occupazionale anche nelle regioni svantaggiate ⁽⁶⁾. Nel contesto attuale di una società moderna fondata sulla tecnologia e l'informazione e in considerazione dell'andamento demografico ⁽⁷⁾ e dell'immigrazione, una riduzione delle spese destinate, tra l'altro, **all'inclusione attiva, alla responsabilizzazione dei disoccupati e a migliorare le prospettive per giovani e bambini**, non rappresenta certo un vantaggio competitivo sul lungo periodo. **Un'evoluzione dei sistemi sulla base di principi comuni** può contribuire a promuovere le pari opportunità e a garantire una concorrenza leale nell'UE.

2.3. I sistemi previdenziali e sanitari, insieme ad altri sistemi comparabili, servono, tra l'altro, ad assicurare la **necessaria perequazione sociale**, a combattere la povertà, a provvedere ai mezzi di sostentamento e a garantire l'armonia sociale. Quasi tutti i cittadini dell'Unione, infatti, si trovano, in determinate fasi della vita, a dover dipendere dall'aiuto prestato dai servizi sociali. I sistemi previdenziali assicurano tra l'altro il pagamento di pensioni di anzianità adeguate e un'assistenza qualificata, per esempio, alle persone che necessitano di cure e di aiuto.

2.4. **I datori di lavoro e i lavoratori** hanno interesse, tra l'altro, a che **siano promosse la conciliazione tra la vita professionale e quella familiare, la salute e la responsabilizzazione**. In tale contesto, la prestazione di servizi sociali professionali aiuta le persone a comunicare e a gestire la vita di tutti i giorni, migliora le loro competenze e le sostiene nell'affrontare, per esempio, i problemi di dipendenza e i momenti di crisi e nell'assolvere i compiti assistenziali ed educativi all'interno della famiglia.

⁽²⁾ Come affermato da Winston Churchill nel discorso tenuto nel 1946 a Zurigo, «dobbiamo creare una sorta di Stati Uniti d'Europa».

⁽³⁾ Carta dei diritti fondamentali dell'UE; Carta sociale europea.

⁽⁴⁾ GU C 143 del 22.5.2012, pag. 102.

⁽⁵⁾ Cfr. COM(2013) 83, del 20.2.2013; GU C 226 del 16.7.2014, pag. 21.

⁽⁶⁾ GU C 143 del 22.5.2012, pag. 23; GU C 271 del 19.9.2013, pag. 91; GU C 226 del 16.7.2014, pag. 21.

⁽⁷⁾ GU C 161 del 6.6.2013, pag. 27.

2.5. Il CESE constata, tuttavia, che **l'efficacia, l'affidabilità e l'efficienza dei sistemi previdenziali variano significativamente**⁽⁸⁾. Per quanto molti Stati membri abbiano sviluppato sistemi ben funzionanti, la definizione di un approccio comune in materia di politica sociale sarebbe utile a tutti gli Stati membri. Non dappertutto, infatti, è assicurato un minimo vitale, con prestazioni sociali o con un cosiddetto *minimum income* (reddito minimo), né sono garantite prestazioni sociali professionali e un'integrazione efficace nel mondo del lavoro e nella società. In particolare, l'assistenza sanitaria spesso non è accessibile a tutti i cittadini, per esempio se questi non possono permettersi di pagare, ufficialmente o ufficiosamente, i contributi richiesti. Non in tutte le regioni e in tutti gli Stati membri, inoltre, sono disponibili servizi professionali, per esempio per le cure ambulatoriali e per l'assistenza alle persone con disabilità o con difficoltà di apprendimento o deficit di sviluppo. Il CESE rileva che in alcuni casi i finanziamenti solidali e le garanzie giuridiche andrebbero migliorati.

2.6. Un recente studio della Fondazione Bertelsmann⁽⁹⁾ ha rilevato l'esistenza di notevoli disparità nell'efficacia dei diversi sistemi previdenziali, nonché un allarmante **aumento della povertà e della concentrazione di ricchezza** all'interno dell'Unione europea e di tutti i suoi Stati membri, e ha invitato l'UE a rafforzare il suo impegno a favore della politica sociale. Lo studio mostra inoltre che vi possono essere sistemi sociali efficaci anche in paesi dove il PIL è relativamente basso e che l'esistenza di sistemi sociali carenti è possibile anche in paesi in cui il PIL è relativamente elevato. L'aumento della povertà pregiudica l'armonia sociale e la crescita economica⁽¹⁰⁾. Alla crescente disparità tra gli Stati membri e alle preoccupanti tendenze politiche in atto occorre rispondere anche con proposte di politica sociale.

2.7. Bisognerebbe migliorare **le basi su cui si fondano le raccomandazioni agli Stati membri** e la politica adottata per far fronte alle crisi. Invece di richiedere misure umanitarie a posteriori, l'UE dovrebbe seguire principi di politica sociale coerenti. Il salvataggio delle banche esposte in attività di rischio con i soldi del contribuente, già di per sé discutibile, dovrebbe quantomeno essere proporzionato agli investimenti effettuati nel funzionamento dei sistemi previdenziali. Le norme che disciplinano il mercato interno, come quelle in materia di aiuti di Stato e di appalti, inoltre, hanno già ora un impatto considerevole sui sistemi previdenziali e sui servizi sociali, senza che siano state, però, valutate esplicitamente secondo criteri di politica sociale.

2.8. In base al nuovo obiettivo di un'**economia sociale di mercato** perseguito dal trattato⁽¹¹⁾, la politica del mercato interno dev'essere integrata da elementi di politica sociale⁽¹²⁾. Accogliendo le richieste avanzate attualmente⁽¹³⁾, il CESE esorta la Commissione e il Consiglio europeo a far seguire proposte concrete agli annunci di politica sociale e ad assicurare che queste siano anche realizzate⁽¹⁴⁾.

2.9. **La nuova fase della politica sociale europea può fondarsi, tra l'altro, sui lavori preparatori seguenti:** la richiesta del Consiglio, già nel 1992, di introdurre un reddito minimo garantito⁽¹⁵⁾ e l'adozione, nel 2000, da parte di tale istituzione di un'agenda sociale; l'obbligo per gli Stati membri, ai sensi dell'articolo 12 della Carta sociale europea, di garantire un **sistema di protezione sociale**; gli obiettivi di coesione sociale e di tutela dei servizi di interesse generale sanciti nei Trattati UE⁽¹⁶⁾; le norme fondamentali in materia di sistemi previdenziali pubblicate dall'OIL⁽¹⁷⁾; il Libro bianco sulla politica sociale europea, adottato nel 1994 e tuttora in vigore; il **diritto a un minimo vitale**⁽¹⁸⁾, riconosciuto a livello dell'UE; e i criteri fondamentali definiti nella Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità.

⁽⁸⁾ Documenti del semestre europeo; Caritas Europa, *Die Zukunft des Wohlfahrtsstaates* (Il futuro dello Stato sociale), 2012; documenti della Social Protection Platform.

⁽⁹⁾ Relazione dell'osservatorio Social Inclusion Monitor Europe (SIM) intitolata *Social Justice in the EU — A Cross-national Comparison* (Giustizia sociale nell'UE: un confronto transnazionale), 2014.

⁽¹⁰⁾ Cfr. OCSE, *In It Together* (Sulla stessa barca), 2015: nella maggior parte dei paesi il divario tra i ricchi e i poveri è ai massimi livelli degli ultimi trent'anni. Attualmente nei paesi OCSE il 10 % più ricco della popolazione guadagna 9,6 volte quello che guadagna il 10 % più povero, mentre negli anni Ottanta questo rapporto si fermava al 7,1.

⁽¹¹⁾ Articolo 3, paragrafo 3, del TUE.

⁽¹²⁾ Ad esempio, Friends of Europe, *Social Union* (Unione sociale), del 23 marzo 2015.

⁽¹³⁾ Cfr. il pacchetto d'investimenti sociali dell'UE; Università cattolica di Lovanio, *Social Protection at the Top of the international Agenda* (La protezione sociale in cima all'agenda internazionale), 2014; CESE, *Per un'Europa 2020 più efficace: le proposte della società civile per una maggiore inclusione sociale e competitività in Europa*, del 4.12.2014; CESE, *Un piano d'azione per l'Europa*, aprile 2014.

⁽¹⁴⁾ Cfr. ad esempio: COM(2014) 902 final, 28 novembre 2014; lettera di incarico alla commissaria Thyssen, dell'1 novembre 2014; priorità del presidente Juncker, del 12 settembre 2014; presidenza lussemburghese del Consiglio e incontro dei ministri per gli Affari sociali del 16 e del 17 luglio 2015; rafforzamento della dimensione sociale; relazioni del comitato per la protezione sociale.

⁽¹⁵⁾ Raccomandazione del Consiglio del 24 giugno 1992 (GU L 245 del 26.8.1992, pag. 46).

⁽¹⁶⁾ In particolare gli articoli 2 e 3, paragrafo 3, del TUE nonché l'articolo 2, paragrafo 3, e gli articoli 14, 56, 107, 162 e seguenti, 168, 174 e 175, paragrafo 3, del TFUE e il protocollo n. 26 del TFUE.

⁽¹⁷⁾ Raccomandazioni OIL del 2012; OIL, *Rapporto mondiale sulla protezione sociale 2014-2015*.

⁽¹⁸⁾ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, articolo 1, in combinato disposto con l'articolo 34, paragrafo 3.

2.10. **Nel suo parere SOC/482 il CESE chiede**, in accordo con il Parlamento europeo⁽¹⁹⁾, il Comitato delle regioni⁽²⁰⁾ e diverse associazioni⁽²¹⁾, un reddito minimo adeguato. Il CESE ha inoltre promosso attivamente il dibattito su temi quali i servizi sociali, le imprese sociali e gli investimenti sociali, l'occupazione, l'articolo 9 del TFUE, la garanzia per i giovani, la governance economica e i servizi di interesse generale. Il presente parere fa riferimento a numerosi altri documenti del Comitato e di altre istituzioni dell'UE che non possono essere citati in maniera esaustiva.

3. Osservazioni generali: obiettivi e contenuto del parere

3.1. Nel presente parere, il CESE concentra la sua attenzione su uno degli elementi di un'agenda sociale a sua giudizio necessaria, vale a dire il **miglioramento dell'efficacia e dell'affidabilità delle prestazioni erogate sia dai sistemi di protezione sociale, che da quelli sanitari e di sicurezza sociale**. Per «prestazioni sociali» sono da intendersi quelle prestazioni finanziate del tutto o in parte **dalle imposte o dai sistemi previdenziali** e rientranti, in maniera controllata, nella responsabilità dei poteri pubblici in materia di politica sociale, in virtù del diritto sociale o di accordi paritetici. A tale riguardo **la natura del soggetto che eroga la prestazione non è il fattore determinante**. Ai sensi del presente parere, tali prestazioni possono essere erogate da amministrazioni pubbliche e comunali, da assicurazioni sociali, da imprese sociali indipendenti, da organizzazioni di solidarietà e da imprese aventi forme giuridiche diverse. Detti soggetti sono chiamati nel presente documento «servizi sociali», se a erogare le prestazioni sociali è il soggetto stesso. Il concetto di «prestazione sociale», inoltre, comprende **qualsiasi tipo di prestazione**, tra cui i servizi e le prestazioni in denaro nel settore sociosanitario. Per «assicurazione sociale» si intendono, invece, le assicurazioni sociali e/o le mutue paritetiche e/o previste per legge che svolgono una funzione nei sistemi di sicurezza sociale disciplinati dal diritto sociale o da accordi paritetici.

3.2. In considerazione della **varietà dei sistemi sociali**, delle prestazioni, dei termini e dei concetti interessati, nel dibattito sulla politica sociale e nelle traduzioni occorre prestare la massima attenzione. I sistemi dei diversi Stati membri, infatti, riflettono la politica sociale, la cultura e la storia nazionali e dovrebbero essere ulteriormente sviluppati alla luce di un modello sociale europeo, trovando il giusto equilibrio tra la diversità dei sistemi e la necessità di principi comuni⁽²²⁾.

3.3. L'UE dovrebbe creare uno **spazio comune per discutere della politica sociale**, elaborare norme al passo con i tempi e lanciare essa stessa delle iniziative, promuovendo uno sviluppo convergente dei sistemi di sicurezza sociale. I principi fondamentali di politica sociale possono rappresentare una base concettuale per le raccomandazioni della Commissione, soprattutto nel quadro del semestre europeo, della strategia Europa 2020, del metodo di coordinamento aperto e per le valutazioni di impatto sociale conformemente all'articolo 9 del TFUE⁽²³⁾, ma anche per la definizione di una base minima di protezione sociale (*minimum social protection floor*) vincolante e per l'azione e la governance⁽²⁴⁾ delle istituzioni europee, in particolare nella gestione delle crisi, nei controlli di bilancio e nella governance economica.

3.4. I sistemi previdenziali dovrebbero essere valutati in base alla loro **sostenibilità nel tempo**. Pur nel rispetto dell'indipendenza su cui si fondano, i servizi sociali dovrebbero essere vincolati al conseguimento di obiettivi per il bene comune definiti secondo i principi democratici.

3.5. **Dell'erogazione ai cittadini di una determinata prestazione sociale** decidono solitamente le amministrazioni sociali pubbliche, le assicurazioni sociali o anche soggetti terzi in quanto prestatori del servizio, come nel caso del medico che prescrive un certo trattamento. Dalla **decisione di erogare una prestazione** deve essere distinta la **questione della prestazione del servizio e del relativo finanziamento**. Per esempio, esistono prestazioni meramente in denaro erogate al beneficiario, accompagnate o meno dall'obbligo di avvalersi di determinati servizi qualificati. Alcuni servizi sociali sono prestati direttamente dagli enti locali, da altre amministrazioni sociali oppure dalle assicurazioni sociali. Se tali prestazioni sono erogate da servizi sociali autonomi, però, il rapporto giuridico e il finanziamento possono essere disciplinati in modo molto diverso, per esempio mediante l'aggiudicazione di appalti, accordi sulla prestazione del servizio e sul rimborso tra i servizi sociali e i soggetti che sostengono i costi delle prestazioni, rimborsi dei costi a posteriori, sistemi basati su buoni oppure aiuti diretti non specifici dei servizi sociali, in particolare per la consulenza e per la prevenzione. Nel caso sia stato concluso un apposito accordo, oppure il sistema sia basato sui buoni, invece, l'ente pubblico che sostiene i costi della prestazione finanzia il servizio sociale direttamente sulla base del numero di casi. A ogni buon conto dovrebbe essere valutato, per ciascun sistema, se questo offre al beneficiario una garanzia giuridica adeguata e possibilità di scelta e di partecipazione sufficienti.

⁽¹⁹⁾ Risoluzione del 20.10.2010 (2010/2039(INI)) (GU C 70 E dell'8.3.2012, pag. 8); risoluzione del 15.11.11 (2010/2039(INI)) (GU C 153 E del 31.5.2013, pag. 57).

⁽²⁰⁾ <http://toad.cor.europa.eu/corwipdetail.aspx?folderpath=ECOS-V%2f012&id=20923>

⁽²¹⁾ GU C 170 del 5.6.2014, pag. 23.

⁽²²⁾ In tale esercizio occorre, comunque, rispettare l'articolo 153, paragrafo 4, del TFUE, che riconosce agli Stati membri la facoltà di definire i principi fondamentali dei loro sistemi di sicurezza sociale.

⁽²³⁾ Cfr. la conferenza dell'Istituto sindacale europeo sul tema *La crisi del debito sovrano, l'UE e la riforma dello Stato assistenziale*, del 3.2.2015.

⁽²⁴⁾ Nel luglio 2015 la presidenza del Consiglio ha avanzato proposte ai ministri per gli Affari sociali sulla dimensione sociale della governance.

3.6. Soprattutto nei sistemi di assicurazione sociale, le **parti sociali svolgono un ruolo centrale** e dovrebbero, pertanto, essere coinvolte in via prioritaria nella definizione dei principi di politica sociale. Le amministrazioni sociali nazionali e comunali, le assicurazioni sociali e i servizi sociali autonomi svolgono una funzione di primo piano, non da ultimo nell'erogazione delle prestazioni sociali. I loro rappresentanti, quindi, dovrebbero essere anch'essi opportunamente coinvolti nell'ambito della propria sfera di competenza.

3.7. Dato che occorre trovare un ragionevole equilibrio tra le competenze degli Stati membri, i valori comuni europei e l'esigenza di una concorrenza leale all'interno dell'UE, i principi esposti di seguito devono fornire un impulso concettuale affinché l'UE muova altri passi nel campo della politica sociale.

4. Principi relativi ai sistemi previdenziali

4.1. **Principio della protezione minima: occorre garantire alcune prestazioni sociali sussidiarie fondamentali**, tra cui l'erogazione di un minimo vitale/reddito minimo per le persone senza un reddito sufficiente, per esempio attraverso i sussidi di disoccupazione, le pensioni di anzianità e altre prestazioni sociali. A tal fine, occorre sviluppare indicatori comuni per le prestazioni sociali fondamentali⁽²⁵⁾. La garanzia dei mezzi finanziari di sussistenza dovrebbe coprire almeno i **costi reali per l'alimentazione, l'alloggio, gli indumenti, l'acqua, l'energia e le cure sanitarie di base**.

4.2. **Principio della necessità: occorre sviluppare e offrire servizi sociosanitari moderni e professionali che rispondano a specifiche problematiche**, per esempio per le famiglie, le persone disabili, i malati, i disoccupati, le famiglie monoparentali, i bambini, le persone che prestano assistenza a familiari, i rifugiati, i giovani con deficit di sviluppo⁽²⁶⁾, i genitori con difficoltà educative, le persone che necessitano di assistenza e altri servizi a domicilio⁽²⁷⁾, le persone in situazione di indebitamento eccessivo⁽²⁸⁾, che soffrono di dipendenze, in condizione di senza dimora o con problemi psicologici. Servizi sociali efficienti comprendono tra l'altro consulenza, assistenza, orientamento, accompagnamento, aiuto, responsabilizzazione ed educazione, cure mediche e terapie⁽²⁹⁾. Poiché le cause della disoccupazione sono molteplici e poiché occorre evitare che le persone colpite da questo problema scivolino nella spirale della povertà, è opportuno adottare politiche attive e giuridicamente garantite per il mercato del lavoro volte a sostenere un rapido reinserimento lavorativo e garantire un sussidio dignitoso a ogni persona in cerca di lavoro, in particolare i giovani in attesa del primo impiego o le donne che desiderano riprendere il lavoro dopo una lunga interruzione della carriera.

4.3. **Principio della chiarezza: occorre sviluppare obiettivi di politica sociale chiari da perseguire con le prestazioni sociali**, per esempio le pari opportunità e la giustizia intergenerazionale, l'inclusione attiva, il superamento di condizioni svantaggiate, la conciliazione tra vita privata e vita professionale, l'assicurazione contro i rischi della vita, la prevenzione, l'intervento in caso di crisi, l'integrazione nel mercato del lavoro e nella società, le pensioni di anzianità e la responsabilizzazione. Al contempo il diritto sociale deve anche definire chiaramente le diverse tipologie di prestazione: in denaro e/o in natura, ambulatoriali, ospedaliere ecc. In tale contesto occorre, infine, trovare il giusto equilibrio tra il diritto del beneficiario di prendere decisioni autonome e l'obiettivo dell'efficacia delle prestazioni sociali.

4.4. **Principio dell'accessibilità: occorre garantire che le prestazioni sociali, in particolare quelle dei servizi sociali, siano accessibili sul piano geografico, temporale e finanziario**. L'accessibilità è favorita dal finanziamento solido e sostenibile, dalla trasparenza in merito ai servizi offerti e da una garanzia giuridica specifica collegata alla possibilità di presentare ricorsi e reclami. L'obbligo di pagamento di un ticket, qualora esista, deve essere socialmente equilibrato e non costituire un ostacolo all'accesso. Per determinate prestazioni, per esempio per problemi psicologici o di dipendenza, una verifica burocratica dell'effettiva necessità di assistenza può essere controproducente. È opportuno in particolare offrire attivamente ai beneficiari servizi di consulenza e di prevenzione.

4.5. **Principio di proporzionalità: le prestazioni erogate dovrebbero essere adeguate e necessarie in termini di natura e di portata**. Le decisioni discrezionali e le leggi in materia sociale dovrebbero tener conto di tale principio, così come dovrebbe essere ragionevole il rapporto tra il dispendio di risorse e il risultato atteso da una prestazione sociale. L'obbligo per il cittadino di avvalersi di una prestazione sociale, ovvero di tenere una determinata altra condotta, come pure il rapporto tra diritti e doveri, infine, dovrebbero anch'essi rispondere al principio di proporzionalità.

⁽²⁵⁾ GU C 170 del 5.6.2014, pag. 23.

⁽²⁶⁾ AGJ, *Die europäische Dimension der Kinder- und Jugendwohlfahrt* (La dimensione europea del benessere infantile e giovanile), 2015.

⁽²⁷⁾ GU C 12 del 15.1.2015, pag. 16; GU C 21 del 21.1.2011, pag. 39.

⁽²⁸⁾ GU C 311 del 12.9.2014, pag. 38.

⁽²⁹⁾ Cfr. Dahme/Wohlfahrt, 2015.

4.6. **Principio di solidarietà: le prestazioni sociali dovrebbero essere finanziate essenzialmente attraverso sistemi previdenziali solidali e sistemi fiscali giusti e anch'essi solidali.** Il finanziamento solidale dovrebbe comprendere, nella misura del possibile, tutte le categorie della popolazione e tutti gli strati sociali, in modo da migliorare l'affidabilità, l'accettazione e la sostenibilità del finanziamento stesso. Il lavoro non dichiarato⁽³⁰⁾ e l'evasione fiscale, invece, danneggiano i sistemi sociali. Alla luce degli sviluppi demografici ed economici, l'inclusione di tutte le categorie di reddito, compreso ad esempio il reddito da capitale, può apparire appropriata. Un migliore coordinamento dei regimi fiscali e di quelli finanziari nell'UE, inoltre, potrebbe migliorare la base di finanziamento. Gli investimenti privati, le donazioni, l'impegno civile e religioso e i contributi da parte di fondazioni rappresentano fonti apprezzabili di finanziamento al regime obbligatorio, ma non possono costituire una garanzia in termini di diritti alle prestazioni e di messa a disposizione di infrastrutture.

4.7. **Principio della responsabilità individuale: i disoccupati e le persone che faticano a integrarsi nel mercato del lavoro** devono essere aiutati mediante servizi sociali e sistemi di incentivi volti a consentire loro di sostentarsi, del tutto o in parte, con i propri mezzi. Il cittadino dovrebbe poter beneficiare di una copertura integrativa nel quadro di accordi paritetici complementari al sistema pubblico, negoziati e gestiti senza scopo di lucro. Un sostegno professionale nello sviluppo delle qualifiche lavorative e delle competenze personali, come quelle comunicative, sociali e di gestione della vita quotidiana, è spesso imprescindibile per acquisire le capacità necessarie per assumersi la propria responsabilità individuale e sociale. Per quanto riguarda la salvaguardia della salute del singolo, i sistemi di sicurezza sociale potrebbero promuovere uno stile di vita sano attraverso offerte di prevenzione, misure di incentivo e grazie a una migliore protezione dei consumatori.

4.8. **Principio della partecipazione: le prestazioni, da sole o in combinazione con altre, dovrebbero contribuire alla partecipazione sociale dei cittadini.** Per partecipazione sociale si intende anche la partecipazione professionale, culturale e politica, così come la partecipazione al benessere sociale.

4.9. **Principio della struttura: i rapporti giuridici e finanziari tra i beneficiari, i servizi sociali (siano essi pubblici o indipendenti, a seconda del sistema), l'amministrazione sociale pubblica o le assicurazioni sociali dovrebbero essere strutturati in maniera adeguata.** Qualora i sistemi previdenziali pubblici prevedano, per esempio nella normativa sociale o per ragioni di finanziamento, il ricorso a servizi sociali autonomi, le prestazioni offerte da questi ultimi dovrebbero rispettare i principi delineati nel presente parere, in particolare in termini di finanziamento e di accessibilità. Il finanziamento, sotto forma solidale, e la disciplina nel diritto sociale di questi servizi dovrebbero essere tali da consentire di offrire all'intera popolazione prestazioni di elevata qualità.

4.10. **Principio dell'autonomia decisionale dei beneficiari: i beneficiari non sono da considerarsi oggetti, bensì soggetti che contribuiscono agli aiuti e cittadini aventi diritto a prestazioni.** Essi dovrebbero poter scegliere, nel quadro di un bilancio adeguato, tra diverse prestazioni, per esempio tra cure ambulatoriali e ospedaliere oppure altre forme di prestazioni, come l'assistenza a domicilio. Il tipo di assistenza dipende dalla situazione del singolo individuo, dalle esigenze specifiche in materia di assistenza professionale, valutate da esperti appositamente preparati, dalle sue preferenze e dalla situazione locale. Qualora i sistemi previdenziali pubblici prevedano, per esempio nella normativa previdenziale o per ragioni di finanziamento, il ricorso a servizi sociali indipendenti, i beneficiari dovrebbero poter scegliere tra diversi servizi.

4.11. **Principio della certezza del diritto: l'erogazione delle prestazioni deve essere garantita per legge, eventualmente dalla normativa sociale o da altri strumenti giuridici simili basati sui principi democratici, di cui gli Stati membri si sono dotati.** Tali normative dovrebbero comprendere le seguenti disposizioni in materia di diritto sociale: diritti giuridicamente riconosciuti, clausole discrezionali, obblighi di partecipazione a carico dei beneficiari, descrizione delle condizioni per l'erogazione delle prestazioni, delle possibilità di reclamo e di ricorso, del controllo pubblico, se necessario, dei soggetti privati che erogano prestazioni pubbliche, delle regole sulla qualità e delle garanzie di accessibilità, degli obblighi in materia di infrastrutture, del tipo di finanziamento ecc. Lo statuto giuridico e i diritti dei beneficiari dovrebbero essere garantiti perlomeno per i servizi socio-sanitari fondamentali. In alcuni ambiti di prestazioni, le decisioni discrezionali consentono di meglio tener conto delle circostanze concrete. Il benessere delle persone vulnerabili richiede una tutela giuridica particolare⁽³¹⁾. I servizi sociali indipendenti devono poter contare su uno statuto giuridico tutelato e su un accesso non discriminatorio alle prestazioni, a meno che non si tratti di sistemi monopolistici. In alcuni Stati membri il principio dello Stato sociale, sancito dalla costituzione, rafforza la posizione della politica sociale e assicura che alcune prestazioni fondamentali siano erogate anche in periodi di crisi.

⁽³⁰⁾ GU C 458 del 19.12.2014, pag. 43.

⁽³¹⁾ Bambini e giovani, gestanti, persone bisognose di aiuto e persone giuridicamente incapaci ecc.

4.12. **Principio dell'orientamento al bene comune: quelle forme di impresa e di organizzazione che sono particolarmente orientate al bene comune e alla partecipazione** ⁽³²⁾, come le organizzazioni senza scopo di lucro, le imprese sociali, i servizi pubblici, le associazioni, determinati tipi di fondazioni e cooperative, le organizzazioni di utenti e altri attori della società civile, dovrebbero poter operare contando su condizioni finanziarie e giuridiche adeguate. Il finanziamento, attraverso il gettito fiscale o i contributi previdenziali, delle organizzazioni a scopo di lucro che operano in questo settore deve essere valutato approfonditamente nella discussione sulla politica sociale e richiede controlli adeguati e quantomeno la definizione di un quadro per la redistribuzione dei profitti.

4.13. **Principio della trasparenza: l'utilizzo di fondi pubblici da parte dei servizi sociali e dell'amministrazione pubblica dovrebbe avvenire nel rispetto della trasparenza.** I cittadini dovrebbero poter conoscere le basi giuridiche dei sistemi previdenziali, le ragioni delle decisioni prese in merito alle prestazioni e all'aggiudicazione degli appalti e altre informazioni pertinenti.

4.14. **Principio della rete:** la realtà vissuta quotidianamente dai cittadini, il cambiamento dei percorsi di vita, le nuove forme familiari, l'invecchiamento e l'immigrazione richiedono **servizi integrati e collegati in rete** ⁽³³⁾. A tal fine, occorre evitare segregazioni, esclusioni e discriminazioni.

4.15. **Principio della parità: la normativa dovrebbe stabilire i diritti e doveri applicabili a beneficiari, amministrazioni sociali e servizi sociali.** Qualora siano comminati sanzioni o indennizzi in caso di violazione delle disposizioni normative, questi dovrebbero essere applicabili non solo ai beneficiari, ma anche alle amministrazioni sociali pubbliche.

4.16. **Principio della qualità: l'erogazione di prestazioni sociali dovrebbe essere accompagnata da misure volte ad assicurarne la qualità.** L'analisi delle necessità e la pianificazione e l'esecuzione delle misure dovrebbero fondarsi sulle conoscenze di politica sociale e sulle competenze degli esperti. I servizi alla persona dovrebbero essere migliorati mediante misure di formazione e professionalizzazione, nonché retribuzioni e condizioni di lavoro adeguate, definite nel rispetto della libertà contrattuale. Il quadro per la qualità dei servizi di interesse generale in Europa (SIG) ⁽³⁴⁾ può fungere da modello per la formulazione, a livello dell'UE, di raccomandazioni in materia di servizi sociali. È opportuno, infine, incoraggiare il reclutamento e la formazione di volontari se questo costituisce una soluzione complementare utile.

4.17. **Principio del coordinamento: la gestione dei casi in cui le prestazioni erogate dai sistemi di sicurezza e di protezione sociale interessano più di uno Stato membro dovrebbe essere migliorata.** In tale contesto occorre tenere conto della capacità finanziaria dei soggetti che sostengono i costi e dei contribuenti, nonché dei principi di solidarietà sociale e di proporzionalità. È importante evitare di scaricare un onere sproporzionato su quei sistemi nazionali che sono particolarmente efficaci.

Bruxelles, 17 settembre 2015

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Henri MALOSSE

⁽³²⁾ CESE: Iniziativa per l'imprenditoria sociale.

⁽³³⁾ Kocher/Welti, 2010.

⁽³⁴⁾ Cfr. la comunicazione *Una disciplina di qualità per i servizi di interesse generale in Europa* [COM(2011) 900 final].

ALLEGATO

I seguenti punti del testo del parere della sezione specializzata, respinti in seguito all'adozione di emendamenti da parte dell'Assemblea, hanno ottenuto un numero di voti favorevoli al loro mantenimento pari ad almeno un quarto dei voti espressi:

Punto 1.3

Nell'elaborare dei principi di politica sociale che promuovano la convergenza dei sistemi previdenziali occorre tener conto **delle competenze degli Stati membri e delle diversità politiche e culturali di tali sistemi**, cercando nella misura del possibile di raggiungere un consenso tra gli Stati membri.

Esito della votazione dell'emendamento 1:

Voti a favore: 105

Voti contrari: 51

Astensioni: 15

Punto 4.2

Principio della necessità: occorre sviluppare e offrire servizi sociosanitari moderni e professionali che rispondano a specifiche problematiche, per esempio per le famiglie, le persone disabili, i malati, i disoccupati, le famiglie monoparentali, i bambini, le persone che prestano assistenza a familiari, i rifugiati, i giovani con deficit di sviluppo⁽¹⁾, i genitori con difficoltà educative, le persone che necessitano di assistenza e altri servizi a domicilio⁽²⁾, le persone in situazione di indebitamento eccessivo⁽³⁾, che soffrono di dipendenze, in condizione di senza dimora o con problemi psicologici. Servizi sociali efficienti comprendono tra l'altro consulenza, assistenza, orientamento, accompagnamento, aiuto, responsabilizzazione ed educazione, cure mediche e terapie⁽⁴⁾. Poiché le cause della disoccupazione sono molteplici e poiché occorre evitare che le persone colpite da questo problema scivolino nella spirale della povertà, è opportuno adottare politiche attive e giuridicamente garantite per il mercato del lavoro volte a sostenere un rapido reinserimento lavorativo e fornire prestazioni in denaro in funzione, in particolare, del tenore di vita avuto fino al momento della disoccupazione o dei contributi versati.

Esito della votazione dell'emendamento 3:

Voti a favore: 119

Voti contrari: 53

Astensioni: 9

Punto 4.4

Principio dell'accessibilità: occorre garantire che le prestazioni sociali, in particolare quelle dei servizi sociali, siano accessibili sul piano geografico, temporale e finanziario. L'accessibilità è favorita dal finanziamento solidale e sostenibile, dalla trasparenza in merito ai servizi offerti e da una garanzia giuridica specifica collegata alla possibilità di presentare ricorsi e reclami. L'obbligo di pagamento di un ticket può rappresentare un utile strumento di governance. Tali contributi devono essere socialmente equilibrati e non costituire un ostacolo all'accesso. Per determinate prestazioni, per esempio per problemi psicologici o di dipendenza, una verifica burocratica dell'effettiva necessità di assistenza può essere controproducente. È opportuno in particolare offrire attivamente ai beneficiari servizi di consulenza e di prevenzione.

⁽¹⁾ AGJ, *Die europäische Dimension der Kinder- und Jugendwohlfahrt* (La dimensione europea del benessere infantile e giovanile), 2015.

⁽²⁾ GU C 12 del 15.1.2015, pag. 16; GU C 21 del 21.1.2011, pag. 39.

⁽³⁾ GU C 311 del 12.9.2014, pag. 38.

⁽⁴⁾ Cfr. Dahme/Wohlfahrt, 2015.

Esito della votazione dell'emendamento 4:

Voti a favore: 114

Voti contrari: 59

Astensioni: 13

Punto 4.7

Principio della responsabilità individuale: i disoccupati e le persone che faticano a integrarsi nel mercato del lavoro devono essere aiutate mediante servizi sociali e sistemi di incentivi volti a consentire loro di sostentarsi, del tutto o in parte, con i propri mezzi. Ai cittadini, inoltre, dovrebbero essere offerti incentivi e opportunità per sottoscrivere una previdenza integrativa, a condizioni accettabili e a basso rischio. Un sostegno professionale nello sviluppo delle qualifiche lavorative e delle competenze personali, come quelle comunicative, sociali e di gestione della vita quotidiana, è spesso imprescindibile per acquisire le capacità necessarie per assumersi la propria responsabilità individuale e sociale. Anche la salvaguardia della propria salute rientra in parte nella responsabilità individuale del singolo. I sistemi di sicurezza sociale potrebbero promuovere uno stile di vita sano attraverso offerte di prevenzione, misure di incentivo e grazie a una migliore protezione dei consumatori.

Esito della votazione dell'emendamento 5:

Voti a favore: 117

Voti contrari: 62

Astensioni: 11
