

RACCOMANDAZIONI

COMMISSIONE

RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

del 3 ottobre 2008

relativa all'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro

[notificata con il numero C(2008) 5737]

(2008/867/CE)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 211,

considerando quanto segue:

- (1) Il rispetto della dignità umana è un principio fondatore dell'Unione europea, la cui azione è volta in particolare a promuovere la piena occupazione e il progresso sociale, a lottare contro l'esclusione sociale e la discriminazione, nonché a promuovere la giustizia e la protezione sociale. Conformemente all'articolo 137, paragrafo 1, lettera h), del trattato, la Comunità sostiene e completa l'azione degli Stati membri a favore dell'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro. L'articolo 34 della carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongono di risorse sufficienti.
- (2) La raccomandazione 92/441/CEE del Consiglio, del 24 giugno 1992, in cui si definiscono i criteri comuni in materia di risorse e prestazioni sufficienti nei sistemi di protezione sociale⁽¹⁾ rimane uno strumento di riferimento per l'azione comunitaria in materia di povertà e di esclusione sociale e, malgrado gli sforzi che devono ancora essere compiuti per una piena applicazione, non ha perso nulla della sua rilevanza.
- (3) Dal 1992, sono apparsi nuovi strumenti di azione politica. Uno di essi è il metodo aperto di coordinamento nei settori della protezione sociale e dell'inclusione sociale, uno degli obiettivi del quale è garantire l'inclusione sociale attiva di tutti incoraggiando la partecipazione al mercato del lavoro e lottando contro la povertà e l'esclu-

sione tra le persone e i gruppi più emarginati⁽²⁾. Un altro di questi strumenti è la strategia europea per l'occupazione che si propone, tra l'altro, di migliorare l'integrazione sociale, lottare contro la povertà, prevenire l'esclusione dal mercato del lavoro e favorire l'integrazione nell'occupazione delle persone svantaggiate⁽³⁾.

- (4) Il persistere della povertà e della disoccupazione e la crescente complessità dei molteplici svantaggi esistenti richiedono strategie globali e integrate⁽⁴⁾. In una prospettiva di modernizzazione dei sistemi di protezione sociale, è opportuno combinare integrazioni adeguate del reddito e un collegamento con il mercato del lavoro e l'accesso a servizi di qualità nel quadro di una strategia integrata di inclusione attiva⁽⁵⁾. Tale strategia è perfettamente complementare alla strategia di flessicurezza e, allo stesso tempo, si rivolge a coloro che sono esclusi dal mercato del lavoro. Essa contribuisce alla strategia di Lisbona favorendo la mobilitazione e la mobilità della manodopera e costituisce uno dei fondamenti della dimensione sociale della strategia di sviluppo sostenibile dell'Unione⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Comunicazione COM(2005) 706 «Lavorare insieme, lavorare meglio: un nuovo quadro per il coordinamento aperto delle politiche di protezione sociale e di integrazione nell'Unione europea».

⁽³⁾ Decisione del Consiglio del 7 luglio 2008 sugli orientamenti per le politiche dell'occupazione degli Stati membri, documento 10614/2/082008 del Consiglio (non ancora pubblicato nella Gazzetta ufficiale).

⁽⁴⁾ Comunicazioni COM(2007) 620 «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» e COM(2005) 33 sull'Agenda sociale.

⁽⁵⁾ Comunicazione COM(2006) 44 concernente una consultazione su un'azione da realizzare a livello comunitario per promuovere il coinvolgimento attivo delle persone più lontane dal mercato del lavoro.

⁽⁶⁾ Comunicazione COM(2007) 620; conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 14 dicembre 2007; nota orientativa del comitato per la protezione sociale (CPS) sul coinvolgimento attivo del 3 luglio 2008. Cfr. inoltre, in particolare: le conclusioni del Consiglio del 5 dicembre 2007, documento 16139/07; il parere del Comitato delle regioni del 18 giugno 2008 sull'inclusione attiva (Doc. CdR 344/2007); il parere del Comitato economico e sociale del 27 ottobre 2007 sulle norme sociali minime (Doc. CESE 892/2007).

⁽¹⁾ GU L 245 del 26.8.1992, pag. 46.

- (5) È opportuno tener conto delle priorità nazionali e delle risorse finanziarie disponibili nel contesto dell'applicazione graduale della presente raccomandazione.
- (6) La presente raccomandazione e l'attuazione dei principi comuni che vi sono stabiliti non pregiudicano l'applicazione del diritto comunitario, comprese le disposizioni applicabili agli aiuti di Stato, il regolamento generale di esenzione per categoria ⁽¹⁾ e le regole comunitarie che disciplinano l'aggiudicazione degli appalti pubblici.
- (7) Conformemente al principio di sussidiarietà, spetta agli Stati membri definire il livello del sostegno al reddito e determinare il giusto equilibrio tra i vari mezzi di azione alla luce delle diverse situazioni ed esigenze ai livelli locale, regionale e nazionale,
- sociale, le parti sociali, le organizzazioni non governative e i prestatori di servizi, all'elaborazione, applicazione e valutazione della strategia.

- 3) Garantire che le politiche di inclusione attiva:
- contribuiscano al rispetto dei diritti fondamentali;
 - favoriscano l'uguaglianza tra gli uomini e le donne e le pari opportunità per tutti;
 - prendano in considerazione in modo adeguato la complessità dei molteplici svantaggi e la situazione e le esigenze specifiche dei vari gruppi vulnerabili;
 - tengano debitamente conto delle circostanze locali e regionali e aumentino la coesione territoriale;
 - si iscrivano nella logica delle politiche sociali e dell'occupazione fondate sul ciclo di vita, in modo da poter sviluppare la solidarietà tra le generazioni e interrompere la trasmissione della povertà da una generazione all'altra.

RACCOMANDA AGLI STATI MEMBRI:

- Di elaborare e applicare una strategia globale e integrata a favore dell'inclusione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro, combinando un adeguato sostegno al reddito, mercati del lavoro in grado di favorire l'inserimento e l'accesso a servizi di qualità. Le politiche di inclusione attiva dovrebbero facilitare l'integrazione delle persone in posti di lavoro sostenibili e di qualità di coloro che sono in grado di lavorare e di fornire a coloro che non ne sono in grado risorse sufficienti per vivere dignitosamente, sostenendone la partecipazione sociale.
 - Garantire l'efficacia delle politiche integrate di inclusione attiva mediante:
 - un'elaborazione globale delle politiche in grado di definire l'importanza relativa da attribuire alle tre parti della strategia di inclusione attiva, tenuto conto degli effetti congiunti di tali settori sull'inserimento sociale ed economico delle persone svantaggiate e dei loro eventuali reciproci collegamenti, comprese le sinergie e le correlazioni negative;
 - un'attuazione integrata delle tre parti della strategia di inclusione attiva, per fronteggiare in modo efficace le cause molto diversificate della povertà e dell'esclusione sociale, rafforzando il coordinamento tra le agenzie e i servizi pubblici che attuano le politiche di inclusione attiva;
 - un coordinamento strategico tra le autorità locali, regionali, nazionali e comunitarie sulla base delle loro competenze, priorità e ruoli rispettivi;
 - la partecipazione attiva di tutti gli altri soggetti coinvolti, comprese le persone colpite dalla povertà e dall'esclusione
- 4) Organizzare e applicare politiche integrate di inclusione attiva secondo i principi comuni e gli orientamenti specifici a ciascuna delle parti sopra esposte, rispettando al tempo stesso il principio di sussidiarietà nonché la situazione, i bisogni e le priorità dei vari Stati membri, senza pregiudicare l'applicazione del diritto comunitario, comprese le disposizioni relative agli aiuti di Stato e le regole comunitarie che disciplinano l'aggiudicazione degli appalti pubblici.
- Un'adeguata integrazione del reddito*
Riconoscere il diritto fondamentale della persona a risorse e prestazioni sufficienti per vivere conformemente alla dignità umana, nel quadro di un dispositivo globale e coerente di lotta contro l'esclusione sociale.
 - Rivedere i sistemi di protezione sociale, ove necessario, secondo i principi comuni elencati al punto B della raccomandazione 92/441/CEE. In particolare, nel quadro di una strategia di inclusione attiva, il diritto a disporre di risorse sufficienti dovrebbe:
 - essere integrato con la disponibilità attiva al lavoro o alla formazione professionale al fine di ottenere un lavoro, per le persone la cui situazione consente tale disponibilità attiva ovvero, se del caso, essere subordinato a misure di integrazione economica e sociale per le altre persone,
 - essere accompagnato da politiche ritenute necessarie, a livello nazionale, all'integrazione economica e sociale delle persone interessate.

⁽¹⁾ Regolamento (CE) n. 800/2008 della Commissione, del 6 agosto 2008, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato comune in applicazione degli articoli 87 e 88 del trattato (regolamento generale di esenzione per categoria) (GU L 214 del 9.8.2008, pag. 3).

ii) Garantire l'attuazione di questo diritto secondo gli orientamenti pratici presentati ai punti C.1, C.2 e C.3 della raccomandazione 92/441/CEE. In particolare, per determinare le risorse necessarie a vivere dignitosamente, è opportuno tener conto del livello di vita e del livello dei prezzi per i vari tipi e dimensioni delle famiglie nello Stato membro considerato, utilizzando gli adeguati indicatori nazionali. In un quadro di inclusione attiva, è opportuno mantenere, per le persone la cui situazione consente di svolgere attività lavorative, un incentivo alla ricerca di un'occupazione, adeguando o integrando gli importi per rispondere ad esigenze specifiche.

b) *Mercati del lavoro che favoriscono l'inserimento*

Adottare misure nei confronti delle persone la cui situazione consente di svolgere attività lavorative affinché esse ricevano un aiuto efficace per trovare, ritrovare o mantenere un'occupazione corrispondente alle loro capacità professionali.

i) Promuovere i principi comuni seguenti nel contesto delle strategie di inclusione attiva:

- rispondere ai bisogni delle persone escluse dal mercato del lavoro per facilitare il loro reinserimento progressivo nella società e nel mercato del lavoro, migliorando la loro impiegabilità,
- adottare le misure necessarie a favore dei mercati del lavoro che favoriscono l'inserimento al fine di garantire che l'accesso all'occupazione sia una possibilità aperta a tutti,
- promuovere posti di lavoro di qualità, in particolare sul piano della retribuzione e dei vantaggi, delle condizioni di lavoro, della salute e della sicurezza, dell'accesso all'istruzione e alla formazione permanenti e delle prospettive di carriera, in particolare per prevenire la povertà dei lavoratori,
- adottare misure per lottare contro la segmentazione del mercato del lavoro favorendo la conservazione del posto di lavoro e i progressi nell'attività lavorativa.

ii) Applicare questi principi attraverso i seguenti orientamenti pratici:

- accrescere e migliorare l'investimento nel capitale umano mediante politiche di istruzione e di formazione in grado di favorire l'inserimento, comprese strategie efficaci di istruzione e di formazione permanenti, adeguando i sistemi di istruzione e di formazione alle nuove esigenze in materia di competenze e alla domanda di competenze informatiche,
- promuovere misure attive e preventive incentrate sul mercato del lavoro, compresi servizi su misura,

personalizzati e flessibili, con le relative misure di sostegno, comprendenti l'identificazione precoce delle esigenze, un'assistenza alla ricerca dell'occupazione, l'orientamento e la formazione e la motivazione alla ricerca attiva di un posto di lavoro,

- rivedere costantemente gli incentivi e gli effetti dissuasivi derivanti dai sistemi fiscali e previdenziali, compresa la gestione e la condizionalità delle prestazioni e la riduzione sensibile dei tassi di imposizione marginali effettivi e reali, in particolare per le persone a basso reddito, garantendo al tempo stesso adeguati livelli di protezione sociale,
- sostenere l'economia sociale e l'occupazione protetta, fonti essenziali di prima occupazione per le persone svantaggiate, promuovere l'inclusione finanziaria e il microcredito, gli incentivi finanziari all'assunzione per i datori di lavoro, la creazione di nuove fonti di occupazione nei servizi, in particolare a livello locale, sensibilizzando all'apertura del mercato del lavoro,
- promuovere la capacità di adeguamento, fornire un sostegno sul luogo di lavoro e creare un ambiente propizio, dedicando in particolare attenzione alla salute e al benessere, alla non discriminazione e all'applicazione del diritto del lavoro in collegamento con il dialogo sociale.

c) *Accesso a servizi di qualità*

Adottare tutte le misure necessarie per consentire alle persone interessate di beneficiare di un adeguato sostegno sociale mediante l'accesso a servizi di qualità, conformemente alle disposizioni nazionali applicabili.

In particolare adottare misure al fine di fornire servizi di qualità essenziali per sostenere le politiche di inclusione sociale ed economica attiva, compresi i servizi di assistenza sociale, di occupazione e formazione, il sostegno all'alloggio e all'alloggio sociale, i servizi per l'infanzia, i servizi di assistenza a lungo termine e i servizi sanitari, conformemente ai principi comuni sotto elencati, tenendo conto del ruolo delle autorità locali, regionali e nazionali, delle disposizioni comunitarie applicabili nonché della situazione, dei bisogni e delle preferenze dei vari Stati membri:

- disponibilità territoriale, accessibilità fisica, accessibilità finanziaria,
- solidarietà, uguaglianza delle opportunità per gli utilizzatori dei servizi e i lavoratori dipendenti, adeguata presa in considerazione della diversità degli utilizzatori,
- investimento nel capitale umano, condizioni di lavoro e infrastrutture fisiche adeguate,
- servizi globali e coordinati, concepiti e forniti in modo integrato,

- partecipazione degli utilizzatori e approcci personalizzati volti a rispondere alle molteplici esigenze delle persone in quanto individui,
- controllo, valutazione dei risultati e scambio di buone prassi.

5) Garantire la messa a disposizione delle risorse e delle prestazioni necessarie nel quadro dei sistemi di protezione sociale, utilizzando le disposizioni e le risorse dei fondi strutturali, in particolare del Fondo sociale europeo, per appoggiare misure di inclusione attiva.

Stabilire modalità particolareggiate, di finanziare i costi e di organizzare la gestione e l'attuazione conformemente alla legislazione e/o alle prassi nazionali.

Tenere conto dei vincoli economici e di bilancio, delle priorità fissate dalle autorità nazionali e della situazione delle finanze pubbliche per trovare il giusto equilibrio fra gli incentivi e il lavoro, la riduzione della povertà e la sostenibilità dei costi di bilancio.

Adottare le misure necessarie per far in modo che tutti, compresi i meno favoriti, siano informati dei loro diritti e dell'assistenza disponibile, eventualmente mediante le tecnologie dell'informazione.

Semplificare nella misura del possibile le procedure amministrative e le modalità di esame delle risorse e delle situazioni specifiche.

Attuare nella misura del possibile, conformemente alle disposizioni nazionali, un meccanismo di ricorso dinanzi alle autorità amministrative competenti ed eventualmente di parti terze indipendenti come ad esempio i tribunali, che sia facilmente accessibile per le persone interessate.

6) Migliorare gli indicatori e i sistemi di informazione al fine di aumentare la capacità di produzione di dati aggiornati e comparabili concernenti tutti i pilastri dell'inclusione attiva.

Procedere al controllo e alla valutazione delle politiche di inclusione attiva nel quadro del metodo aperto di coordinamento, sulla base di una stretta cooperazione tra il comitato della protezione sociale e il comitato dell'occupazione e col sostegno del programma Progress.

Garantire la coerenza con la politica globale proposta dalla strategia di Lisbona per quanto riguarda gli obiettivi di coesione sociale.

Gli Stati membri sono destinatari della presente raccomandazione.

Fatto a Bruxelles, il 3 ottobre 2008.

Per la Commissione
Vladimír ŠPIDLA
Membro della Commissione
