

III

(Atti preparatori)

COMITATO DELLE REGIONI

75ª SESSIONE PLENIARIA 18-19 GIUGNO 2008

Parere del Comitato delle regioni Coinvolgimento attivo

(2008/C 257/01)

IL COMITATO DELLE REGIONI ritiene che:

- per una politica ottimale di coinvolgimento attivo, occorre aggiungere anche un quarto pilastro, che avrà carattere trasversale: 4) la partecipazione sociale,
- l'integrazione attiva (secondo pilastro) è l'elemento principale del coinvolgimento attivo. Questo si fonda sul principio del «lavoro innanzitutto»: le persone che non hanno un lavoro devono essere inserite in un contesto lavorativo o formativo,
- è innanzitutto a livello regionale e locale, pertanto, che va messo a punto e attuato un dosaggio coerente delle politiche. La responsabilità maggiore nella creazione di posti di lavoro spetta alle imprese e alle parti sociali (in quanto soggetti fondamentali in questo ambito), in collaborazione con gli enti locali e regionali,
- il concetto di «reddito sufficiente» varia in funzione del paese, della regione e della comunità locale. Il sostegno al reddito può essere definito «sufficiente» se riesce a ridurre la povertà strutturale. D'altro canto, in termini finanziari non è possibile stabilire nessuna regola generale riguardo al «livello sufficiente» per l'UE nel suo insieme. Gli enti nazionali, locali e regionali sono congiuntamente responsabili dell'adozione di politiche che prevedano un adeguato sostegno al reddito, e al livello dell'UE ciò andrebbe esaminato nel quadro del metodo aperto di coordinamento,
- affinché le regioni e le città europee svantaggiate socialmente ed economicamente possano attuare dosaggi delle politiche per il coinvolgimento attivo delle persone più lontane dal mercato del lavoro (migliore pratica) è necessario il sostegno finanziario dell'UE. La dotazione del FSE destinata agli enti locali e regionali deve pertanto essere direttamente accessibile per le politiche di coinvolgimento attivo,
- strumenti come i lavori sociali, sovvenzionati o protetti, le imprese sociali e le cooperative possono svolgere un ruolo importante nel dosaggio degli interventi a livello locale e regionale. Queste imprese non devono essere giudicate in base alle normali regole di concorrenza vigenti nel mercato europeo (ad esempio, nel loro caso dovrebbero valere norme meno rigorose in materia di appalti pubblici e aiuti di Stato).

Relatore: Henk KOOL (NL/PSE) vicesindaco dell'Aia (Paesi Bassi)

Documento di riferimento

Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni — Ammodernare la protezione sociale per un rafforzamento della giustizia sociale e della coesione economica: portare avanti il coinvolgimento attivo delle persone più lontane dal mercato del lavoro

COM(2007) 620 def.

RACCOMANDAZIONI POLITICHE

Osservazioni generali

1. Nel 2006, nei 25 paesi dell'UE, 80 milioni di persone (pari al 16 % della popolazione) erano a rischio di povertà. Il coinvolgimento attivo e la lotta contro la povertà si fondano largamente sull'integrazione delle persone più lontane dal mercato del lavoro. Il persistere di un gran numero di persone a rischio di povertà ed escluse dal mercato del lavoro rappresenta una sfida che va assolutamente affrontata se si vuole raggiungere l'obiettivo della coesione sociale previsto dal Trattato sull'Unione europea;
2. per accrescere il coinvolgimento attivo delle persone più lontane dal mercato del lavoro la Commissione europea ha definito tre pilastri: 1) un sostegno al reddito adeguato e sufficiente, 2) un'integrazione attiva, 3) servizi sociali di qualità;
3. per una politica ottimale di coinvolgimento attivo, occorre aggiungere anche un quarto pilastro, che avrà carattere trasversale: 4) la partecipazione sociale;
4. il coinvolgimento attivo implica un approccio integrato e globale ai quattro pilastri;
5. l'integrazione attiva (secondo pilastro) è l'elemento principale del coinvolgimento attivo. Questo si fonda sul principio del «lavoro innanzitutto»: le persone che non hanno un lavoro devono essere inserite in un contesto lavorativo o formativo. Il primo pilastro (sostegno al reddito adeguato e sufficiente) e il terzo (servizi sociali di qualità) sono elementi di sostegno. Il quarto pilastro (partecipazione sociale) è l'ultima risorsa della politica del coinvolgimento attivo: le persone che non sono in grado di lavorare andrebbero aiutate con sussidi e con altre misure per consentire loro di partecipare alla società. Il CdR concorda con la Commissione sul fatto che questi pilastri formano un approccio integrato e globale. Ogni amministrazione dovrebbe pertanto sforzarsi di raggiungere un giusto equilibrio tra benessere sociale, servizi sociali, servizi alla cittadinanza e incentivi finanziari e non finanziari al lavoro;
6. gli Stati membri e i loro enti locali e regionali sono i primi responsabili di una strategia e di una politica di coinvolgimento attivo. Tuttavia, per promuovere lo sviluppo di misure e scambi in questo settore, vengono definiti dei principi comuni in linea con l'obiettivo dell'UE della coesione sociale;
7. sono principalmente gli enti locali e regionali a dover mettere a punto ed attuare queste politiche, mentre il ruolo dell'UE è di coadiuvarli. Questa definizione di una politica globale di coinvolgimento attivo risponde al principio di proporzionalità e si basa sul principio di sussidiarietà;
8. i quattro pilastri (sostegno al reddito, politica di integrazione attiva, accesso a servizi sociali di qualità e partecipazione sociale) sono interrelati e dovrebbero rafforzarsi reciprocamente. Per ogni regione, gruppo di destinatari e individuo interessato occorre dosare in maniera ottimale le misure adottate nel quadro di tutti e quattro i pilastri. Le politiche di coinvolgimento attivo sono opportunamente personalizzate per rispondere alle diverse situazioni in cui vengono a trovarsi sia i gruppi di destinatari sia i singoli individui. A seconda del modello economico nazionale, gli Stati membri e gli enti locali e regionali possono assegnare un'importanza diversa ai singoli pilastri e, per ognuno di essi, ricorrere a strumenti politici diversi;
9. i risultati delle politiche intese a coinvolgere le persone più lontane dal mercato del lavoro vengono percepiti più distintamente dagli enti locali e regionali, che peraltro subiscono le conseguenze delle lacune di queste politiche a livello locale, regionale, nazionale o europeo. È innanzitutto a livello regionale e locale, pertanto, che va messo a punto e attuato un dosaggio coerente delle politiche. Gli enti locali e regionali conoscono infatti la situazione locale, le caratteristiche del mercato del lavoro e i molteplici soggetti che possono svolgere un ruolo chiave nell'attuazione di un approccio globale di coinvolgimento attivo;
10. gli enti locali e regionali dovrebbero quindi creare partenariati efficaci con altri enti pubblici, imprese private, parti sociali, ONG e rappresentanti dei cittadini interessati per attuare questo dosaggio coerente delle politiche;
11. gli enti locali e regionali devono poter disporre di un ampio margine di manovra per progettare e attuare tali interventi, alla cui concezione ed esecuzione dovrebbero collaborare anche altri organismi pubblici e privati. Le politiche a livello europeo e nazionale (in materia di fiscalità, immigrazione, istruzione, contratti di lavoro, ecc.) dovrebbero rispondere alle esigenze poste dallo sviluppo e dall'attuazione delle politiche locali e regionali;

12. occorre eliminare le difficoltà e gli ostacoli posti dalle normative e dalle prassi europee, nazionali, regionali e locali.

Integrazione attiva

13. Il miglioramento dell'integrazione attiva costituisce lo strumento più importante del coinvolgimento attivo. E per coinvolgere tutti i cittadini bisogna adottare un approccio globale all'integrazione attiva. Occorre anche un dosaggio integrato delle misure in funzione delle singole regioni nonché degli specifici gruppi di destinatari e individui. Sono principalmente i governi regionali e locali a dover mettere a punto e attuare questi dosaggi coerenti delle misure in collaborazione con i loro partner (ad esempio il governo nazionale, i datori di lavoro, altri enti pubblici, le ONG). Essenzialmente, l'obiettivo di un mix globale e integrato consiste nel rimuovere gli ostacoli all'inserimento del maggior numero possibile di persone nel mercato del lavoro. Ciò può essere realizzato tramite attività di consulenza, orientamento e formazione finalizzate all'esercizio di un'occupazione retribuita, nonché creando posti di lavoro riservati alle categorie protette. I posti di lavoro protetti sono destinati a coloro che non sono ancora in grado di esercitare da subito un'attività lavorativa regolare;

14. una politica ottimale e un approccio globale in materia di coinvolgimento attivo presentano le seguenti caratteristiche:

- incoraggiare i giovani ad ottenere una qualifica di base e creare possibilità in tal senso, al fine di migliorare le loro opportunità nel mercato del lavoro,
- reinserire i disoccupati nel mondo del lavoro (principio del «lavoro innanzitutto»). Al tempo stesso si dovrebbero offrire loro istruzione, formazione, consulenza e accesso alle strutture per la cura dei bambini,
- prevedere il ricorso a lavori sociali, protetti e sovvenzionati per le persone più lontane dal mercato del lavoro,
- utilizzare strumenti di partecipazione sociale quali il volontariato o le attività sportive per le persone che, in ragione di problemi psicologici e/o handicap fisici, non sono atte ad esercitare un'occupazione regolare o un'occupazione protetta. Al tempo stesso dovrebbe essere migliorata la situazione socioeconomica di quanti vanno integrati nel mercato del lavoro offrendo loro sostegno al reddito e accesso a servizi sociali di qualità,
- applicare il principio fondamentale secondo cui ogni individuo dovrebbe avere la possibilità di partecipare alla vita sociale;

15. il ricorso a piani di azione intensivi personalizzati contribuisce a migliorare l'integrazione attiva;

16. i gruppi di destinatari sono un elemento importante del dosaggio globale e integrato degli interventi. A livello regionale e locale gli enti pubblici dovrebbero progettare ed attuare quelle politiche che presentano la maggiore efficacia per assicurare l'inclusione attiva di tutti gli individui, a prescindere dalla loro origine, ma affrontando il problema costituito dagli ostacoli specifici che incontrano;

17. la responsabilità maggiore nella creazione di posti di lavoro spetta alle imprese e alle parti sociali (in quanto soggetti fondamentali in questo ambito), in collaborazione con gli enti locali e regionali. A livello nazionale e regionale, il governo centrale ha la responsabilità di facilitare la creazione di condizioni economiche ottimali, come ad esempio buoni livelli di istruzione, servizi di collocamento efficaci, misure fiscali adeguate e la flessicurezza (che coniuga sicurezza sociale e possibilità di lavoro flessibile). Gli enti locali e regionali, i servizi sociali e le ONG gestiscono l'ultima fase di questo processo, soprattutto nel caso delle persone più lontane dal mercato del lavoro. Naturalmente anche gli individui hanno la loro parte di responsabilità;

18. i datori di lavoro pubblici, sociali e privati dovrebbero essere fortemente incoraggiati a consolidare i posti di lavoro esistenti e a creare nuovi impieghi qualificati (che offrono un reddito sufficiente, buone condizioni di lavoro e opportunità di formazione/istruzione). Vi è particolare bisogno di personale in grado di svolgere lavori pratici (poco qualificati). I datori di lavoro privati possono essere incoraggiati dagli enti nazionali, locali e regionali a creare posti di lavoro, mediante misure capaci di ottimizzare il clima imprenditoriale;

19. gli enti locali e regionali sono essi stessi importanti datori di lavoro e, in quanto tali, dovrebbero anch'essi applicare i principi stabiliti nel presente documento;

20. per le persone che si sono allontanate molto dal mercato del lavoro a causa di disabilità fisiche o psichiche, può anche risultare necessario creare e finanziare posti di lavoro sociali, sovvenzionati e riservati alle categorie protette. Gli enti locali e regionali possono svolgere un ruolo decisivo al riguardo sostenendo imprese sociali;

21. la coesistenza di tutte le tipologie di lavoro (temporaneo, flessibile, a tempo parziale e a tempo pieno, come pure la possibilità di lavorare a domicilio) può favorire l'occupazione delle persone più lontane dal mercato del lavoro;

22. tutti i tipi di mezzi formali ed informali di istruzione e formazione, i programmi di formazione parziale, il riconoscimento dell'apprendimento precedente e una particolare enfasi sull'apprendimento permanente, compresi i programmi di perfezionamento professionale, dovrebbero rientrare nello sforzo coordinato inteso a migliorare anche le qualifiche delle persone più lontane dal mercato del lavoro;

23. i governi nazionali, regionali e locali devono impegnarsi più a fondo per migliorare la qualità dell'istruzione, in linea con le esigenze del mercato del lavoro. Gli enti locali dovrebbero portare avanti una politica del mercato del lavoro più attiva e tenere conto il più possibile delle esigenze del mercato locale. Negli Stati membri in cui la politica del mercato del lavoro è di competenza locale, i governi nazionali, coadiuvati dall'UE, dovrebbero incoraggiare gli enti locali a monitorare il mercato del lavoro locale;

24. il dosaggio globale e integrato delle politiche per un'integrazione attiva dovrebbe prevedere incentivi atti a promuovere l'imprenditorialità delle persone più lontane dal mercato del lavoro.

Sostegno al reddito

25. Le persone più lontane dal mercato del lavoro devono disporre di un reddito sufficiente e di altri tipi di sostegno per vivere in modo dignitoso e mantenere una certa capacità di reinserimento nel mercato del lavoro. Va sottolineato che questo è un principio fondamentale dell'Unione europea;

26. il concetto di «reddito sufficiente» varia in funzione del paese, della regione e della comunità locale. Sulla «sufficienza» influiscono il livello di sostegno al reddito, i livelli dei prezzi, le caratteristiche dei nuclei familiari, la fiscalità, la durata dell'esclusione, fattori culturali, sociali e storici, ecc. Il sostegno al reddito può essere definito «sufficiente» se è idoneo a ridurre la povertà strutturale. Per misurare il livello che si può considerare «sufficiente» non è però possibile alcun criterio *finanziario* valido per l'intera UE. Gli enti nazionali, locali e regionali sono congiuntamente responsabili dell'adozione di politiche che prevedano un adeguato sostegno al reddito, e al livello dell'UE ciò andrebbe esaminato nel quadro del metodo aperto di coordinamento;

27. si potrebbe formulare un principio comune al livello dell'UE consistente nel prevedere tra i redditi minimi percepiti sul mercato del lavoro e il livello del sostegno al reddito un divario abbastanza ampio da stimolare i senza lavoro a cercare e conservare un'occupazione. Questo divario costituisce un notevole incentivo finanziario nel mix globale delle politiche. Rendere il lavoro finanziariamente conveniente è un importante principio condiviso dalla Commissione, da molti Stati membri ed enti locali e regionali. Nel mettere a punto e attuare misure di sostegno al reddito gli enti nazionali, locali e regionali dovrebbero tenere conto del rischio della «trappola della povertà»;

28. il sostegno al reddito dovrebbe essere corrisposto unicamente alle persone che non sono in grado di procurarsi un reddito sul mercato del lavoro oppure il cui reddito è al di sotto del livello di sussistenza (ad esempio, in ragione della loro scarsa produttività o della necessità di accettare lavori scarsamente retribuiti). Gli enti nazionali, locali e regionali non dovrebbero ostacolare il buon funzionamento del mercato del lavoro; dovrebbero effettuare un attento monitoraggio, esaminando accuratamente le richieste e procedendo ad una rigorosa selezione di quanti richiedono il sostegno al reddito. Allo stesso tempo dovrebbero essere adottate delle politiche attive intese a raggiungere tutti coloro che hanno bisogno di prestazioni sociali, sostegno al reddito e anche di opportunità per inserirsi nella società;

29. il sostegno al reddito potrebbe assumere svariate forme e, idealmente, andrebbe opportunamente adeguato alle situazioni locali e individuali. Come esempi si possono citare: il sostegno al reddito (a livello di sussistenza) per i componenti della forza lavoro non occupati e non studenti; il sostegno in natura per

migliorare l'alimentazione, l'abbigliamento, l'istruzione, l'alloggio, l'assistenza sanitaria; il sostegno al reddito per integrare il reddito da lavoro (se il reddito è commisurato a bassi livelli di produttività); il sostegno al reddito per sostenere i costi elevati della mobilità; il sostegno al reddito per ampliare le qualifiche e le competenze; il sostegno per avviare un'impresa.

Partecipazione sociale

30. Alcune tra le persone più lontane dal mercato del lavoro soffrono di molteplici problemi personali e handicap fisici. Per queste persone non è quindi realistico proporre l'inserimento nel mercato del lavoro, neanche con un'occupazione protetta. L'approccio globale prevede, tra l'altro, che gli enti locali e regionali si occupino anche di questi cittadini: per incoraggiarne la partecipazione bisogna ricorrere a diversi tipi di strumenti;

31. gli enti locali e regionali devono utilizzare tutti i tipi di strumenti, finanziari e in natura, per agevolare la partecipazione dei senza lavoro alla società: si tratta di strumenti che promuovono attività (sociali, culturali, sportive, nel campo della protezione sociale e del volontariato) destinate a persone che altrimenti rischierebbero l'isolamento sociale.

Accesso a servizi sociali di qualità

32. Per garantire la massima efficacia di misure quali il sostegno al reddito, l'integrazione attiva e la partecipazione sociale, bisogna mettere a punto piani d'azione personalizzati. Essi consentono infatti di pianificare tempestivamente ed assicurare l'attuazione delle misure di sostegno destinate al singolo cliente. Gli enti locali e regionali devono disporre dei mezzi necessari per creare un'infrastruttura di servizi di qualità e per predisporre piani d'azione personalizzati;

33. la necessità di predisporre piani di azione personalizzati e le loro caratteristiche impongono agli enti locali e regionali di utilizzare un'ampia gamma di strumenti;

34. gli enti locali e regionali dovrebbero incoraggiare l'uso di strumenti e di pratiche di gestione volti a migliorare la qualità dei servizi sociali (ad esempio l'accesso universale ad Internet, lo sportello unico, il principio del silenzio assenso, termini vincolanti e adeguati per la concessione di sostegni al reddito o in natura).

Orientamenti intesi ad agevolare l'attuazione dell'approccio globale

35. Per essere efficaci, le politiche di coinvolgimento attivo devono integrare misure a livello locale, regionale, nazionale e dell'UE. Esse devono includere e combinare gli interventi relativi al reddito minimo, ad un mercato del lavoro attivo, all'istruzione e ai servizi sociali. Dato però che sono tanti gli ostacoli che possono frapporsi all'attuazione di politiche globali e integrate a livello locale e regionale, gli enti nazionali, locali e regionali dovrebbero agevolare insieme l'attuazione di un approccio globale;

36. affinché le regioni e le città europee svantaggiate socialmente ed economicamente possano attuare dosaggi delle politiche per il coinvolgimento attivo delle persone più lontane dal mercato del lavoro (migliore pratica) è necessario il sostegno finanziario dell'UE. La dotazione del FSE destinata agli enti locali e regionali deve pertanto essere direttamente accessibile per le politiche di coinvolgimento attivo. Occorrono anche stanziamenti UE per finanziare la partecipazione sociale. L'approccio sviluppato nel quadro del programma Interreg è un buon esempio di sostegno efficace fornito dall'Unione europea;

37. strumenti come i lavori sociali, sovvenzionati o protetti, le imprese sociali e le cooperative possono svolgere un ruolo importante nel dosaggio degli interventi a livello locale e regionale. Queste imprese non devono essere giudicate in base alle normali regole di concorrenza vigenti nel mercato europeo (ad esempio, per loro dovrebbero valere norme meno rigorose in materia di appalti pubblici e aiuti di Stato);

38. l'approccio globale viene principalmente attuato dagli enti locali e regionali a favore degli abitanti dei loro territori: tali enti dovrebbero avere la possibilità giuridica di incentrare le loro politiche di coinvolgimento attivo sulla popolazione locale;

39. gli enti locali e regionali dovrebbero svolgere un ruolo guida nell'attuazione di misure politiche di coinvolgimento attivo. In linea con il principio di sussidiarietà si potrebbe formulare un principio, comune al livello dell'UE, in base al quale le legislazioni e le prassi a livello nazionale ed europeo dovrebbero rispondere alle esigenze espresse a livello locale e regionale (aliquote marginali d'imposta, meccanismi previdenziali, promozione dell'apprendimento permanente, incentivi finanziari per i datori di lavoro, diritto del lavoro, normative antidiscriminazione, diversificazione dei livelli retributivi minimi, ecc.).

Bruxelles, 18 giugno 2008

Metodo aperto di coordinamento

40. Il metodo aperto di coordinamento fornisce un quadro di coordinamento politico giuridicamente non vincolante. Tramite questo approccio gli Stati membri decidono di comune accordo di individuare e promuovere le politiche più efficaci nel campo del coinvolgimento attivo allo scopo di imparare dalle esperienze degli altri. Per accrescere l'efficacia di questo metodo vengono formulate le seguenti raccomandazioni politiche;

41. molti interventi intesi a migliorare il coinvolgimento attivo e il sostegno al reddito per le persone più lontane dal mercato del lavoro non sono abbastanza efficaci: per migliorarne l'efficacia e l'efficienza occorrono perciò validi studi comparativi e di valutazione delle politiche regionali e locali in materia di coinvolgimento attivo. La Commissione europea potrebbe promuovere tali studi;

42. le valutazioni *inter pares* tra enti locali e regionali e una rete di osservatori regionali e locali (*Progress*) possono innescare processi di apprendimento. Si dovrebbe chiaramente definire in anticipo la qualità sia delle valutazioni che delle attività della rete di osservatori regionali e locali;

43. le differenze nell'offerta e nella domanda di lavoro come pure le discrepanze nel livello delle retribuzioni e del sostegno al reddito in Europa provocano spostamenti di lavoratori che possono ostacolare il coinvolgimento attivo degli abitanti locali più lontani dal mercato del lavoro. Il metodo di coordinamento aperto può essere utilizzato per esaminare l'impatto di questi spostamenti sul problema del coinvolgimento attivo;

44. è possibile promuovere lo sviluppo e la diffusione delle migliori pratiche selezionando ogni anno l'ente locale e regionale più efficiente in materia di coinvolgimento attivo ed insignendolo di un premio europeo. Si potrebbe procedere alla sistematizzazione delle buone pratiche seguendo il modello dei gruppi tematici del FSE.

Il Presidente
del Comitato delle regioni
Luc VAN DEN BRANDE