



**Conferenza degli Organismi parlamentari competenti per gli Affari dell'Unione (COSAC) -
LI Sessione plenaria (Atene, 15 - 17 giugno 2014)**

Scheda n. 38-VII/AP

Occupazione¹

Nell'ultimo quinquennio il continente europeo è stato colpito da una crisi finanziaria di eccezionale gravità, che ha determinato un significativo rallentamento della crescita, con livelli di produttività inferiori rispetto ad altri paesi industrializzati. Ne è derivato il rapido deterioramento del contesto economico e sociale, con livelli di disoccupazione importanti che, secondo l'analisi della stessa Commissione europea, sono destinati *“a ridursi solo lentamente nel prossimo futuro”* ([COM\(2014\) 130](#), pag. 7).

[Dati Eurostat divulgati il 3 giugno 2014](#) e relativi ad aprile dello stesso anno confermano, infatti, che la ripresa è stata poco significativa. Ad aprile 2014 il tasso di disoccupazione nell'UE era pari al 10,4 per cento, con un decremento dello 0,1 per cento rispetto ai due mesi precedenti, durante i quali era rimasto costante al 10,5 per cento. Nell'aprile 2013 si attestava al 10,9 per cento.

La [Presidenza greca](#) - anche in considerazione del notevole impatto della crisi al livello nazionale - ha definito quello della crescita, foriera di occupazione, un tema di *“prioritaria importanza”*.

1) La strategia Europa 2020

Al fine di favorire la crescita la Commissione europea ha elaborato nel 2010 - ed il Consiglio successivamente approvato - la strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva.

Questa aveva posto obiettivi specifici, e tra loro collegati, in materia di occupazione, ricerca e sviluppo, cambiamenti climatici ed energia, istruzione e lotta contro la povertà (per maggiori dettagli si veda il [sito della Commissione europea](#), nonché il documento ([COM\(2010\) 2020](#)). Con specifico riferimento all'occupazione, si auspicava il conseguimento, entro il 2020, di un livello di occupazione del 75 per cento per le persone di età compresa tra i 20 ed i 64 anni. Tale traguardo - oltre ad essere funzionale rispetto alla crisi economica ed occupazionale - era del resto anche coerente con gli obiettivi generali dell'UE posti dall'art. 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE): *“l'Unione (...) si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su (...) un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione”*.

Recentemente la Commissione europea ha fatto il punto sull'attuazione della strategia “Europa 2020” con la Comunicazione “Bilancio della strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva” ([COM\(2014\) 130](#) del 5 marzo 2014). I dati presentati in tale documento fanno apparire poco probabile il pieno raggiungimento del traguardo posto inizialmente, dato che *“il conseguimento degli obiettivi nazionali potrebbe far salire la percentuale* (di

¹ La documentazione è stata curata dall'Ufficio rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati e dall'Ufficio dei Rapporti con le istituzioni dell'Unione europea del Senato della Repubblica.

occupazione) al 74 per cento, ovvero appena al di sotto dell'obiettivo fissato per il 2020" (pag. 12). Se ne desume la necessità di "inserire nella vita attiva altri 16 milioni di donne e uomini. Non basterà quindi occupare l'ampia percentuale di giovani qualificati, ma occorrerà sfruttare la forza lavoro potenziale costituita in larga parte da donne, persone più anziane o adulti rimasti finora inattivi, compresi gli immigrati". A questo fine "le politiche attive del mercato del lavoro, insieme a strategie di apprendimento permanente e politiche di integrazione più ampie, continueranno a svolgere un ruolo essenziale" (ibidem).

2) La strategia europea per l'occupazione

Le politiche europee relative all'occupazione sono inserite all'interno della [strategia europea per l'occupazione](#), un processo annuale all'interno del semestre europeo e basato sul cd. "metodo aperto di coordinamento". Quest'ultimo si svolge attraverso un costante scambio di informazioni, discussione e coordinamento delle politiche nazionali con l'obiettivo di creare più posti di lavoro, più qualificati, in tutta l'UE.

I provvedimenti attraverso i quali si articola la strategia europea per l'occupazione sono i seguenti:

- 1) l'[analisi annuale della crescita](#), che fissa le priorità dell'UE per l'anno a venire in materia di crescita e creazione di posti di lavoro. Per l'anno 2014 il [COM\(2013\) 800](#) ha individuato le seguenti priorità relative all'occupazione (par. 6):
 - intensificare le misure attive sul mercato del lavoro, soprattutto sostegno attivo e formazione ai disoccupati; migliorare l'efficienza dei servizi di collocamento pubblici;
 - continuare gli sforzi di riforma atti a garantire che i salari evolvano in funzione della produttività, in modo da sostenere la competitività e la domanda aggregata, porre rimedio alla segmentazione del mercato del lavoro;
 - continuare a modernizzare i sistemi d'istruzione e formazione, compresa la formazione continua, la formazione professionale e l'apprendimento duale;
- 2) [orientamenti per l'occupazione](#): priorità e obiettivi comuni per le politiche del lavoro, proposti dalla Commissione, convenuti dai singoli governi e [adottati dal Consiglio dell'UE](#). Per il 2014 il [COM\(2013\) 803](#) ha mantenuto gli orientamenti fissati dalla [decisione 2010/707/UE](#) del Consiglio, del 21 ottobre 2010, ovvero:
 - incrementare la partecipazione al mercato del lavoro di donne e uomini, riducendo la disoccupazione strutturale e promuovendo la qualità del lavoro;
 - sviluppare una forza lavoro qualificata rispondente alle esigenze del mercato occupazionale e promuovere l'apprendimento permanente;
 - migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi d'istruzione e formazione a tutti i livelli e aumentare la partecipazione all'istruzione terziaria o equipollente;
 - promuovere l'inclusione sociale e lottare contro la povertà;
- 3) relazione comune sull'occupazione, che prende in esame la situazione del lavoro in Europa, l'attuazione degli orientamenti per l'occupazione e la valutazione dei singoli programmi nazionali di riforma da parte del comitato per l'occupazione. Il [COM\(2013\) 801](#) ha proposto l'adozione del quadro di valutazione degli **indicatori sociali** ed occupazionali, da utilizzare nel corso del semestre europeo per illustrare e sintetizzare la situazione occupazionale dell'UE². Gli indicatori sono i seguenti:

² La loro adozione era stata già suggerita dalla Commissione europea nella Comunicazione "Potenziare la dimensione sociale dell'Unione economica e monetaria" ([COM\(2013\) 690](#)) del 2 ottobre 2013. La Commissione auspicava che l'uso degli indicatori nel processo del semestre europeo facilitasse l'individuazione delle principali tendenze occupazionali e sociali che potevano compromettere l'UEM.

- tasso di disoccupazione (15-74 anni), cfr. par. 3.1;
- tasso di NEET (giovani né occupati né impegnati in corsi di studio o formazione) e tasso di disoccupazione giovanile (15-24 anni), cfr. par. 3.2;
- reddito lordo reale disponibile delle famiglie, par. 3.3;
- tasso di persone a rischio di povertà (15-64 anni), par. 3.4;
- disuguaglianze di reddito, par. 3.52³.

Il quadro di valutazione è stato approvato in occasione del [Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2013](#), che ha ribadito *“l’importanza degli sviluppi occupazionali e sociali nel contesto del semestre europeo. Muovendo dai lavori del Consiglio, il Consiglio europeo conferma la pertinenza dell’uso di un quadro di valutazione degli indicatori occupazionali e sociali chiave quale descritto nella relazione comune sull’occupazione. Occorre anche continuare a lavorare celermente all’uso degli indicatori occupazionali e sociali seguendo le indicazioni della Commissione, con l’obiettivo di utilizzare tali nuovi strumenti nel semestre europeo 2014. L’uso di questa più vasta gamma di indicatori avrà il solo scopo di permettere una maggiore comprensione degli sviluppi sociali”* (parr. 38-39 delle Conclusioni).

Nell’approvare il quadro di valutazione, peraltro, gli Stati membri hanno rilevato la necessità di continuare a rifinire tale nuovo strumento, integrandolo negli atti e procedure di occupazione e *governance* sociale esistenti.

L’Italia, per voce del ministro Giovannini, ha espresso il proprio apprezzamento e, auspicando una prosecuzione ed il potenziamento del lavoro finora svolto, ha suggerito alla Commissione di introdurre dei modelli previsionali comunitari o nazionali con una visione di più lungo periodo. Ha inoltre affermato la necessità di individuare degli indicatori in grado di misurare anche il capitale umano, che ha un valore triplo rispetto a quello fisico;

- 4) programmi nazionali di riforma: presentati dai governi nazionali e analizzati dalla Commissione tenendo conto degli obiettivi della strategia Europa 2020. Il programma nazionale di riforma dell’Italia relativo all’anno 2014 è stato presentato il 22 aprile scorso ([Parte I](#) - [Parte II](#) - [Appendice](#)). Sulla base di questo testo, come di consueto, il Consiglio dovrà adottare le specifiche raccomandazioni, che saranno oggetto di discussione al Consiglio europeo del 26-27 giugno prossimo, nella fase conclusiva del [semestre europeo](#);
- 5) raccomandazioni specifiche per paese: formulate dalla Commissione a seguito dell’esame dei programmi nazionali di riforma. Il 2 giugno 2014 la Commissione europea ha pubblicato il documento [COM\(2014\) 413](#) (Raccomandazione di raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2014 dell’Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2014 dell’Italia). Vi sono contenute richieste all’Italia di *“valutare entro la fine del 2014 gli effetti delle riforme del mercato del lavoro e del quadro di contrattazione salariale sulla creazione di posti di lavoro, sulle procedure di licenziamento, sulla dualismo del mercato del lavoro e sulla competitività di costo, valutando la necessità di ulteriori interventi; adoperarsi per una piena tutela sociale dei disoccupati, limitando tuttavia l’uso della cassa integrazione guadagni per facilitare la riallocazione della manodopera; rafforzare il legame tra le politiche del mercato del lavoro attive e passive, a partire dalla presentazione di una tabella di marcia dettagliata degli interventi entro settembre 2014, e potenziare il coordinamento e l’efficienza dei servizi pubblici per l’impiego in tutto il paese; intervenire concretamente per aumentare il tasso di occupazione femminile, adottando entro marzo 2015 misure che riducano i disincentivi fiscali al lavoro delle persone che costituiscono la seconda fonte di reddito familiare, e fornire adeguati servizi di assistenza e custodia”* (raccomandazione n. 5).

³ Si evidenzia che tutti gli indicatori, anche se in misura diversa, evidenziano un divario tra il "nord" e il "sud", di volta in volta dell’area euro o dell’intera UE.

3) Partenariati per la crescita, l'occupazione e la competitività

I partenariati per la crescita, l'occupazione e la competitività sono stati oggetto di discussione in occasione del [Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2013](#). Si tratta di un sistema di impegni contrattuali, concertati tra Stati membri reciprocamente e con le istituzioni dell'Unione, incorporato nel semestre europeo ed aperto agli Stati membri che non appartengono all'area euro.

Tali accordi verterebbero su *“un'ampia gamma di politiche e misure a favore della crescita e dell'occupazione, compresi i risultati conseguiti dai mercati del lavoro e dei prodotti (...) nonché (...) la formazione professionale, l'occupazione e l'inclusione sociale”* (par. 34 delle [Conclusioni del Consiglio europeo](#)). Per gli Stati membri impegnati in tali accordi sarebbero disponibili *“meccanismi di solidarietà (...) che offrirebbero, se del caso, sostegno agli Stati membri impegnati (...), contribuendo in tal modo a investimenti nelle politiche a favore della crescita e dell'occupazione”* (par. 35). La loro natura precisa (prestiti, sovvenzioni, garanzie), la forma istituzionale e l'entità non sono ancora state determinate ma il par. 36 delle Conclusioni specifica che *“un eventuale accordo di sostegno finanziario associato agli accordi contrattuali (...) avrà carattere giuridicamente vincolante”*

Si sottolinea che le Conclusioni del Consiglio europeo di dicembre 2013, nell'elencare le caratteristiche principali dei partenariati per la crescita, l'occupazione e la competitività, specificano che *“gli obiettivi e le misure di politica economica inclusi negli accordi contrattuali reciprocamente concertati dovrebbero essere concepiti dagli Stati membri in conformità delle loro disposizioni istituzionali e costituzionali e dovrebbero assicurare la piena titolarità nazionale mediante l'opportuno coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, delle parti sociali e degli altri soggetti interessati”* (par. 36 delle [Conclusioni](#)).

Al riguardo si ricorda che nei giorni precedenti al Consiglio europeo di dicembre si riteneva probabile che emergesse dal summit un'indicazione temporale precisa per il varo dell'iniziativa: infatti il progetto di conclusioni divulgato alla vigilia della riunione ipotizzava il raggiungimento di un accordo complessivo su sistema di accordi contrattuali e meccanismi di solidarietà collegati entro il giugno 2014. Constatata una diffusa contrarietà da parte delle delegazioni ad accogliere un sistema non ancora ben definito sia sotto il profilo degli impegni vincolanti sia per quanto riguarda gli incentivi finanziari, il Consiglio nel testo definitivo delle conclusioni ha previsto una scadenza meno immediata nella forma di un invito al Presidente del Consiglio europeo a *“riferire al Consiglio europeo nella riunione dell'ottobre del 2014 nella prospettiva di giungere a un accordo complessivo su entrambi gli elementi”* (paragrafo n. 37 delle Conclusioni).

4) Proposte di atti giuridici dell'Unione

Tra le recenti proposte di atti giuridici dell'Unione europea in materia di occupazione si ricordano:

- 1) proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'istituzione di una piattaforma europea per il rafforzamento della cooperazione volta a prevenire e scoraggiare il lavoro sommerso ([COM \(2014\) 221](#) definitivo). Si vedano in merito il [Doc XVIII, n. 67](#), approvato dall'11^a Commissione permanente del Senato della Repubblica, e la [scheda di lettura](#) predisposta dal Servizio affari internazionali;
- 2) proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo ad una rete europea di servizi per l'impiego, all'accesso dei lavoratori ai servizi di mobilità e ad una maggiore integrazione dei mercati del lavoro ([COM \(2014\) 6](#) ed [Allegati](#)). Si vedano in merito il [Doc XVIII, n. 54](#) e la [scheda di lettura](#) predisposta dal Servizio affari internazionali.