



Riunione dei Presidenti delle Commissioni Lavoro, Impresa, Innovazione & Affari sociali

Dublino, 28 - 29 aprile 2013

Scheda n. 4/AP

LE POLITICHE PER L'OCCUPAZIONE, IL MERCATO DEL LAVORO, LE PMI E L'INNOVAZIONE NELL'AMBITO DEL SEMESTRE EUROPEO

1. La Strategia "Europa 2020"

Lanciata da una [comunicazione della Commissione europea](#) del 3 marzo 2010, e subentrata alla cd. "Strategia di Lisbona per la crescita e l'occupazione", la Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva mira a uscire dalla crisi che continua ad affliggere l'economia di molti paesi UE, colmando al contempo le lacune del modello europeo di crescita e creando le condizioni per un diverso tipo di sviluppo economico, più sostenibile e solidale. A tal fine, l'Unione si è data cinque obiettivi da realizzare entro la fine del decennio - **che riguardano l'occupazione, l'istruzione, la ricerca e innovazione, l'integrazione sociale e la riduzione della povertà, il clima e l'energia** -, e ha individuato sette iniziative prioritarie su cui dovrebbero concentrarsi gli sforzi congiunti dell'Unione e degli Stati membri: **innovazione, economia digitale, occupazione, giovani, politica industriale, lotta alla povertà, uso efficiente delle risorse**.

Per quanto riguarda più in particolare l'occupazione, l'obiettivo di Europa 2020 consiste nell'innalzamento al 75% del tasso di occupazione, per una fascia di età inclusa tra i 20 e i 64 anni, mentre l'iniziativa corrispondente, "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione", si propone gli obiettivi supplementari di portare al di sotto del 10% il tasso di abbandono scolastico e ad almeno il 40% il numero di giovani con un'istruzione universitaria o equivalente, e di ridurre di almeno 20 milioni il numero di persone a rischio o in stato di povertà o emarginazione sociale. Le azioni concrete previste dall'agenda sono così sintetizzabili: accelerare le riforme per migliorare la flessibilità e sicurezza del mercato del lavoro ("[flessicurezza](#)"); dotare le persone delle qualifiche necessarie per le professioni di oggi e domani; migliorare la qualità degli impieghi garantendo migliori condizioni di lavoro; migliorare i presupposti per la creazione di posti di lavoro.

Il Semestre europeo

Al fine di coordinare al meglio le azioni finalizzate a realizzare gli obiettivi di Europa 2020, la Commissione europea ha istituito, a partire dal 2010-11, un ciclo annuale di coordinamento delle politiche economiche detto "Semestre europeo", con il compito di effettuare un'analisi dettagliata dei programmi di riforme strutturali ed economiche di ciascun paese dell'UE, che si concluda con l'adozione di raccomandazioni, anch'esse per Stato membro, valide per i successivi 12-18 mesi.

Queste le principali fasi del semestre europeo:

- Adozione da parte della Commissione, di solito intorno al mese di novembre, dell'**Analisi annuale della crescita**, che definisce le priorità per l'anno successivo in materia di promozione della crescita e dell'occupazione;

- Definizione, in occasione del **Consiglio europeo di marzo**, degli orientamenti dell'UE per le politiche nazionali, accompagnata da un punto sulla situazione macroeconomica dell'area, sui progressi registrati per conseguire i cinque obiettivi della Strategia Europa 2020 e sui passi avanti nell'ambito delle iniziative prioritarie;
- Presentazione da parte degli Stati membri, nel mese di aprile, dei piani per il risanamento delle finanze pubbliche (**Programmi di stabilità o convergenza**) e delle riforme e misure da adottare per conseguire una crescita intelligente, sostenibile e solidale (**Programmi nazionali di riforma**);
- Valutazione dei programmi degli Stati membri da parte della Commissione, e presentazione di **raccomandazioni per Paese**, discusse dal Consiglio e approvate dal Consiglio europeo di giugno.

2. Il Semestre 2012-13 e l'Analisi annuale della crescita

Per quanto concerne il Semestre europeo 2012-2013, esso è stato inaugurato il 28 novembre 2012 dalla Comunicazione della Commissione "[Analisi annuale della crescita 2013](#)", accompagnata da un "[Progetto di relazione comune sull'occupazione](#)", da una "[Relazione sul meccanismo di allerta per la prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici](#)" e da una "[Relazione sullo stato di integrazione del mercato unico](#)".

Per quanto concerne in particolare **la lotta contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi**, l'Analisi della crescita e la Relazione sull'occupazione offrono un quadro fortemente negativo e preoccupante: nel 2012 il numero di disoccupati è salito di due milioni, superando globalmente i 25 milioni, con un tasso globale di disoccupazione nell'UE pari al 10,6% (11,6% nella zona euro). La situazione varia notevolmente tra un paese europeo e l'altro, con una forbice che va dal 5% scarso fino al 25%. I giovani sono la categoria più colpita, con tassi di disoccupazione che in alcuni paesi superano il 50%. L'Italia è tra gli Stati membri in cui tale fenomeno appare più grave e radicato, con una percentuale di cd. "NEET" (giovani che non sono né occupati, né impegnati in corsi di studio o formazione) inferiore solo a quella del Belgio.

Sulla base di tale quadro, la Commissione propone un maggiore impegno "per migliorare la resilienza del mercato del lavoro e investire nel capitale umano onde agevolare le assunzioni e l'adattamento da parte delle imprese, e consentire a un maggior numero di persone di rimanere in attività e di cogliere le opportunità esistenti". La Commissione raccomanda in particolare:

- **Di limitare l'onere fiscale sull'occupazione**, in particolare per le persone con basse retribuzioni, prendendo in considerazione riduzioni temporanee dei contributi previdenziali o dei regimi di sovvenzione all'occupazione per i nuovi assunti;
- **Di continuare a modernizzare i mercati del lavoro** semplificando la normativa sull'occupazione e sviluppando l'organizzazione flessibile del lavoro, compresi regimi di riduzione dell'orario lavorativo e ambienti di lavoro che permettano di prolungare la vita attiva;
- **Di valutare l'incidenza dei sistemi di fissazione dei salari**, in particolare i meccanismi di indicizzazione, modificandoli se necessario, nel rispetto delle prassi di consultazione nazionali, perché rispecchino meglio l'andamento della produttività e favoriscano la creazione di posti di lavoro;
- **Di sfruttare il potenziale dei settori in espansione**, come l'economia verde, la sanità e le TIC, attraverso un quadro giuridico affidabile e orientato al futuro.

3. Le previsioni economiche di febbraio

Il quadro economico tracciato [dall'*Economic Forecast*](#) della Commissione, pubblicato nel mese di febbraio, ha confermato nel complesso la situazione evidenziata dalla Analisi annuale della crescita, ipotizzando in primo luogo per il 2013 il ritorno a una crescita, seppur contenuta e non equamente distribuita tra tutti gli Stati membri, per alcuni dei quali un incremento ridotto del PIL non è prevedibile prima della seconda metà dell'anno. "La contrazione delle attività economiche negli Stati membri vulnerabili", affermano le previsioni economiche di febbraio, "nasconde un processo di aggiustamento favorito dalle recenti riforme, che conferiranno alla crescita della competitività e al consolidamento dei conti pubblici un carattere strutturale, ponendo le condizioni per un'accelerazione della crescita nel 2014". Preoccupante appare invece il quadro offerto dal mercato del lavoro, con una disoccupazione ancora in crescita nel 2013 e un conseguente, forte impatto sociale.

Per quanto concerne in particolare l'Italia, le previsioni economiche collocano, per il 2013, il PIL reale in flessione dell'1%, rispetto al picco negativo del -2,2% del 2012 e a un ritorno del segno positivo nel 2014 (+0,8%). Il tasso di inflazione dovrebbe calare dal 2,5% del 2013 a un 1,8% (1,5% nel 2014), mentre il tasso di disoccupazione si attesterà al 12,2% (+0,8% rispetto ai valori dello scorso anno) e rimarrà sostanzialmente invariato (12,1%) anche nel 2014.

Per quanto concerne il processo che dovrebbe condurre al pareggio di bilancio, le previsioni della Commissione valutano, a 2012 consolidato, una riduzione del deficit al 2,9% del PIL (contro il 3,9% nel 2011), e ipotizzano un ulteriore calo al 2,1% nel 2013 e nel 2014, grazie alla piena attuazione delle misure di consolidamento adottate nel biennio 2011-2012. In termini strutturali, la Commissione prevede che l'Italia raggiunga una posizione di bilancio in sostanziale equilibrio nel 2013 (-0,1% nel 2013 e -0,5% nel 2014), con un avanzo primario strutturale che dovrebbe raggiungere il 5% del PIL nel 2013 e calare in modo solo marginale nel 2014. Il debito lordo dovrebbe a sua volta raggiungere il picco del 128,1% del PIL nel 2013 prima di calare nel 2014 grazie all'avanzo primario e alla ripresa economica.

4. Il Consiglio europeo di marzo

Il Consiglio europeo del 14 e 15 marzo, prendendo le mosse dalle valutazioni espresse nell'Analisi annuale della crescita, ha tenuto un ampio dibattito, incentrato soprattutto sulle modalità per rilanciare gli obiettivi e le linee d'azione della Strategia Europa 2020 senza inficiare gli obiettivi di bilancio degli Stati membri, come delineati nel Patto di stabilità.

Le conclusioni adottate dal Consiglio europeo ribadiscono la necessità di procedere ad azioni incisive per promuovere la competitività, la crescita e l'occupazione, che muovano dalla cinque priorità individuate dall'analisi annuale della crescita:

- a) **Portare avanti un risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita;**
- b) **Ripristinare la normale erogazione di prestiti all'economia;**
- c) **Promuovere la crescita e la competitività;**
- d) **Lottare contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi;**
- e) **Modernizzare la pubblica amministrazione.**

Più nel dettaglio, il punto 4. delle conclusioni rileva come sia necessaria "un'opportuna combinazione di misure riguardanti la spesa e le entrate a livello degli Stati membri, che comprenda misure mirate a breve termine per promuovere la crescita e sostenere la creazione di posti di lavoro, in particolare nei confronti dei giovani, e dia la priorità agli investimenti favorevoli alla crescita. In tale contesto il Consiglio europeo ricorda che, nel pieno rispetto del patto di stabilità e crescita, le possibilità offerte dal quadro di bilancio esistente dell'UE per equilibrare la necessità di investimenti pubblici produttivi con gli obiettivi della disciplina di bilancio potranno essere sfruttate nel cd. braccio preventivo del patto stesso".

Tra gli strumenti da attivare per integrare risanamento dei bilanci e crescita sostenibile, il Consiglio europeo pone l'accento in particolare sull'alleggerimento della fiscalità sul lavoro; su sforzi rinnovati per migliorare l'efficacia della riscossione e contrastare l'evasione fiscale, "anche mediante accordi sulla tassazione dei redditi da risparmio con paesi terzi e rapidi progressi nell'affrontare il problema della frode nel settore dell'IVA"; sull'attuazione piena degli orientamenti inclusi nel Patto per la crescita e l'occupazione, sfruttando in particolare il potenziale della *green economy*.

Infine, il punto 9. delle Conclusioni rileva come "affrontare la disoccupazione [sia] la sfida più importante che ci troviamo davanti. Nell'attuale contesto è pertanto necessario trattare in via prioritaria e con particolare attenzione le politiche attive per l'occupazione, sociali e del mercato del lavoro, così come occorre attribuire una particolare priorità alla promozione dell'occupazione giovanile" (oggetto di una specifica iniziativa adottata dal Consiglio europeo di febbraio 2013).

5. Il programma nazionale di riforma (PNR)

Deliberato dal Consiglio dei Ministri il 10 aprile 2013, inviato alle istituzioni europee e inserito, insieme al Programma di stabilità, all'interno del Documento di economia e finanza (DEF), il [PNR 2013](#) illustra un'ampia gamma di interventi in via di attuazione o di predisposizione, finalizzati alla lotta contro la disoccupazione e al rilancio dell'economia. Nel rimandare a un'ulteriore e più dettagliata scheda per le iniziative illustrate nel PNR, ci si limita qui a illustrarne i principi ispiratori, contenuti nel capitolo introduttivo.

Il punto I.5, dedicato specificamente alle imprese, evidenzia come le piccole e medie imprese costituiscano la spina dorsale del sistema produttivo italiano, cui conferiscono dinamicità e flessibilità organizzativa, e si sofferma sulle iniziative poste in essere dal Governo per potenziare il pilastro delle PMI: il rifinanziamento del Fondo Centrale di Garanzia per i prossimi tre anni; il credito d'imposta per gli investimenti in *venture capital*; il "Fondo start-up" e il "Fondo nazionale per l'innovazione" a supporto di progetti innovativi, anche per l'internazionalizzazione. Tali iniziative sono state accompagnate da azioni concrete per ridurre gli oneri amministrativi per le imprese, con l'eliminazione di controlli *ex ante*, limiti, permessi e licenze per le aziende innovative, e per velocizzare e semplificare le procedure per l'approvazione dei progetti per le infrastrutture strategiche. Inoltre, da gennaio 2013, i pagamenti tra le imprese e la PA avvengono entro 30 giorni (60 solo in casi eccezionali), anticipando la data di scadenza della direttiva europea in materia, e all'inizio di aprile il Governo ha approvato un decreto-legge che dà immediatamente il via al pagamento dei debiti commerciali scaduti della PA.

Il punto I.8 è invece dedicato alla ricerca e innovazione. Tra le iniziative poste in risalto dal PNR viene dato particolare rilievo all'istituzione del "Fondo per la Crescita Sostenibile", che dovrebbe muoversi in tre direzioni:

- Promozione dei progetti di R&S e innovazione, anche attraverso centri di ricerca unificati;
- Rafforzamento della struttura produttiva, specie nel Mezzogiorno;
- Promozione dell'internazionalizzazione delle imprese italiane.

In linea con il Programma europeo "Orizzonte 2020" (che subentrerà al Programma quadro di ricerca), fortemente orientato verso l'innovazione e l'introduzione di misure specifiche a sostegno delle PMI, è prevista l'elaborazione di progetti di ricerca e innovazione su temi strategici, volti a incoraggiare le sinergie tra imprese ed enti di ricerca.

Il punto I.12 è dedicato infine al Mercato del lavoro, e il PNR si sofferma in particolare sulla riforma del sistema di sicurezza sociale e del lavoro, che amplia la sfera di applicazione dei *benefits* anche alle categorie dei giovani lavoratori e valorizza l'apprendistato come percorso di inserimento lavorativo. In

tale contesto, è auspicata la messa a regime degli interventi sul versante delle politiche attive (formazione, orientamento, servizi al lavoro) e delle politiche passive (ammortizzatori sociali e *benefits* a vario titolo). Viene infine dato risalto all'istituzione del cd. "Ponte intergenerazionale", accordo in base al quale le aziende possono offrire contratti part-time ai lavoratori più anziani e contemporaneamente contratti di apprendistato o a tempo indeterminato ai giovani.

6. I Fondi europei, strumenti fondamentali per la lotta contro la disoccupazione e per la coesione sociale.

La questione della coesione sociale nell'Unione europea e del suo rafforzamento è uno dei temi centrali all'interno della **strategia Europa 2020** per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Le iniziative faro della strategia, e in particolare la *Piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale* e l'*Agenda per nuove competenze e per l'occupazione* appoggiano gli sforzi compiuti (in primis dagli Stati membri) per raggiungere tali obiettivi.

All'interno del Quadro finanziario pluriennale dell'Unione non mancano programmi e iniziative che hanno la coesione e l'armonia sociale come obiettivo. Il **Fondo sociale europeo**, ricompreso all'interno dei Fondi strutturali e attivo sull'intero territorio dell'Unione, si dedica in primo luogo alla promozione dell'occupazione in Europa e supporta gli Stati membri nel fornire alla forza lavoro e alle imprese europee gli strumenti adatti ad affrontare nuove sfide di portata globale. Finora, nell'ambito del QFP 2007-2013, il FSE ha generato benefici per più di 50 milioni di persone, di cui più di 4,5 milioni di disoccupati e 5 milioni di inattivi per il solo anno 2011; 75 miliardi di euro sono stati utilizzati per offrire ai cittadini nuove competenze e migliori prospettive di occupazione e permettere loro di realizzare in tal modo il proprio potenziale. Nel nuovo QFP (che dovrà essere riesaminato dal prossimo Consiglio europeo, dopo che il Parlamento europeo ha respinto il compromesso raggiunto dai Governi degli Stati membri), visti i problemi connessi alla disoccupazione e ai tassi di povertà costantemente elevati a livello UE, la Commissione ha proposto di dare particolare risalto al ruolo del Fondo sociale europeo; a tal fine, gli Stati membri saranno tenuti a definire le modalità con cui i diversi strumenti di finanziamento contribuiscono a conseguire gli obiettivi generali della strategia Europa 2020, anche stabilendo quote minime del sostegno dei fondi strutturali a favore del FSE per ciascuna categoria di regioni, in modo che le stesse ammontino a una percentuale minima complessiva pari al 25% delle somme destinate alla politica di coesione. Le attività del FSE saranno integrate da quelle di una serie di strumenti gestiti direttamente dalla Commissione, come PROGRESS e la rete EURES per favorire la creazione di posti di lavoro.

Come evidenziato dall'ultima **Analisi annuale della crescita**, le sfide poste dalla crisi economica e finanziaria hanno generato in molti paesi un aumento evidente del rischio di povertà, di esclusione sociale e di esclusione dal mercato del lavoro. Il tasso di disoccupazione dei giovani è attualmente pari al 23,4% e risulta in ulteriore aumento; non si fanno progressi nella riduzione dell'abbandono scolastico e nel mancato completamento del terzo livello d'istruzione; una proporzione pericolosamente elevata di giovani disoccupati non partecipa ad alcun ciclo d'istruzione e formazione (NEET - *not in employment, education or training*): per la precisione, il 12,9% dei giovani europei (età tra i 15 e i 24 anni), ovvero 7,5 milioni in totale nel 2011. Oltre ai giovani, anche le donne (più anziane), i disoccupati, i disabili e i migranti che vivono in Europa affrontano notevoli difficoltà ed elevatissimi livelli di disoccupazione (19,6% nel 2011, rispetto alla media del 9,7%).

Anche muovendo da queste valutazioni, la Commissione ha presentato lo scorso 20 febbraio la comunicazione "Investire nel settore sociale a favore della crescita e della coesione, in particolare attuando il Fondo sociale europeo nel periodo 2014-2020" ([COM \(2013\) 83](#)).

In essa vengono in primo luogo elencate le sfide fondamentali che la politica sociale dell'Unione dovrà affrontare nei prossimi anni (evoluzione demografica, maggiore efficienza delle politiche, individuazione di risorse private destinate a integrare lo sforzo pubblico, necessità di investire nel capitale umano lungo tutto l'arco della vita e di garantire mezzi di sussistenza sufficienti, porre rimedio alla disparità tra donne e uomini). Vengono quindi elencati gli obiettivi fondamentali da perseguire attraverso **una piena integrazione tra utilizzo dei fondi europei, azioni ricomprese nella Strategia Europa 2020, programmi nazionali di riforma:**

- **Rafforzare la sostenibilità e la qualità dei sistemi sociali** grazie a politiche semplificate e meglio mirate. Gli Stati membri sono invitati a dare maggiore importanza agli investimenti sociali al momento dell'allocazione delle risorse e nell'ambito della struttura globale delle politiche sociali, e a semplificare la gestione dei sistemi di prestazione per gli utilizzatori e i prestatori, riducendo gli oneri amministrativi e la frode e dando ai gruppi destinatari la possibilità di far valere meglio i loro diritti;
- **Proseguire politiche di mobilitazione e di sostegno** con un'assistenza mirata, condizionale e più efficace. Gli Stati membri sono invitati ad applicare pienamente la [raccomandazione sull'inclusione attiva](#), integrando i suoi tre pilastri: un aiuto sufficiente al reddito, mercati del lavoro in grado di favorire l'inserimento e servizi di assistenza; a colmare il divario retributivo tra le donne e gli uomini e ad eliminare altri ostacoli alla partecipazione delle donne e degli altri lavoratori sottorappresentati nel mercato del lavoro; a risolvere il problema dei senzatetto grazie a strategie globali fondate sulla prevenzione, a metodi che diano l'assoluta priorità all'alloggio e al riesame delle disposizioni e delle prassi relative alle espulsioni; a ricorrere al Fondo europeo di aiuti agli indigenti, per quanto necessario, al fine di affrontare il problema dell'indigenza materiale e dei senzatetto; ad applicare la [raccomandazione della Commissione sull'accesso a un conto di pagamento di base](#), proporre prodotti di consumo e servizi al miglior prezzo e migliorare l'inclusione finanziaria; a elaborare strategie concrete per l'innovazione sociale; a sostenere gli imprenditori sociali, prevedendo misure di incentivazione per la creazione e lo sviluppo di imprese; a esplorare ed elaborare soluzioni innovative volte a ottenere fondi privati supplementari per gli investimenti sociali, ad esempio grazie alle partnership pubblico-privato;
- **Investire nel settore sociale lungo tutto l'arco della vita.** Gli Stati membri sono invitati ad attuare la raccomandazione [“Investire nell'infanzia: spezzare il circolo vizioso dello svantaggio sociale”](#) in modo integrato, attraverso una combinazione di prestazioni in denaro e in natura, migliorando l'accesso all'educazione di qualità della prima infanzia, alla salute e ai servizi sociali; ad attuare la raccomandazione sulle [“Politiche volte a ridurre l'abbandono scolastico precoce”](#); a utilizzare i Principi di base dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra generazioni e un indice di invecchiamento attivo al fine di monitorare la condizione degli anziani nel mercato del lavoro, la loro partecipazione sociale, le possibilità di vita autonoma;
- **Utilizzare con la massima efficacia i fondi europei.** Gli Stati membri sono invitati a destinare le risorse della politica di coesione e di sviluppo rurale allo sviluppo del capitale umano e a fare in modo che gli interventi finanziati dai fondi corrispondano alle raccomandazioni per paese e si basino su una strategia di investimento sociale; a rispondere mediante un'azione coordinata dei Fondi strutturali e di investimento europei alle molteplici esigenze delle persone sfavorite, comprese quelle che vivono nelle zone povere e isolate; a ricercare i modi per integrare le risorse dell'UE mediante finanziamenti provenienti dalla Banca mondiale, dalla Banca di sviluppo del Consiglio d'Europa e dal gruppo della Banca europea degli investimenti: a sperimentare nuove strategie (come l'innovazione resa possibile dalle TIC) in materia di politiche sociali; ad associare le parti interessate, in particolare le organizzazioni della società civile vicine ai gruppi che beneficiano di interventi sociali, alla programmazione e all'attuazione, facilitando loro l'accesso ai finanziamenti.

In estrema sintesi, la via tracciata dalla Commissione prevede:

- Un rafforzamento degli investimenti sociali nel quadro del semestre europeo;
- Una migliore utilizzazione dei fondi dell'UE per favorire gli investimenti sociali;
- Una razionalizzazione della governance e della comunicazione sull'accesso e l'utilizzo delle risorse.