

IL PACCHETTO DI INVESTIMENTI SOCIALI PER LA CRESCITA E LA COESIONE È LO STRUMENTO CREATO DALL'UNIONE EUROPEA PER CONTRASTARE LA POVERTÀ E L'EMARGINAZIONE SOCIALE. L'ARTICOLO ILLUSTRÀ LA STRATEGIA DEL PACCHETTO E INDIVIDUA LE MISURE MESSE IN ATTO A LIVELLO NAZIONALE IN ATTUAZIONE DEGLI INDIRIZZI COMUNITARI.

INVESTIMENTI SOCIALI PER SCONFIGGERE LA POVERTÀ

Tiziana LANG*

* Ricercatore presso Ministero del Lavoro e Politiche Sociali

“ Per investimento sociale s'intende una politica destinata a rafforzare competenze e abilità delle persone al fine di sostenere la piena partecipazione all'occupazione e alla vita sociale”.¹ A inizio 2013 la Commissione europea ha pubblicato una comunicazione dedicata al tema degli investimenti sociali per la crescita e la coesione (COM (2013) 83 final). La Comunicazione prende le mosse dalla grave situazione sociale determinatasi a seguito della crisi economica e finanziaria e dell'evoluzione demografica negativa in atto nell'Unione europea, che mostra un aumento progressivo della popolazione anziana e la contemporanea diminuzione di individui in età lavorativa effettivamente occupati. La pressione

esercitata sui bilanci pubblici dall'espulsione dal mercato del lavoro di masse crescenti di lavoratori e dal conseguente aumento della povertà e dell'emarginazione sociale rischia di compromettere uno degli obiettivi più ambiziosi della Strategia EU2020: l'uscita dalla condizione di povertà di almeno 20 milioni di cittadini europei entro il 2020.

L'azione proposta dal Pacchetto investimenti sociali (SIP), che tocca politiche di competenza dei governi nazionali, deve essere messa in campo a livello comunitario in ragione dell'interdipendenza tra le economie degli Stati membri palesatasi durante la crisi, che impone la ricerca di soluzioni e politiche comuni per contrastare più efficacemente gli effetti negativi

della recessione sui singoli individui. La Commissione invita i governi a riflettere su come garantire la sostenibilità e l'adeguatezza dei sistemi di protezione sociale e di quelli previdenziali ricorrendo ove possibile al sostegno finanziario dell'Unione al fine di realizzare le necessarie riforme.

La Comunicazione della Commissione individua tre obiettivi funzionali verso cui indirizzare le politiche sociali del sessennio:

- 1 l'aumento degli investimenti nel settore sociale,
 - 2 una protezione sociale rispondente ai fabbisogni,
 - 3 la stabilizzazione dell'economia.
- Accade che questi tre obiettivi siano spesso interrelati: realizzare gli investimenti previsti dalle poli-

¹ così sul sito della Commissione europea dedicato al Social Investment Package - SIP

tiche sociali significa, infatti, sviluppare e consolidare le abilità attuali e future degli individui al fine di ottenere gli effetti attesi dalle politiche implementate - in termini di positività e durata -, in particolare con riferimento al miglioramento dei livelli di occupabilità e all'aumento dei redditi da lavoro delle persone. Analogamente, modernizzare i sistemi di protezione sociale significa, ad esempio, coniugare gli investimenti sociali con le funzioni di protezione e stabilizzazione dei percettori di sostegno del reddito. In pratica, ridurre la durata dell'assistenza sociale e condizionare l'erogazione dei benefici all'attivazione effettiva dei beneficiari mira a favorire il loro più rapido reinserimento nella vita sociale ed economica (è dimostrato come le misure di sostegno al reddito nelle fasi di disoccupazione, per essere proattive, debbano essere "condizionate" alla frequenza di misure di riqualificazione, aggiornamento, ecc. a vantaggio di una ri-occupazione più rapida e duratura).

Nell'ottica della Commissione europea il pacchetto investimenti sociali è complementare a diversi altri strumenti di policy dell'Unione europea, in particolare: il pac-

chetto sull'occupazione (contenente misure "per una ripresa fonte di occupazione", aprile 2012), il Libro bianco sulle pensioni (misure per pensioni adeguate, sostenibili e sicure del febbraio 2012) e il pacchetto "occupazione giovani" (che comprende la "Garanzia per i giovani" del dicembre 2012). Essi sono stati concepiti per contribuire sia singolarmente che unitariamente al conseguimento degli obiettivi della Strategia Europa 2020 di una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Nelle aspettative della Commissione, gli Stati



La pressione esercitata sui bilanci pubblici rischia di compromettere uno degli obiettivi più ambiziosi della Strategia EU2020: l'uscita dalla condizione di povertà di almeno 20 milioni di cittadini europei entro il 2020



membri dovrebbero fare riferimento alle tre indicazioni politiche prioritarie del SIP quando realizzano gli interventi sociali:

1. Il rispetto dei principi di efficacia ed efficienza nelle misure destinate alla protezione sociale, che si può ottenere ad esempio semplificando le procedure di ero-

gazione delle prestazioni sociali e rendendo i servizi più personalizzati, adeguati e sostenibili, anche facendo ricorso al criterio della "condizionalità", come avviene nel caso dell'erogazione del sostegno al reddito per i nuclei familiari svantaggiati previsto dalla "nuova social card" (SIA - sostegno per l'inclusione attiva)² vincolato, tra le altre cose, alla regolare frequenza dei corsi di istruzione scolastica da parte dei figli minori.

2. L'investimento nelle qualifiche e nelle competenze delle persone, in quanto il miglioramento

delle opportunità di inserimento sociale e lavorativo passa dal rafforzamento delle competenze, soprattutto di quelle trasversali, al fine di favorire l'adattabilità degli individui alla mutevolezza dei contesti lavorativi e sociali. Tra le misure che gli Stati membri dovrebbero implementare rientrano il miglioramento dei sistemi di istruzione, dell'assistenza al-

l'infanzia, dell'assistenza sanitaria, della formazione, dell'orientamento professionale e delle attività specifiche per il reinserimento sociale e lavorativo.

3. L'investimento nei sistemi di protezione sociale, affinché siano garantite a tutti le "coperture",

² In proposito vedi l'articolo di S. Tenaglia in questo numero "Il caso Italia: lo strumento SIA contro la povertà"

idonee a fronteggiare alcuni momenti critici della vita; le giovani generazioni, in particolare, devono essere educate sin dall'infanzia alla prevenzione dei possibili rischi e disagi connessi all'assenza di competenze, alla disoccupazione, agli eventi imprevisti, ecc.

I destinatari delle misure individuate nel pacchetto degli investimenti sociali sono, innanzitutto, i bambini e i giovani cui dovrebbero essere dedicati interventi e misure anticipatori volti a interrompere viziosi circoli intergenerazionali. A seguire, gli investimenti sociali devono essere rivolti ai disoccupati alla ricerca di un lavoro ai quali deve essere garantito un sostegno al reinserimento lavorativo integrato e facilmente accessibile da parte dei servizi per l'impiego; le donne cui devono essere offerte pari opportunità nell'accesso all'occupazione; gli anziani cui dovrebbe essere offerta la possibilità di prolungare la partecipazione alla vita sociale ed economica (anche attraverso attività no profit); le persone disabili destinatarie di iniziative che consentono una vita più autonoma anche nei luoghi di lavoro da adeguare alle loro esigenze; le persone prive di un'abitazione cui devono essere garantite maggiori opportunità di inserimento nella società e nel mondo del lavoro. Secondo la

Commissione, anche i datori di lavoro trarrebbero beneficio dagli investimenti sociali perché potrebbero contare su una manodopera più ampia, in salute e qualificata. L'intera società, più in generale, risentirà degli effetti positivi del SIP in termini di accresciuta produttività e livelli più elevati di occupazione, come pure di migliori condizioni di integrazione sociale e di salute.

Da queste misure la Commissione - e gli Stati membri - attendono uno stimolo alla crescita economica e un allentamento della pressione sui bilanci dei sistemi di protezione sociale con liberazione di risorse per un maggior numero di interventi e beneficiari. Le risorse destinate alle politiche sociali rappresentano circa il 29,5% del PIL (di cui pensioni e sanità coprono la maggior parte); esse sono oggetto di stretta sorveglianza nel contesto del risanamento di bilancio dell'UE, così come sono osservati e valutati gli interventi sociali al fine di aumentare l'effetto delle politiche sociali, massimizzandone efficienza ed efficacia alla luce dei mutamenti demografici e sociali richiamati. Si deve a tal fine considerare che la quota di risorse dei bilanci pubblici da destinare agli investimenti sociali è strettamente connessa sia alle caratteristiche della politica da implemen-

tare (condizionalità, durata, ecc.) sia alla specificità del contesto nazionale (complementarietà rispetto ad altre politiche) e, non ultimo, agli scenari macroeconomici (durata del ciclo economico, traiettoria di crescita). Infine, è bene rammentare che efficienza ed efficacia delle misure di protezione sociale devono essere misurate anche in relazione all'accessibilità e alla diffusione degli strumenti tra i gruppi target.

Gli orientamenti politici contenuti nel SIP dovrebbero essere attuati al più presto per contribuire al mi-



glioramento del benessere economico e sociale dei singoli, per favorire il rilancio dell'economia e, in tal modo, consentire all'Unione europea di uscire dalla crisi più forte, coesa e competitiva. A tal fine la Commissione intende valorizzare il ruolo delle risorse private e di quelle della programmazione 2014-2020 nell'attuazione delle misure del pacchetto sugli investimenti sociali. Con riguardo alle risorse private l'UE individua nell'economia sociale, o "Terzo settore", l'ambito economico più adatto a integrarsi con il settore pubblico nel più vasto processo di

modernizzazione delle politiche sociali. Come noto, il Terzo settore comprende soggetti non governativi (organizzazioni locali, organizzazioni di volontariato e imprese sociali) che realizzano attività sociali (prestazioni) anche per conto delle pubbliche amministrazioni competenti. In Europa le imprese sociali sono innanzi tutto imprese profit a finalità sociale, i cui utili sono per lo più reinvestiti nell'impresa o nella comunità, e non contemplano la massimizzazione dei profitti di proprietari e azionisti tra gli scopi sociali. Tenuto conto del



ruolo rilevante svolto dalle imprese sociali nella creazione di opportunità di lavoro in ambiti e mercati innovativi, nonché del potenziale di sviluppo insito nella progressiva specializzazione e professionalizzazione dei servizi alla persona, queste imprese dovrebbero essere sostenute con strumenti mirati (e adeguati).

Con questo obiettivo (tra gli altri) la Commissione europea ha definito la cornice per l'implementazione di un'iniziativa per l'imprenditoria sociale e ha istituito un apposito strumento finanziario indirizzato a sostenere le imprese

sociali esistenti e ad incentivare la creazione di nuove. Si tratta dell'Asse microfinanza e impresa sociale del Programma "Occupazione e innovazione sociale (EaSI) 2014-2020" gestito dalla DG Occupazione, Affari sociali, Competenze e Mobilità del lavoro che parte con una dotazione finanziaria di ca. 92milioni di euro suddivisa equamente tra il finanziamento di microcrediti per lo *startup* e sviluppo di microimprese da parte di soggetti privi di occupazione e il supporto allo sviluppo delle imprese sociali soprattutto attraverso la facilitazione dell'accesso al credito. Questo programma aggiunge diverse innovazioni al precedente strumento finanziario della Direzione generale istituito nel 2010 e attivo fino al 2016 (lo strumento di Microfinanza Progress). In primo luogo, è previsto il finanziamento del consolidamento della capacità istituzionale degli enti che erogano micro-finanziamenti (IMF-istituzioni di microfinanza), ad esempio contribuendo all'acquisto di sistemi tecnologici avanzati per la gestione del numero sempre crescente di richieste di microcredito da parte di soggetti non bancabili. In secondo luogo, la misura può finanziare gli investimenti per lo sviluppo e l'espansione del mercato delle imprese sociali. Cia-

scuna impresa sociale può ottenere sino a 500.000 euro di finanziamenti (sempre nel rispetto delle regole sugli aiuti di stato), posto che non si tratti di imprese quotate in borsa e con un bilancio annuale non superiore a 30 milioni di euro. Tali risorse saranno erogate alle imprese sociali attraverso enti pubblici e privati che per loro natura già erogano prestiti e altri strumenti finanziari alle imprese sociali (gli Stati membri sono pertanto invitati ad avviare una riflessione sull'opportunità di attivare lo strumento finanziario EaSI a sostegno delle imprese sociali nei propri territori e a individuare gli enti preposti all'erogazione, affinché le imprese a finalità sociale di tutti i paesi dell'Unione possano beneficiare della misura istituita dalla Commissione europea e così contribuire all'attuazione del SIP). Quanto agli orientamenti della Commissione sull'utilizzo pro-SIP dei fondi della programmazione 2014-2020 l'UE ritiene che essi dovrebbero essere indirizzati anche verso gli investimenti sociali - innanzi tutto il Fondo sociale europeo - da realizzare nei settori dell'istruzione, dei servizi di qualità per l'infanzia, dei servizi di cura alla persona, della formazione (migliore) e dell'accompagnamento al lavoro. Partendo dalla considerazione che il bilancio dell'Unione

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" la Commissione ha proposto di destinare il 25% minimo dei fondi della politica di coesione al capitale umano e agli investimenti sociali. Inoltre, ha avanzato la proposta di attribuire il 20% del FSE all'Obiettivo tematico 9 che promuove "l'inclusione sociale e lotta contro la povertà". L'Italia ha predisposto un programma operativo nazionale per l'OT 9, gestito dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e denominato "PON Inclusione", al momento in fase di negoziato con

la Commissione europea. Il PON Inclusione finanziaria, in particolare, il sostegno per l'inclusione attiva (SIA) ampliandone il raggio d'azione a tutto il territorio nazionale, nel rispetto dei vincoli di "condizionalità" già fissati dall'attuale sperimentazione per l'accesso alle misure di protezione sociale previste dal SIA.

Sono inoltre a disposizione degli Stati membri altri fondi europei: il Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) che può essere utilizzato a complemento degli interventi realizzati con il FSE, in particolare per investire nei settori della salute, delle infrastrutture sociali, del supporto alle politiche abitative e nelle strutture educa-

tive, nonché negli investimenti sociali dedicati all'assistenza alla riabilitazione fisica ed economica delle comunità urbane e rurali svantaggiate. L'Accordo di partenariato tra Stato e Commissione europea, approvato il 29 ottobre 2014, prevede di fatto questo tipo di misure. Anche le risorse del Fondo di aiuti europei per gli indigenti (FEAD), quelle del programma Horizon2020 (soprattutto il pilastro "Sfide sociali") e del programma per le piccole e medie imprese COSME sono disponibili per sostenere gli investimenti sociali previsti dal SIP, come peraltro evidenziato nei Regolamenti attuativi di ciascuno di questi fondi a gestione diretta dell'UE.

Le indicazioni di "spesa" da parte della Commissione consistono nell'invito agli Stati membri a realizzare le azioni del SIP seguendo gli orientamenti che figurano nel pacchetto e secondo tre assi principali:

- 1 Rafforzare gli investimenti sociali nell'ambito delle priorità del semestre europeo.
- 2 Ottimizzare l'uso dei fondi dell'Unione europea per favorire gli investimenti sociali.
- 3 Razionalizzare la governance e la comunicazione degli investimenti sociali.

Tra i cambiamenti in positivo dovuti all'attuazione delle misure previste dal SIP, l'Unione europea si attende:

A una maggiore attenzione nei confronti delle politiche che consolidano le competenze e le qualifiche delle persone e che rimuovono gli ostacoli all'occupazione (carenza e obsolescenza delle competenze e qualificazioni, servizi per il lavoro inefficienti, ecc.);

B un uso più efficace ed efficiente delle risorse europee e nazionali destinate alla protezione sociale (per renderla più adeguata e sostenibile);

C dei risultati migliori rispetto ai seguenti indicatori: aumento della produttività e della capacità d'inserimento professionale, miglioramento delle condizioni sanitarie, attuazione di misure a sostegno dell'uscita dalla povertà e dall'emarginazione di coloro che si trovano in condizione vulnerabile per conseguire un tenore di vita adeguato.

In conclusione è possibile costruire un'Europa più inclusiva se impariamo a programmare e utilizzare le risorse esistenti per il conseguimento degli obiettivi di giustizia, equità e stabilizzazione dell'economia posti a fondamento della politica sugli investimenti sociali.