servizio affari internazionali
ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

Audizione del Commissario Andor

11ª Commissione permanente (Lavoro e previdenza sociale)

Roma, giovedì 9 gennaio 2014

Scheda n. 83 / I

In vista dell'incontro con il Commissario Andor si riportano, di seguito:

1) le indicazioni avanzate dal Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2013 in materia di occupazione, analisi annuale della crescita e partenariati per la crescita, l'occupazione e la competitività;
2) i temi affrontati e le principali iniziative legislative esaminate, nel corso della 3280ª sessione del Consiglio "Occupazione " (EPSCO) del 9 e 10 dicembre 2013;
3) alcune schede di approfondimento sulla Garanzia dei Giovani, il Fondo aiuto europeo per gli indigenti, il Fondo sociale europeo e sull'attuazione delle Raccomandazioni specifiche per l'Italia.

Occupazione giovanile

Nel corso del **Consiglio EPSCO** diversi Stati membri hanno evidenziato difficoltà per l'attuazione della Garanzia per i Giovani (al riguardo si rinvia alla parte di approfondimento sulla Garanzia dei Giovani).

Il commissario Andor, presente al Consiglio in rappresentanza della Commissione europea, ha illustrato inoltre la recente proposta della Commissione su "Un quadro di qualità per i tirocini" (COM(2013) 857). Si tratta di una proposta di raccomandazione del Consiglio, presentata il 4 dicembre 2013. Prevede che gli Stati membri adottino - trasponendole ove necessario nella propria legislazione interna - alcune linee guida che incrementino la trasparenza, assicurino il contenuto formativo e stabiliscano in maniera chiara le condizioni di lavoro per i tirocini non curriculari. La raccomandazione non si applica, infatti, ai tirocini che rientrano in un curriculum accademico, in un percorso di istruzione formale o che fanno parte di un corso di formazione professionale. La finalità perseguita è quella di promuovere lo strumento del tirocinio quale mezzo per incrementare l'occupabilità dei giovani;

Nell'ambito dell'esame del Patto per la crescita e l'occupazione il **Consiglio europeo** ha previsto che "l*a lotta alla disoccupazione giovanile rimane un obiettivo fondamentale della strategia dell'UE per promuovere la crescita, la competitività e l'occupazione. In tale contesto il Consiglio europeo invita gli Stati membri che non hanno ancora presentato piani di attuazione della "Garanzia per i giovani" a provvedervi senza indugio. Ricorda il suo impegno a rendere pienamente operativa l'iniziativa a favore dell'occupazione giovanile entro il gennaio 2014* (par. 26 delle Conclusioni del Consiglio).

Sul tema dell'occupazione il **Consiglio europeo** ha individuato, come azioni prioritarie, il sostegno e la creazione di posti di lavoro e la lotta contro la disoccupazione, "*in particolare la disoccupazione giovanile anche tramite la piena attuazione della garanzia per i giovani*", sottolineando

la necessità di "*dare seguito a riforme del funzionamento del mercato del lavoro*". Il Consiglio europeo ha altresì specificato che "*le politiche dovrebbero puntare, in particolare, a: - rafforzare gli incentivi, fiscali e di altro tipo, alla creazione di posti di lavoro, anche alleggerendo il carico fiscale sul lavoro; - allungare la vita lavorativa, aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, accelerare l'attuazione di misure attive per il mercato del lavoro e continuare a modernizzare i sistemi di istruzione e formazione, apprendimento lungo tutto l'arco della vita e formazione professionale compresi; - assicurare che il costo del lavoro evolva in funzione di incrementi della produttività; - affrontare il divario tra domanda e offerta di competenze; - accrescere la mobilità della forza lavoro*". Il Consiglio europeo sottolinea, infine, che *"restano cruciali politiche atte a favorire l'innovazione e a generare incrementi di produttività" (*par. 25 delle Conclusioni del Consiglio*).*

Il Ministero del lavoro ha redatto, ed inviato a Bruxelles il 29 novembre 2013, il Piano di attuazione italiano della garanzia per i giovani. Il documento contiene dati statistici che permettono di identificare la platea dei potenziali beneficiari (par. 2.1. pagg. 5-8) e le misure pianificate e previste (par. 2.1.1 e 2.2, pagg. 9-14). Il paragrafo 2.1.3 (pagg. 14-17) illustra i diversi livelli di gestione dei programmi (statale, regionale, locale), in omaggio al principio di sussidiarietà.
Con l'art. 5 del decreto-legge 128 giugno 2013, n. 76, è stata, inoltre, creata una struttura di missione per l'attuazione della Garanzia dei giovani che, in attesa del riordino sul territorio nazionale dei servizi per l'impiego, opererà fino al dicembre 2015.

Analisi annuale della crescita 2014, Relazione comune sull'occupazione e Relazione sul meccanismo di allerta. Approvazione del quadro di valutazione degli indicatori sociali ed occupazionali

Nel corso del **Consiglio EPSCO** i ministri hanno espresso apprezzamento per l'analisi effettuata dalla Commissione nell' Analisi annuale della crescita (COM(2013) 800) e nei documenti correlati: progetto di relazione comune sull'occupazione (COM(2013) 801), relazione della Commissione: Un mercato unico per la crescita e l'occupazione: analisi dei progressi compiuti e degli ostacoli ancora esistenti negli Stati membri (COM(2013) 785), proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione (COM(2013) 803) e relazione sul meccanismo di allerta (COM(2013) 790). Hanno inoltre convenuto sulla circostanza che la situazione occupazionale rimane preoccupante e che la crescita economica deve essere foriera di nuovi posti di lavoro perché la ripresa - ancora fragile - possa avere effetti tangibili sul mercato del lavoro.

Il **Consiglio europeo** di dicembre, dal canto suo, ha accolto "*con favore l'analisi annuale della crescita 2014 e la relazione sul meccanismo di allerta presentate dalla Commissione. Riconosce che, sebbene la ripresa economica sia ancora modesta, non uniforme e fragile, le prospettive economiche stanno diventando gradualmente più positive. Il risanamento di bilancio differenziato e favorevole alla crescita, il riequilibrio interno e il risanamento dei bilanci delle banche registrano tutti ulteriori progressi. La disoccupazione si è stabilizzata, anche se a livelli inaccettabilmente elevati. Nel 2014 e 2015 la ripresa economica e la creazione di posti di lavoro saranno sostenute da un'attuazione decisa e ambiziosa delle politiche concordate*" (par. 23 delle Conclusioni del Consiglio europeo).

Si ricorda che i documenti sopra citati sono parte integrante della strategia europea per l'occupazione (processo annuale, basato sul cd. "metodo aperto di coordinamento", che attraverso un costante scambio di informazioni, discussione e coordinamento delle politiche nazionali, mira a creare più posti di lavoro, più qualificati, in tutta l'UE).

Con specifico riferimento al **progetto di relazione comune sull'occupazione** (COM(2013) 801), il **Consiglio EPSCO** ha approvato il quadro di valutazione degli **indicatori sociali** ed

occupazionali che vengono utilizzati per illustrare e sintetizzare la situazione dell'UE[1]. Gli indicatori sono i seguenti:

- tasso di disoccupazione (15-74 anni), cfr. par. 3.1;
- tasso di NEET 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. 3.5[2].

Nell'approvare il quadro di valutazione, 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. In particolare 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. Ritiene inoltre necessario individuare degli indicatori in grado di misurare anche il capitale umano, che ha un valore triplo rispetto a quello fisico.

Il **Consiglio europeo** nel capitolo che riguarda la dimensione sociale dell'UEM, ha affermato che: " *Il Consiglio europeo ribadisce 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 del Consiglio europeo).

Partenariati per la crescita, l'occupazione e la competitività

Il **Consiglio europeo** ha discusso dei partenariati per la crescita, l'occupazione e la competitività, ovvero 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*"[3].

---

[1] 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.

[2] Si evidenzia che tutti gli indicatori, anche se in misura diversa, evidenziano un divario tra il "nord" ed il "sud", di volta in volta dell'area euro o dell'intera UE.

[3] Al riguardo si ritiene utile far rilevare 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

Si sottolinea che le Conclusioni del Consiglio europeo, 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).

In sede di **Consiglio EPSCO** sono stati altresì esaminati diversi documenti di rilevo in materia di occupazione o inclusione sociale:. su alcuni di essi si è raggiunto un accordo definitivo, mentre su altri il negoziato è destinato a proseguire nel 2014.

1) Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione dei servizi (COM(2012) 131)[4].

Il negoziato su questo testo è stato estremamente complesso, caratterizzato da posizioni molto divergenti, tanto da farne sembrare improbabile il buon esito. La parte più controversa della proposta era quella relativa agli articoli 9 (misure nazionali di controllo) e 12 (responsabilità congiunta e solidale in caso di subappalto).

In sede di Consiglio EPSCO si è registrato l'accordo su un orientamento generale, che apre la strada alla ricerca di un'intesa con il Parlamento europeo in sede di trilogo. La proposta è, tra l'altro, una delle poche ancora in sospeso tra quelle annunciate nell'atto per il mercato unico I. E' intenzione della Grecia trovare un'intesa durante il proprio periodo di Presidenza, ovvero entro la fine della corrente legislatura europea.

Il testo di compromesso convenuto, che dovrebbe permettere di avviare negoziazioni con il Parlamento europeo in vista del raggiungimento di un accordo in prima lettura, prevede:

a) all'art. 9 la possibilità per gli Stati membri di introdurre solo obblighi amministrativi e misure nazionali di controllo - giustificati e proporzionati - finalizzati ad assicurare la verifica del rispetto degli obblighi contenuti nella direttiva in via di approvazione;
b) all'art. 12 la necessità di prevedere nelle legislazioni nazionali forme di responsabilità congiunte e solidali in caso di subappalto. Ciò si traduce nella possibilità, per il lavoratore distaccato nel settore delle costruzioni, di rivalersi non solo sul soggetto subappaltante ma anche sull'appaltante per il rispetto dei propri diritti. Questa formulazione è stata sostenuta da alcune delegazioni, tra cui quella italiana, che ritenevano importante promuovere un rafforzamento delle tutele dei lavoratori al fine di contrastare la concorrenza sleale, le frodi e gli abusi.

Si segnala che il Consiglio europeo di dicembre ha sollecitato i colegislatori ad approvare rapidamente la proposta di direttiva (par. 26 delle Conclusioni).

2) Proposta di direttiva riguardante il miglioramento dell'equilibrio di genere tra gli amministratori senza incarichi esecutivi delle società quotate in borsa

Si tratta di una proposta di direttiva presentata nel 2012 (COM(2012) 614), per la quale era stato divulgato, prima del Consiglio, un *progress report* (documento del Consiglio 16437/13).

---

immediata nella forma e 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] L'11ª Commissione permanente del Senato della Repubblica ha adottato, in merito, la risoluzione di cui al doc. XVIII, n. 156. Si veda anche il Dossier 93/DN del 2012 (XVI legislatura).

Al fine di risolvere la questione relativa alla sotto-rappresentanza delle donne nel processo decisionale in economia, il documento propone l'obiettivo quantitativo vincolante del 40% della percentuale di sesso sotto-rappresentato nei consigli di amministrazione delle società quotate, da raggiungere entro il 2020.

Su questa proposta nove Parlamenti nazionali (le due camere del Regno Unito, dei Paesi Bassi e della Polonia, l'unica camera dei Parlamenti danese e svedese e la Camera dei deputati ceca) hanno espresso parere motivato contrario sul principio di sussidiarietà (si veda, per maggiori dettagli, il sito IPEX). Questa circostanza, assieme alle riserve avanzate da varie delegazioni, ha impedito finora di raggiungere un accordo. L'Italia ha dichiarato in sede di Consiglio di voler considerare tale proposta come prioritaria in occasione della propria Presidenza dell'Unione, nel secondo semestre 2014.

3) Proposta di direttiva del Consiglio recante applicazione del principio di parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale (COM(2008) 426)

Nonostante le riserve generali da parte di alcune delegazioni (per violazione delle prerogative degli Stati membri e dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, per la mancanza di certezza del diritto, per la divisione delle competenze) il Consiglio EPSCO ha approvato una relazione sullo stato di avanzamento della proposta (16438/13).

La Presidenza greca intende proseguire i lavori.

4) Proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio su una cooperazione rafforzata tra i servizi pubblici dell'impiego (COM(2013) 430), che propone l'instaurazione di una rete europea dei servizi dell'impiego per permettere un confronto tra le prestazioni a livello europeo, l'individuazione di buone prassi e la promozione di apprendimento reciproco. Si ritiene, infatti, che una cooperazione rafforzata potrebbe fornire un importante contributo per il miglioramento della situazione occupazionale in Europa.

Su questa proposta è stato raggiunto un accordo, che apre la strada alle negoziazioni in sede di trilogo, che avranno inizio il prossimo anno.

Si segnala che sulla proposta in oggetto è di recente intervenuta una risoluzione dell'11ª Commissione permanente del Senato della Repubbilca (doc. XVIII, n. 17). Si veda anche la scheda di valutazione n. 33/2013.

5) Proposta di raccomandazione del Consiglio su misure efficaci per l'integrazione dei rom negli Stati membri

E' stata adottata la raccomandazione del Consiglio, elaborata dalla Commissione il 26 giugno 2013, su misure efficaci per l'integrazione dei rom negli Stati membri (COM(2013) 460). Basato sulle precedenti comunicazioni di cui ai documenti COM(2011) 173 e COM(2012) 226, nonché sulle Conclusioni del Consiglio del 19 maggio 2011 sul quadro dell'UE per le strategie nazionali di integrazione dei rom, il testo formula raccomandazioni su:

1) questioni politiche sostanziali quali l'adozione di misure mirate per assicurare la parità di trattamento e l'accesso all'istruzione, all'occupazione, all'assistenza sanitaria ed all'alloggio, con adeguati finanziamenti provenienti da tutte le fonti disponibili (par. 2);
2) misure orizzontali di antidiscriminazione, protezione dei minori e delle donne, riduzione della povertà ed inclusione sociale, potenziamento dell'autonomia (par. 3);
3) misure strutturali quali piani di azione o strategie locali, misure di monitoraggio e valutazione, organismi per la promozione della parità di trattamento, punti di contatto nazionali per l'integrazione, cooperazione transnazionale (par. 4);
4) un sistema di relazioni alla Commissione europea, che fornirebbe la base per relazioni annuali al Parlamento europeo ed al Consiglio e confluirebbe nel semestre europeo mediante la redazione di raccomandazioni specifiche per ciascun paese (par. 5).

Particolare importanza è riconosciuta, nel testo, alla dimensione di genere, in considerazione della situazione particolarmente difficile in cui possono trovarsi le donne e le ragazze di etnia rom.

6) Meccanismi per l'avanzamento delle donne e l'uguaglianza di genere

Sono state adottate le conclusioni del Consiglio sull'effettività dei meccanismi istituzionali per l'avanzamento delle donne e l'uguaglianza di genere. Si richiede con questo documento agli Stati membri di perseguire un'uguaglianza di genere di fatto, tra l'altro assicurando il funzionamento efficace ed efficiente dei meccanismi istituzionali. La loro efficacia sarà monitorata attraverso gli indicatori, elencati nell'Allegato 1, tra cui il nuovo "produzione e disseminazione di statistiche disaggregate per genere".

Si tratta di un'iniziativa che rientra nel contesto della cd. "Piattaforma di Pechino", adottata dalla quarta Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne (1995). La piattaforma individua gli obiettivi strategici e le iniziative che i Governi e tutti gli attori economici e sociali devono assumere; tra queste appare anche il tema "donne e meccanismi istituzionali".

Nel corso del **Consiglio EPSCO** la Commissione europea ha, altresì, presentato:

1) la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa ai marittimi, che modifica le direttive 2008/94/CE, 2009/38/CE, 2002/14/CE, 98/59/CE e 2001/23/CE - COM (2013) 798 def (COM(2013) 798). Il testo è finalizzato ad includere la categoria dei marittimi nel campo di applicazione delle vigenti direttive UE in materia di diritto del lavoro. Si veda anche la scheda di valutazione n. 81/2013;
2) la comunicazione "libera circolazione dei cittadini comunitari e delle loro famiglie: cinque azioni per fare la differenza" (COM(2013) 837). Il testo intende precisare sia i diritti e obblighi dei cittadini dell'Unione sia le condizioni e limitazioni applicabili alla libertà di circolazione. Per agevolare le autorità nazionali e locali nell'applicazione efficace delle norme dell'UE e nell'impiego pratico dei fondi disponibili, la Commissione presenta cinque azioni concrete che sta realizzando insieme agli Stati membri:
   a) aiuto agli Stati membri per combattere i matrimoni simulati tramite la stesura di un manuale sul modo in cui contrastare questo potenziale abuso;
   b) aiuto alle autorità per l'applicazione della normativa dell'UE di coordinamento in materia di sicurezza sociale tramite una guida pratica che fornirà chiarimenti sulla "verifica della residenza abituale" prevista dalla normativa dell'UE in materia di sicurezza sociale;
   c) aiuto alle autorità per il superamento dei problemi legati all'inclusione sociale al fine di potenziare la capacità di impiego efficiente dei Fondi strutturali e d'investimento europei da parte delle autorità locali. E' prevista anche la pubblicazione di opuscoli ad uso dei singoli paesi per presentare i Fondi strutturali e d'investimento europei disponibili, al fine di aiutare le autorità regionali e locali a reperire le possibilità di finanziamento di cui potrebbero beneficiare i loro progetti destinati a promuovere l'inclusione sociale e a lottare contro la povertà;
   d) risposta alle esigenze delle autorità locali tramite la promozione delle migliori pratiche: entro il 2013 è previsto uno studio dedicato alla valutazione dell'impatto della libera circolazione in sei grandi città, tra cui Torino. Una conferenza di scambio di migliori pratiche avrà luogo nel febbraio 2014;
   e) aiuto alle autorità locali per l'applicazione pratica della normativa UE in materia di libera circolazione tramite moduli di formazione *on-line*, l'istituzione in tutti gli Stati membri di uffici di sostegno legale e di informazione per i lavoratori mobili dell'UE e di potenziamento della rete EURES in termini di assistenza alle persone in cerca di occupazione e ai datori di lavoro per favorire l'incontro fra domanda e offerta di lavoro.

La **riunione dell'EPSCO** ha anche costituito l'occasione per la **Grecia** di illustrare le proprie priorità in materia di occupazione per il **semestre di presidenza**, che si svolgerà dal 1° gennaio al 30 giugno 2014.

La dimensione sociale e la sua piena applicazione saranno considerate quali priorità assolute, assieme ad una maggiore coesione sociale, ulteriori sforzi per l'occupazione attraverso un più stretto collegamento tra il sistema di istruzione ed il mondo del lavoro, un rafforzato dialogo sociale e la sostenibilità dei sistemi di sicurezza sociale.

In termini di dossier legislativi, lo sforzo della Presidenza greca sarà concentrato su:

1) la piattaforma per il lavoro non dichiarato, la cui presentazione è attesa per la prossima primavera;
2) la raccomandazione sui tirocini (si veda sopra);
3) la direttiva "gente di mare" (COM(2013) 798). Si vedano la risoluzione della 11ª Commissione permanente (Doc. XVIII, n. 41) e la scheda di valutazione n. 81/2013;
4) la decisione sul dialogo sociale tripartito (COM(2013) 740). Si vedano la risoluzione dell'11ª Commissione permanente di cui al Doc XVIII, n. 38 e la scheda di valutazione n. 75/2013.

3 gennaio 2014
A cura di Laura Lo Prato
Per informazioni: Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea (affeuropei@senato.it)