



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.10.2008
SEC(2008) 2589

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

che accompagna la

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI
sull'integrazione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro**

Sintesi della valutazione d'impatto

{COM(2008) 639}
{SEC(2008) 2590}

1. CONTESTO

L'analisi d'impatto (AI) si riferisce alla raccomandazione della Commissione sull'integrazione attiva delle persone escluse dal mercato del lavoro. L'Unione europea è da decenni fortemente impegnata per lottare contro l'emarginazione sociale e la povertà. Nel 1992 il Consiglio ha adottato una raccomandazione (92/441/CEE del 24 giugno 1992¹) relativa ai "criteri comuni relativi a risorse e prestazioni sufficienti nei regimi di protezione sociale", che costituiva l'ultima parte di un piano d'azione sociale di sostegno alla realizzazione del mercato interno. Nella raccomandazione si trovavano degli orientamenti per le politiche degli Stati membri, i quali sono competenti - e di fatto possiedono le risorse - per risolvere tali problemi. Dal 1992 si è continuato a lavorare su questo tema, con risultati misti, come emerge dalla valutazione effettuata. Infatti, benché alcuni paesi abbiano realizzato progressi nell'attuazione dei sistemi di protezione sociale, i livelli di povertà rimangono preoccupanti. Nel corso degli anni il baricentro del dibattito ha subito però uno spostamento. In primo luogo l'accento si è infatti spostato sulla consapevolezza che l'occupazione costituisce la soluzione più duratura e auspicabile per coloro che sono in grado di lavorare: ne consegue l'importanza di associare i dispositivi di reddito minimo (RM) alle politiche per l'occupazione. In secondo luogo nuovi rischi sociali hanno reso ancora più pressante la necessità di servizi sociali di qualità e di un sostegno personalizzato. I servizi sociali sono indispensabili per correggere gli svantaggi che affliggono alcune persone e ne ostacolano un'inserimento stabile nel mercato del lavoro e la piena partecipazione sociale. A tal fine la Commissione ha messo a punto una strategia integrata di inserimento globale, strutturata su tre pilastri complementari: adeguato sostegno dei redditi, mercati del lavoro che favoriscano l'integrazione attiva e accesso a servizi di qualità.

Nell'ordine del giorno sociale 2005-10², la Commissione si è impegnata a ricollegarsi "al dibattito sui dispositivi nazionali di reddito minimo". Pur riconoscendo i progressi realizzati, essa ha annunciato una consultazione "sui motivi dell'inefficacia dei dispositivi attuali". La Commissione ha dunque lanciato un'ampia consultazione (qui presentata nel capitolo sulla consultazione dei principali protagonisti), e ha portato avanti il lavoro di analisi sulla materia. Una volta ultimati tali lavori, la Commissione è adesso in grado di proporre le misure del caso. Nell'ordine del giorno sociale rinnovato³, la Commissione annuncia una raccomandazione sull'inclusione attiva come uno degli strumenti per la lotta contro la povertà e l'esclusione sociale. L'analisi d'impatto ricorda il punto di partenza della proposta della Commissione e il processo su quale poggia; essa illustra le diverse opzioni previste e presenta gli elementi necessari alla valutazione dell'impatto previsto della proposta.

2. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

In base al principio di sussidiarietà spetta agli Stati membri garantire risorse e prestazioni sociali sufficienti nell'ambito dei sistemi di protezione sociale. La raccomandazione del Consiglio del 1992 costituisce lo strumento di riferimento che stabilisce i principi generali e gli orientamenti pratici a tale riguardo.

¹ GU L 245 del 26.8.1992, pag. 46.

² COM(2005) 33 del 9.2.2005.

³ COM (2008) 412 del 2.7.2008.

Le relazioni congiunte sull'inclusione sociale del 2002⁴ e del 2004⁵ rilevano che questa raccomandazione ha ottenuto risultati sia nell'elaborazione che nella messa a punto di dispositivi di reddito minimi. Ma alla luce della persistenza dei problemi di povertà e di esclusione dal mondo del lavoro i progressi sono stati troppo lenti: le attuali politiche nazionali non affrontano infatti adeguatamente la crescente complessità dei molteplici svantaggi che affliggono le persone maggiormente escluse dal mercato del lavoro. Inoltre sono state sollevate perplessità sull'efficacia dell'attuale quadro politico, in particolare per quanto riguarda:

- i problemi di adeguatezza e copertura dei dispositivi di RM;
- la mancanza di coordinamento nella concezione e attuazione delle politiche.

Queste lacune sono il sintomo dell'applicazione incompleta della raccomandazione del 1992, e al contempo dimostrano la necessità di agganciare più strettamente i dispositivi di RM alle politiche per l'occupazione e all'accesso a servizi di qualità. Tenendo presente il principio di sussidiarietà, ciò solleva la questione sulle possibili misure volte a rafforzare l'efficacia della strategia comunitaria esistente, in particolare nel settore dell'integrazione attiva, per incoraggiare e sostenere gli Stati membri. Questo problema è stato definito in termini generali nella recente comunicazione intitolata "Un rinnovato impegno a favore dell'Europa sociale: rafforzamento del metodo di coordinamento aperto per la protezione sociale e l'integrazione sociale"⁶ (MCA sociale).

3. OBIETTIVI

3.1. Obiettivo generale

L'obiettivo finale della misura è contribuire all'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, ai sensi dell'articolo 137, paragrafo 1, lettera h) del trattato ed all'obiettivo comune dell'MCA sociale che prevede di garantire l'integrazione sociale attiva di tutti attraverso sia la promozione della partecipazione al mercato del lavoro, sia la lotta contro la povertà e l'esclusione.

3.2. Obiettivi specifici

Questa iniziativa mira specificamente a consolidare la raccomandazione di riferimento del Consiglio del giugno 1992 al fine di incoraggiarne la piena applicazione, nonché di completarla tramite un migliore coordinamento con le politiche attive del mercato del lavoro e per l'accesso a servizi di qualità.

Essa punta inoltre a rafforzare il ruolo dell'MCA sociale come strumento essenziale per la verifica dell'applicazione della raccomandazione del 1992 e per l'elaborazione di una strategia a favore dell'integrazione attiva, tenendo presente l'ordine del giorno di Lisbona nella sua globalità, nonché le comunicazioni su una nuova agenda sociale e sul rafforzamento

⁴ COM (2002) 565 del 10.10.2001, come adottato dal Consiglio il 3 dicembre 2001.

⁵ COM (2003) 773 del 12.12.2003, come adottato dal Consiglio il 4 marzo 2004.

⁶ COM (2008) 418 del 2 luglio 2008.

dell'MCA. Questa iniziativa rappresenta l'attuazione degli impegni assunti dalla Commissione in questo contesto.

3.3. Obiettivi operativi

Da un punto di vista operativo, l'obiettivo è apportare un valore aggiunto agli sforzi profusi dagli Stati membri in questo settore, dando vita, a livello dell'Unione, a un quadro analitico comune rispetto al quale possano essere comparate e valutate le realizzazioni e gli strumenti politici, al fine di adeguare i sistemi di protezione sociale degli Stati membri. Per quanto riguarda il ruolo dell'Unione a tale riguardo, gli sforzi devono concentrarsi:

- sul rafforzamento della conoscenza e visibilità dei benefici della raccomandazione del 1992 in termini di un approccio per l'integrazione attiva, per fare sì gli Stati membri si concentrino maggiormente sulla sua piena attuazione;
- sulla formulazione di orientamenti da presentare agli Stati membri e sull'azione a favore di un apprendistato reciproco relativo a efficaci misure d'integrazione attiva, pur traendo vantaggio dalle pratiche esemplari esistenti, nel rispetto del principio di sussidiarietà e tenendo conto delle situazioni, delle necessità e delle priorità degli Stati membri;
- sul miglioramento del controllo e della valutazione delle strategie d'integrazione attiva, grazie a migliori indicatori e sistemi d'informazione;
- sull'incitamento ad utilizzare le disposizioni del nuovo regolamento del FSE a sostegno delle misure d'integrazione attiva.

4. OPZIONI STRATEGICHE

Conformemente alla consultazione sull'inclusione attiva basata sull'articolo 138, condotta tra il 2006 ed il 2008, le opzioni si riferiscono a un processo decisionale suddiviso in due livelli, ovvero:

- la scelta dello strumento giuridico da adottare;
- il contenuto di tale strumento.

4.1 Scelta dello strumento da adottare

L'opzione più logica sulla base della discussione di cui sopra sarebbe una nuova raccomandazione del Consiglio, che aggiorni e completi la raccomandazione 92/441/CEE del Consiglio. Tuttavia ciò deve essere escluso in seguito alle modifiche apportate al trattato dopo il 1992. L'articolo 136 inserisce infatti la lotta contro l'esclusione tra gli obiettivi della politica sociale dell'Unione e prevede che l'azione comunitaria in questo settore si svolga a norma della codecisione (articolo 137), rendendo non più percorribile l'opzione di una raccomandazione del Consiglio.

Un'altra opzione che deve essere scartata è un atto legislativo vincolante che prevede obblighi vincolanti a livello UE in relazione ai tre pilastri dell'approccio per l'integrazione attiva (tramite una direttiva, ad esempio). Sulla base dei risultati della consultazione pubblica, condotta in due tappe, questa idea non appare attualmente realistica.

Per raggiungere gli obiettivi esposti nella sezione 3, nel quadro della consultazione condotta a norma dell'articolo 138 sono state concretamente esaminate le tre opzioni elencate di seguito.

Opzione 1: Scenario di riferimento

Qualora si scegliesse questa opzione, nessun elemento nuovo – sia a livello di contenuto che a livello procedurale - verrebbe introdotto nell'attuale quadro strategico e legislativo, e si continuerà a progredire sulla base degli strumenti e programmi esistenti. Ciò significa che la raccomandazione del 1992 resterebbe in vigore e che l'MCA sociale continuerebbe ad evolvere gradualmente sulla base dell'esperienza acquisita finora. A seconda dei risultati delle future discussioni con gli Stati membri e con altri soggetti riguardo alla proposta recentemente pubblicata nel quadro del "pacchetto" relativo all'ordine del giorno sociale rinnovato⁷, l'MCA sociale potrebbe beneficiare di un nuovo slancio grazie ad un impegno politico ed una visibilità aumentati, un'interazione più stretta con altre politiche comunitarie, strumenti analitici più efficaci, nonché un migliore coinvolgimento attraverso revisioni paritetiche, l'apprendimento reciproco e la partecipazione dei destinatari. Come osservato precedentemente, le parti sociali hanno annunciato discussioni sul modo di promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro delle persone maggiormente emarginate.

Opzione 2: Raccomandazione della Commissione:

Considerando che le modifiche apportate al trattato dopo l'adozione della raccomandazione del Consiglio escludono qualsiasi revisione di quest'ultima volta a colmare le lacune, compresa l'applicazione parziale, la presente opzione prevede di rafforzare l'MCA sociale nel settore in questione sulla base di principi comuni o requisiti basilari fondati su una raccomandazione della Commissione. In tal modo l'MCA riceverebbe un nuovo impulso e potrebbe fungere da quadro di riferimento visibile ed aggiornato per tutti i soggetti coinvolti al fine di promuovere, seguire e valutare tutti gli aspetti della strategia per l'integrazione attiva. Questa opzione è inoltre compatibile con la piena attuazione della comunicazione sul rafforzamento dell'MCA⁸, nella quale si legge:

Le problematiche attinenti all'MCA potrebbero essere ulteriormente approfondite formalizzando la convergenza di opinioni ogni qualvolta questa si verifichi. La Commissione contribuirà facendo ricorso, se del caso, a raccomandazioni sulla base dell'articolo 211 del trattato, stabilendo principi comuni e fornendo una base per il monitoraggio e la revisione paritetica. Il sostegno politico da parte delle altre istituzioni darebbe forza e visibilità a tali principi comuni.

L'articolo 211 del trattato fungerebbe da base giuridica per questa iniziativa specifica, che rientra nelle competenze elencate all'articolo 137, in particolare dall'articolo 137, paragrafo 1, lettera h).

Opzione 3: Comunicazione della Commissione

Una terza possibile opzione per il rafforzamento dell'MCA sociale e del quadro di riferimento comune, che assumerebbe la forma di principi comuni o di requisiti basilari per l'attuazione dell'integrazione attiva, è rappresentata da una comunicazione della Commissione. Una simile

⁷ Cfr. nota 6.

⁸ Cfr. nota 6.

comunicazione potrebbe comprendere un'analisi approfondita del problema e la valutazione di un esame analitico congiunto, più aperto, dei possibili principi comuni.

4.2 Contenuto dello strumento

Il contenuto dello strumento proposto potrebbe essere formulato in base alle seguenti subopzioni:

i) Consolidare l'acquis comunitario nell'ambito dei tre pilastri dell'integrazione attiva tramite disposizioni e principi comuni di livello elevato miranti a rafforzare l'MCA sociale in questo settore. In termini pratici ciò implicherebbe il rafforzamento della raccomandazione del Consiglio del 1992 tramite l'acquis derivato dalla strategia europea per l'occupazione (segnatamente gli orientamenti per l'occupazione n. 17, 18, 19, 23 e 24), nonché tramite i più recenti sviluppi politici nel campo dei servizi sociali, evidenziati nelle relazioni congiunte sulla protezione sociale e l'integrazione sociale.

ii) Ampliare e precisare l'acquis comunitario nell'ambito dei tre pilastri dell'integrazione attiva attraverso istruzioni precise per una definizione comune a livello dell'Unione dei seguenti aspetti:

- adeguatezza, in termini di livello e copertura, dei dispositivi di reddito minimo;
- elaborazione di politiche dell'occupazione a beneficio delle persone escluse dal mercato del lavoro, comprese per rendere il lavoro attraente da un punto di vista economico;
- qualità ed accessibilità dei servizi sociali.

Opzione scelta riguardo al contenuto dello strumento

Nel quadro della prima fase della consultazione⁹, la seconda opzione (istruzioni precise) è stata scartata, preferendole l'opzione relativa ai principi comuni, per motivi legati alla sussidiarietà e alla fattibilità politica. Vista la diversità delle situazioni, delle priorità e delle necessità a livello nazionale, regionale e locale, è stata messa in evidenza come elemento chiave la necessità di raggiungere un corretto equilibrio tra un quadro volontario efficace ed il rispetto del principio di sussidiarietà. Tale equilibrio può essere raggiunto attraverso la definizione di principi comuni, mentre le istruzioni precise ostacolerebbero la determinazione delle misure più idonee a livello locale. Inoltre vi sono ingenti problemi di ordine analitico riguardo alla metodologia da scegliere per determinare il livello di adeguatezza dei dispositivi di reddito minimo a livello UE.

Per queste si è optato solo per la prima opzione relativa al contenuto dello strumento, ovvero quella che prevede un "aggiornamento" della raccomandazione 92/441/CEE al fine di:

- (1) tenere conto degli sviluppi politici intervenuti successivamente al 1992, segnatamente in relazione alla strategia europea per l'occupazione ed alle recenti tendenze in materia di servizi sociali. Sulla base di questo più recente "acquis", sono stati incorporate disposizioni e principi comuni relativi a un mercato del lavoro che favorisca l'integrazione attiva nonché sull'accesso ai servizi sociali;

⁹ COM(2006) 44.

- (2) migliorare l'efficacia delle politiche comunitarie e rafforzare le sinergie tra di esse favorendo una strategia globale che tenga maggiormente conto delle sinergie, delle complementarità e delle soluzioni di compromesso tra i tre pilastri dell'integrazione attiva, con l'obiettivo di lottare contro gli svantaggi multipli.
- (3) definire chiaramente il seguito da dare all'iniziativa, creando un aggancio con il nuovo quadro strategico, in particolare l'MCA sociale, assicurando la coerenza e il coordinamento con il processo di Lisbona.

Questi elementi sono il fulcro della proposta della Commissione, esposta dettagliatamente nel documento COM(2007) 620, e sono stati ulteriormente arricchiti sulla scorta dei risultati della seconda fase di consultazione lanciata in virtù della suddetta proposta della Commissione, del parere del Comitato delle regioni e delle conclusioni del consiglio EPSCO. In particolare è stato posto un forte accento sugli aspetti seguenti:

- le disposizioni e i principi comuni relativi al coordinamento e all'integrazione dei tre pilastri della strategia per l'inclusione sociale, nonché la loro attuazione;
- gli orientamenti relativi a tutti i tre pilastri dell'integrazione attiva, come: parità tra uomini e donne e pari opportunità; dimensione territoriale; rispetto dei diritti fondamentali; approcci mirati su gruppi specifici; importanza di un approccio basato sul ciclo della vita attiva;
- il ruolo dell'istruzione come condizione preliminare per un'integrazione attiva efficace delle persone svantaggiate e la necessità della loro partecipazione sociale quando il lavoro non è un'opzione valida;
- l'importanza delle disposizioni e delle risorse dei fondi strutturali, segnatamente del FSE, a sostegno delle misure di integrazione attiva.

5. CONCLUSIONE

Tutte e tre le opzioni possono contribuire a progredire verso l'obiettivo generale. Tuttavia il grado di tale contributo può dipendere dalla forza relativa del "segnale" che inviano e dai cambiamenti che ne risulteranno in termini di impegno politico. In termini comparativi, e alla luce dei risultati delle due fasi di consultazione, l'opzione 2 emerge come quella da preferire. In effetti una raccomandazione appare come la misura più adatta per rafforzare la consapevolezza e la visibilità e la più credibile come quadro per la formulazione di orientamenti da presentare a tutti i soggetti interessati, nonché a fini del monitoraggio e della valutazione. Tali elementi sono essenziali ai fini del contenuto dell'iniziativa per l'integrazione sociale, che rende necessaria una strategia integrata elaborata ed attuata da parte di un ampio raggio di soggetti. Lo status formale relativamente forte di una raccomandazione ne agevolerebbe l'accettazione in qualità di documento di riferimento da tutti i soggetti impegnati nella realizzazione decentrata di strategie per l'integrazione attiva. Per lo stesso motivo una raccomandazione contribuirebbe a promuovere il ricorso ai fondi strutturali, ed in particolare al Fondo sociale europeo, per sostenere le misure a favore dell'integrazione attiva.

Una raccomandazione della Commissione rappresenterebbe un modo coerente e proporzionato per consolidare la raccomandazione del Consiglio del 1992 tenendo conto della convergenza politica sviluppatasi in seguito, e potrebbe costituire la base per delle conclusioni del Consiglio e per una risoluzione del Parlamento europeo, come evidenziato dalla

COM(2007) 620. Un simile atto non vincolante permetterebbe di conciliare la formulazione di orientamenti efficaci, che permettano agli Stati membri di agire conformemente a disposizioni e principi comuni dettagliati, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, dell'autonomia, nonché della varietà delle situazioni, necessità e priorità degli Stati membri e delle amministrazioni locali e regionali.

L'opzione prescelta è pienamente compatibile con la strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione e con la strategia europea per lo sviluppo sostenibile. Essa contribuirà alla loro attuazione fornendo uno strumento più efficace per l'azione a favore dell'integrazione economica e sociale delle persone maggiormente escluse dal mercato del lavoro.

L'analisi d'impatto conclude dunque che una raccomandazione della Commissione rappresenta l'opzione migliore per definire principi comuni riguardo a una strategia integrata a favore dell'integrazione attiva nonché riguardo ai tre pilastri d'intervento - relativi alla fornitura di adeguati sostegni al reddito, a un mercato del lavoro che favorisca l'integrazione attiva e all'accesso a servizi di qualità - nella prospettiva del rafforzamento dell'MCA in questo settore¹⁰.

¹⁰ La Commissione ha infine optato per una comunicazione invece che per una raccomandazione.