servizio affari internazionali

ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione europea

SCHEDA DI VALUTAZIONE n. 33/2013
dei progetti di atti legislativi trasmessi ai sensi del protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità

TITOLO:	Proposta di decisione del parlamento europeo e del Consiglio su una cooperazione rafforzata tra i servizi pubblici per l'impiego.		
NUMERO ATTO	COM(2013) 430		
NUMERO PROCEDURA	2013/0202 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	17/06/2013		
DATA DI TRASMISSIONE	17/06/2013		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	13/09/2013		
ASSEGNATO IL	19/06/2013		
COMM.NE DI MERITO	11ª	**Parere motivato entro**	25/07/2013
COMM.NI CONSULTATE	1ª, 3ª, 14ª	**Oss.ni e proposte entro**	18/07/2013
OGGETTO	Creazione, per il periodo 1° gennaio 2014 - 31 dicembre 2020, di una rete tra i servizi pubblici per l'impiego degli Stati membri al fine di modernizzare i servizi medesimi e consentire loro di operare in modo compatto e proficuo nell'attuale crisi economica.		
BASE GIURIDICA	Art. 149 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ai sensi del quale "*Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, possono adottare misure di incentivazione dirette a promuovere la cooperazione tra Stati membri e a sostenere i loro interventi nel settore dell'occupazione, mediante iniziative volte a sviluppare gli scambi di informazioni e delle migliori prassi, a fornire analisi comparative e indicazioni, nonché a promuovere approcci innovativi e a valutare le esperienze realizzate, in particolare mediante il ricorso a progetti pilota*". Il par. 2 dello stesso art. 149 specifica che "*tali misure non comportano l'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri*". Si tratta infatti di una competenza di "sostegno" agli Stati membri, di cui l'UE, mediante la propria azione, può solo sostenere l'operato.		
PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ	Il documento appare conforme al principio di sussidiarietà in termini di:		

necessità dell'intervento delle istituzioni dell'Unione in quanto l'istituzione di una piattaforma transnazionale di collaborazione tra servizi pubblici non può essere decisa dagli Stati membri;

valore aggiunto per l'Unione: in termini degli auspicabili benefici derivanti dalle maggiori sinergie tra:

1) le strutture nazionali per l'impiego;
2) le stesse SPI e la Commissione europea;
3) le risorse disponibili. Il punto n. 15 delle premesse specifica, infatti, che "*per i progetti sviluppati dalla rete o formulati nell'ambito dell'attività per l'apprendimento reciproco e successivamente attuati nei singoli SPI, gli Stati membri avranno accesso ad un finanziamento da parte del Fondo sociale europeo (FSE), del Fondo di sviluppo regionale (FESR) e di Orizzonte 2020*";

E' inoltre previsto che una collaborazione più intensa determini una maggiore efficacia dei costi.

Con riferimento al principio di proporzionalità, le misure proposte appaiono congrue agli obiettivi che si intende perseguire.

Dal punto di vista strettamente formale si rileva, peraltro, che nel documento in oggetto l'argomentazione del rispetto del principio di sussidiarietà è estremamente sintetica (le tre righe finali del par. 3 della relazione introduttiva), senza ulteriori dettagli né nelle premesse dell'atto né in ulteriori documenti allegati. Ciò configura una potenziale violazione del prot. n. 2 ai trattati di Lisbona sull'applicazione dei principi di solidarietà e di proporzionalità, il quale stabilisce in maniera inequivoca che *"i progetti di atti legislativi sono motivati con riguardo ai principio di sussidiarietà e di proporzionalità. Ogni progetto di atto legislativo dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità*" (art. 5).

ANNOTAZIONI:

Già a fine ottobre 2012 la Commissione europea aveva preannunciato, all'interno del proprio programma di lavoro per l'anno 2013 (COM(2012) 269, vol 1 e vol 2), la presentazione di una proposta finalizzata ad istituire una rete formale di servizi pubblici dell'occupazione "*in vista dell'ammodernamento e del rafforzamento di tali servizi nell'intento di promuovere le transizioni sul mercato del lavoro*" (proposta I.34). Tale intervento era stato pensato come parte di un pacchetto inteso altresì a riformare la rete EURES[1].

La necessità di ridefinire i servizi primari ed essenziali dei servizi pubblici per l'impiego era già stata rilevata:

1) nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione: un contributo europeo verso la piena occupazione" (COM(2010) 682). Vi si afferma l'opportunità che i servizi per l'impiego, e in particolare quelli pubblici, rafforzino i servizi offerti agendo da "*agenzie di transizione*". Potrebbero "*assumere un ruolo più globale di fornitori di servizi permanenti, nel campo della valutazione delle competenze, della*

[1] EURES è una rete di cooperazione che collega la Commissione europea e i servizi pubblici per l'impiego dei paesi appartenenti allo Spazio economico europeo (i paesi dell'UE più la Norvegia, Islanda e Lichtenstein), la Svizzera e altre organizzazioni partner. Ha lo scopo di fornire servizi ai lavoratori e ai datori di lavoro nonché a tutti i cittadini che desiderano avvalersi del principio della libera circolazione delle persone. I servizi prestati sono di tre tipi: informazione, consulenza e assunzione/collocamento (incontro domanda/offerta).

definizione dei profili, dell'organizzazione delle formazioni, dell'orientamento professionale individuale e della consulenza ai clienti, facendo combaciare la domanda e l'offerta di lavoro e offrendo servizi ai datori di lavoro, nonché aiutando le persone più lontane dal mercato del lavoro a far fronte alle difficoltà che incontrano" (par. 1.2);

2) nella Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Verso una ripresa fonte di occupazione" (COM(2012) 173), del 18 aprile 2012. In questo documento si afferma la necessità di ristabilire la dinamica dei mercati del lavoro attraverso una combinazione di flessibilità e sicurezza (cd. "flessicurezza", par. 2.1 ma si veda anche COM(2010) 682, par. 1) che dovrebbe operare su più livelli, uno dei quali è quello di transizioni proficue nel mercato del lavoro. Ciò implicherebbe sicurezza nei passaggi da un'occupazione all'altra, con una vita professionale caratterizzata da una serie di cambi di lavoro. Poiché gli SPI sono i responsabili principali delle politiche che contribuiscono a facilitare le transizioni sul mercato del lavoro, il loro ruolo appare strategico a questo fine. La Commissione ne propone di nuovo la trasformazione in "*agenzie per la gestione delle transizioni*", svolgendo una "*nuova combinazione di funzioni 'attive' e 'passive' a sostegno di transizioni sostenibili durante tutta la vita professionale dei lavoratori*" (par. 2.1.2, alinea n. 2).

1) Contesto della proposta

La strategia Europa 2020[2], approvata dal Consiglio europeo nel giugno 2010, prevede tra l'altro 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 obiettivo, oltre ad essere funzionale rispetto alla perdurante crisi economica ed occupazionale, è coerente con gli obiettivi generali dell'UE ai sensi dell'art. 3 del Trattato sull'Unione europea (TUE).
I servizi pubblici per l'impiego, deputati a facilitare l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro, possono svolgere un ruolo cruciale per il raggiungimento di tale risultato. Del resto lo stesso art. 46, par. 1, del TFUE individua la "*stretta collaborazione tra le amministrazioni nazionali del lavoro*" tra le misure la cui attuazione è necessaria ai fini dell'attuazione della libera circolazione dei lavoratori.

2) Disciplina proposta

La proposta di decisione in oggetto è rivolta, ai sensi dell'art. 10, a tutti gli Stati membri, partendo dalla premessa che essi "*conserv*(a)*no le proprie competenze in materia di organizzazione, dotazione di organico e gestione dei rispettivi SPI*" (par. 1 della relazione introduttiva). Essendosi però constatato che gli uffici medesimi sono caratterizzati da diversi livelli di efficacia nell'esecuzione dei programmi relativi al mercato del lavoro, la Commissione ipotizza la costituzione di una piattaforma per il confronto delle prestazioni a livello europeo, "*individuando buone pratiche e favorendo l'apprendimento reciproco per rafforzare la capacità e l'efficienza dei servizi*" (par. 1 della relazione introduttiva). Tale piattaforma sarà attiva (art. 1) tra il 1° gennaio 2014 e il 31 dicembre 2020 (data, quest'ultima, in cui dovrebbe esaurirsi anche la Strategia Euuropa 2020). Gli obiettivi specifici che la rete si prefigge sono elencati nell'art. 2 e consistono nel:

1) attuare la strategia Europa 2020;
2) migliorare il funzionamento e l'integrazione dei mercati del lavoro nell'Unione;
3) incrementare la mobilità geografica e professionale;
4) lottare contro l'esclusione sociale.

Una collaborazione su base volontaria tra SPI è, in realtà, operativa già dal 1997, ma la partecipazione ristretta e l'assenza di rendicontazione ne hanno limitato l'operatività e i risultati[3]. Proprio alla luce di questa esperienza il documento in esame ipotizza invece la costruzione di una rete:

---

[2] Si ricorda che la strategia Europa 2020 mira alla realizzazione di una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. Per maggiori informazioni si veda il sito Internet della Commissione europea.

[3] Si segnala che proprio in sede di collaborazione tra SPI è stato adottato il documento, disponibile in lingua inglese, "Public employments services' contribution to EU 2020", che descrive i cambiamenti nel ruolo e nelle funzioni degli SPI ritenuti necessari alla luce dell'attuazione della strategia Europa 2020.

1) a cui afferiscano, oltre ai servizi pubblici per l'impiego designati dagli Stati membri e la Commissione europea, anche eventuali SPI regionali autonomi (art. 1);
2) che cooperi con le parti sociali, inclusi altri prestatori di servizi per l'impiego, "*coinvolgendole nelle attività e negli incontri della rete e scambiando informazioni e dati*" (art. 4);
3) i cui membri (si veda l'art. 5 per la nomina dei componenti ed il funzionamento della rete) riferiscano con cadenza annuale sulla propria attività (art. 3, par. 2);
4) che adotti ed attui un programma annuale, enunciando tra l'altro i metodi di lavoro che saranno adottati ed i risultati concreti da conseguire (art. 3, par. 1, let. f).

Alcuni esempi delle iniziative concrete che la rete sarà chiamata ad intraprendere sono riportate all'art. 3. Tra queste assumono particolare rilievo:

1) lo sviluppo e l'attuazione di sistemi per la definizione di parametri di riferimento per la valutazione delle prestazioni degli SPI, raccogliendo dati utili per l'apprendimento reciproco (art. 3, par. 1, let. a);
2) la fornitura di assistenza reciproca, anche ai fini di scambio di informazioni, di esperienze e di personale. Vi rientra altresì un sostegno all'attuazione di future raccompandazioni sugli SPI - specifiche per Paese - da formularsi ad opera del Consiglio (art. 3, par. 1, let. b).

Solo sulle due iniziative sopra riportate la rete dovrà stabilire uno specifico meccanismo di rendicontazione (art. 3, par. 2) e la prima è oggetto della delega di cui all'art. 7.

3) Atti delegati

L'art. 7 dell'atto in esame autorizza la Commissione europea ad adottare atti delegati per la determinazione di un "*approccio generale per l'attuazione delle iniziative per la definizione di parametri di riferimento e per l'apprendimento reciproco* (...) *che comprendano la metodologia, gli indicatori quantitativi e qualitativi di base per valutare le prestazioni degli SPI, lo strumento di apprendimento del programma integrato di apprendimento reciproco e le condizioni di partecipazione a queste iniziative*".
Si ricorda che ai sensi dell'art. 290 del TFUE gli atti delegati della Commissione possono integrare o modificare, qualora ciò sia previsto in un atto legislativo come quello in esame, solo elementi non essenziali dell'atto medesimo. Il tenore letterale della delega (definizione di un "*approccio generale per l'attuazione delle iniziative*...") è abbastanza generico da lasciare spazio ad un'interpretazione estensiva, in potenziale conflitto con il disposto del Trattato. La Commissione, peraltro, ne appare consapevole nella misura in cui ricorda essa stessa, nella relazione introduttiva, che "*la scelta dell'atto delegato come strumento giuridico è giustificata se ed in quanto tale strumento andrà a completare l'atto di base con elementi non essenziali e più dettagliati"* (par. 5). Specifica poi che "*il quadro generale comprenderà* (...) *aspetti tecnici"*, elencati nel terzo paragrafo del par. 5 della relazione introduttiva.
La delega ha, ai sensi dell'art. 8, par. 2, durata settennale, in modo da coincidere con il periodo per il quale la rete europea di servizi pubblici per l'impiego è istituita *ex* art. 1. Come di consueto, i co-legislatori dell'Unione hanno facoltà di revocarla in qualsiasi momento o di sollevare obiezioni specifiche su ogni singolo atto delegato.
Si segnala che dopo quattro anni dall'entrata in vigore dell'atto in esame la Commissione europea dovrà, ai sensi dell'art. 9, presentare una relazione sulla sua attuazione, in cui si stabilisca "*in che misura la rete abbia contribuito al conseguimento degli obiettivi di cui all'art. 2 e se abbia assolto le sue funzioni*".