

Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla «Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione»

COM(2012) 709 final — 2012/0335 (NLE)

(2013/C 133/14)

Relatore generale: **GREIF**

Il Consiglio, in data 11 dicembre 2012, ha deciso, conformemente al disposto degli articoli 148, paragrafo 2, e 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla:

Proposta di decisione del Consiglio sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione
COM(2012) 709 final - 2012/0335 (NLE).

L'Ufficio di presidenza del Comitato economico e sociale europeo, in data 11 dicembre 2012, ha incaricato la sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, di preparare i lavori del Comitato in materia.

Vista l'urgenza dei lavori, il Comitato economico e sociale europeo, nel corso della 487^a sessione plenaria del 13 e 14 febbraio 2013 (seduta del 13 febbraio), ha nominato GREIF relatore generale e ha adottato il seguente parere con 170 voti favorevoli, 5 voti contrari e 5 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 L'Europa non sembra ancora riuscire a superare la crisi, e ciò aggrava la sua divisione. Sullo sfondo degli approcci politici attualmente applicati nell'UE, che vedono nell'austerità la chiave per risolvere la crisi, il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ribadisce la sua profonda preoccupazione che né gli obiettivi della strategia Europa 2020 in materia di occupazione né quelli relativi alla lotta alla povertà possano essere raggiunti.

1.2 Il CESE chiede di varare un piano europeo di ripresa economica con effetti considerevoli sul mercato del lavoro, pari al 2 % del PIL. Per intensificare gli effetti occupazionali, occorre effettuare investimenti nazionali aggiuntivi e individuare progetti d'investimento a livello europeo in modo coordinato, rapido e mirato.

1.3 L'ampio coinvolgimento delle parti sociali e della società civile in tutte le fasi di definizione e attuazione della politica occupazionale costituisce un pilastro essenziale per il successo del coordinamento politico. Il CESE insiste sul fatto che tutte le parti interessate, compreso lo stesso Comitato, dovrebbero disporre di tempo sufficiente tra la pubblicazione della prossima proposta e la data prevista per l'adozione della decisione in modo da poter effettuare un dibattito approfondito in materia. Ciò riveste particolare importanza nel caso della nuova serie di orientamenti da adottare nel 2014.

1.4 Inoltre il Comitato ha formulato delle proposte nei seguenti ambiti:

— a integrazione dell'obiettivo di un aumento generale della quota di occupati nell'UE, occorrerebbe definire requisiti per specifici gruppi;

— la «garanzia per i giovani» dovrebbe essere applicabile al più presto, ossia, idealmente, al momento dell'iscrizione a un ufficio di collocamento;

— se i fondi dell'FSE non sono sufficienti, andrebbe istituito uno specifico fondo di solidarietà per i giovani destinato ai paesi con particolari difficoltà;

— si dovrebbero promuovere degli standard di qualità per la prima esperienza lavorativa e per la formazione sul posto di lavoro;

— andrebbe esaminato il sistema duale di apprendistato al fine di garantirne una più vasta attuazione nella quale le parti sociali devono svolgere un ruolo essenziale;

— è necessario combattere il lavoro precario, ad esempio ampliando l'approccio di flessicurezza e rivolgendogli maggiore attenzione alla flessicurezza interna;

— si dovrebbe riconoscere maggiormente il ruolo svolto dalle aziende, in particolare dalle PMI, nella creazione di posti di lavoro;

— occorre rafforzare il ruolo delle istituzioni del mercato del lavoro nei programmi nazionali di riforma;

— i paesi con una situazione del mercato del lavoro particolarmente difficile dovrebbero beneficiare di un accesso più agevole ai finanziamenti dell'UE;

— i finanziamenti europei devono essere sufficienti, e di questo aspetto occorre tenere pienamente conto nel quadro finanziario pluriennale.

2. Introduzione

2.1 Il Consiglio, in data 21 ottobre 2010, ha deciso di lasciare invariati gli orientamenti per le politiche a favore dell'occupazione fino al 2014, al fine di mettere in primo piano la loro attuazione⁽¹⁾. Il 28 novembre 2012 la Commissione europea ha presentato una proposta di decisione del Consiglio tesa a mantenere la validità degli orientamenti per il 2013.

2.2 Sullo sfondo del peggioramento in atto della situazione occupazionale nella maggior parte degli Stati membri, e in particolare dell'impennata della disoccupazione giovanile e di una disoccupazione di lungo periodo che permane elevata, in vista della preparazione dell'aggiornamento degli orientamenti previsto per il prossimo anno, il CESE approfitta della consultazione annuale, a norma dell'articolo 148, paragrafo 2, del TFUE, per ribadire le principali raccomandazioni formulate l'anno scorso in merito agli orientamenti e alla loro attuazione⁽²⁾.

3. Osservazioni generali

3.1 *Gli obiettivi di Europa 2020 in materia di occupazione rischiano di non essere realizzati*

3.1.1 Nei prossimi anni l'Europa si spingerà verso una situazione occupazionale estremamente critica. Alcuni gruppi, come i giovani, i lavoratori meno qualificati, i disoccupati di lunga durata, i disabili, gli immigrati e i genitori soli, sono colpiti in misura maggiore. Nel quinto anno di crisi finanziaria, tutte le previsioni, compresa l'analisi dell'occupazione della Commissione, indicano che gli sviluppi del mercato del lavoro in tutta Europa continueranno a essere negativi, almeno nel 2013. L'Europa non sembra ancora riuscire a superare la crisi, e ciò aggrava la sua divisione.

3.1.2 La ripresa dell'occupazione ha subito una battuta d'arresto, e il tasso di occupati è in calo. La creazione di posti di lavoro è rimasta debole, e la situazione è peggiorata nonostante le potenzialità non sfruttate di alcuni settori fonte di occupazione e del mercato unico. La segmentazione del mercato del lavoro si è ulteriormente accentuata, con un aumento dei contratti temporanei e del lavoro a tempo parziale. La pressione fiscale sul lavoro rimane elevata e in alcuni Stati membri è ulteriormente cresciuta. La disoccupazione è nuovamente in

aumento e ha raggiunto livelli senza precedenti, con tassi di disoccupazione di lunga durata allarmanti, soprattutto negli Stati membri costretti a forti misure di risanamento dei conti pubblici. Il reddito medio delle famiglie è in calo in molti Stati membri, e dai dati recenti emerge una tendenza verso livelli più elevati e forme più gravi di povertà e di esclusione sociale, con un aumento della povertà lavorativa e della polarizzazione sociale in molti Stati membri⁽³⁾.

3.1.3 Il CESE esprime la profonda preoccupazione che, sullo sfondo degli approcci politici attualmente applicati nell'UE, che vedono nell'austerità la chiave per risolvere la crisi, non si riescano a conseguire né gli obiettivi di occupazione né gli obiettivi di lotta alla povertà espressi nella priorità della crescita inclusiva della strategia Europa 2020.

3.2 *Agevolare una ripresa fonte di occupazione sostenuta da un piano europeo di ripresa economica*

3.2.1 Le misure di austerità, facendo contrarre la domanda finale in uno Stato membro, provocano reazioni a catena in altri paesi. L'avvio simultaneo di programmi di austerità in diversi paesi offusca ulteriormente le prospettive di crescita, ed è possibile che in questo modo si inneschi un circolo vizioso di insicurezza che incide in particolare sugli investimenti in formazione e perfezionamento professionale, sulla ricerca e l'innovazione, sull'occupazione e sui consumi.

3.2.2 Anche se la politica occupazionale non può compensare le lacune nella gestione della politica macroeconomica, il CESE ritiene che essa svolga un ruolo essenziale, accanto allo sviluppo dell'infrastruttura europea e alla crescita qualitativa. Occorre effettuare rapidamente investimenti europei e nazionali mirati e con un forte effetto occupazionale, da operare in modo coordinato per accrescerne l'efficacia. Bisogna compiere tutti gli sforzi possibili per mobilitare investimenti sia privati che pubblici e realizzare le necessarie riforme.

3.2.3 Il CESE condivide l'analisi della Commissione secondo cui le prospettive di aumento dell'occupazione dipendono in larga misura dalla capacità dell'UE di produrre crescita economica mediante appropriate politiche macroeconomiche, industriali e di innovazione, e di completare queste iniziative con una politica dell'occupazione indirizzata ad una ripresa che sia fonte di occupazione. Il CESE teme che molte delle utili proposte del pacchetto per l'occupazione adottato nell'aprile 2012 risultino inapplicabili qualora l'UE continui a portare avanti la propria politica di rigore.

⁽¹⁾ Decisione 2010/707/UE del Consiglio.

⁽²⁾ Cfr. in particolare il parere CESE del 27 maggio 2010 sugli orientamenti a favore dell'occupazione (GU C 21 del 21.1.2011, pag. 66), il parere CESE del 22 febbraio 2012 sugli orientamenti a favore dell'occupazione (GU C 143 del 22.5.2012, pag. 94), il parere CESE del 22 febbraio 2012 sul tema *Conseguenze sociali della nuova legislazione sulla governance economica* (GU C 143 del 22.5.2012, pag. 23), il parere CESE del 25 aprile 2012 sul tema *Fondi strutturali – disposizioni comuni* (GU C 191 del 29.6.2012, pag. 30), il parere CESE del 12 luglio 2012 in merito all'iniziativa *Opportunità per i giovani* (GU C 299 del 4.10.2012, pag. 97), il parere CESE del 15 novembre 2012 sul tema *Verso una ripresa fonte di occupazione* (GU C 11 del 15.1.2013, pag. 65).

⁽³⁾ COM(2012) 750 final: *Analisi annuale della crescita per il 2013*, allegato: *Progetto di relazione comune sull'occupazione*.

3.2.4 Il CESE teme anche che le sole misure proposte non consentano di realizzare gli obiettivi indicati nella strategia per l'occupazione dell'UE. Per questa ragione, il CESE ha ripetutamente chiesto un piano congiunturale europeo, con ampie ricadute sul mercato del lavoro, di portata pari al 2 % del PIL. I primi passi in questa direzione sono stati fatti nel quadro delle risoluzioni del vertice europeo del giugno 2012, con il Patto per la crescita e l'occupazione. Occorre adesso aggiungere i contenuti, per garantire durevolmente in tutta Europa lo spazio di manovra assolutamente necessario per la crescita sostenibile e l'occupazione. Il CESE ha anche chiesto un patto per gli investimenti sociali che consenta di superare in maniera duratura le crisi e di investire nel futuro, e intende seguire da vicino il pacchetto sugli investimenti sociali la cui adozione è stata annunciata dalla Commissione per febbraio.

3.3 Coinvolgimento della società civile e delle parti sociali

3.3.1 Il CESE ha espresso più volte la propria adesione al ciclo pluriennale di coordinamento politico nel quadro della strategia Europa 2020, e ha sempre affermato che l'ampio coinvolgimento dei parlamenti, delle parti sociali e della società civile a livello nazionale ed europeo in ogni fase della definizione e dell'attuazione della politica per l'occupazione costituisce un pilastro essenziale per il successo del coordinamento politico.

3.3.2 Dato che gli orientamenti offrono agli Stati membri il quadro entro il quale delineare, attuare e verificare le politiche nazionali nell'ambito della strategia globale dell'UE, il CESE insiste sul fatto che tutte le parti interessate, compreso lo stesso Comitato, dovrebbero disporre di tempo sufficiente tra la pubblicazione della prossima proposta e la data prevista per l'adozione della decisione, così da poter effettuare un dibattito approfondito in materia. Questo aspetto è ancora più importante se si considera che la politica occupazionale europea deve fornire un contributo maggiore al sostegno degli Stati membri in difficoltà.

3.3.3 In linea con il calendario del semestre europeo, le parti sociali europee dovrebbero essere consultate, in una fase precoce della preparazione dell'analisi annuale della crescita, per quanto riguarda la definizione delle «principali priorità strategiche relative alle politiche per l'occupazione», nonché nel quadro della formulazione, attuazione e valutazione degli orientamenti a favore dell'occupazione. Ciò riveste particolare importanza nel caso della nuova serie di orientamenti da adottare nel 2014.

4. Osservazioni specifiche e proposte concrete

4.1 **Integrare gli obiettivi generali in materia di occupazione con obiettivi europei per gruppi specifici:** in futuro, a integrazione dell'obiettivo di un aumento generale della quota di occupati nell'UE, occorrerebbe definire requisiti quantificati dell'UE per specifici gruppi come i disoccupati di lunga durata, le donne, gli anziani, i disabili e, in particolare, i giovani. Il frequente trasferimento della definizione di concreti obiettivi oc-

cupazionali a livello degli Stati membri non ha dato buoni risultati; in tale contesto bisogna definire un indicatore riferito a una riduzione sostanziale del numero di giovani che non lavorano e non partecipano a un corso di formazione (NEET).

4.2 **La garanzia per i giovani dovrebbe essere applicabile al più presto:** il Comitato accoglie con grande favore la proposta della Commissione di una garanzia per i giovani, intesa ad assicurare che tutti i giovani di età inferiore a 25 anni ricevano, in breve tempo, un'offerta qualitativamente valida di lavoro, proseguimento degli studi, apprendistato o tirocinio⁽⁴⁾. Ritiene tuttavia che intervenire dopo quattro mesi sia già troppo tardi. L'ideale sarebbe che la «garanzia per i giovani» fosse applicabile al più presto, ossia al momento dell'iscrizione a un ufficio di collocamento, dato che un passaggio difficile al mondo del lavoro nuoce all'economia e lascia dei segni per tutta la vita. Occorre che i piani nazionali di riforma comprendano misure concrete in questo senso.

4.3 **Istituire uno specifico fondo di solidarietà per i giovani destinato ai paesi con particolari difficoltà, se i fondi dell'FSE non sono sufficienti:** il CESE rileva che occorrerà adoperarsi in modo particolare affinché, nel predisporre le prospettive finanziarie per il periodo 2014-2020, si garantisca la disponibilità di risorse per i giovani nel quadro del Fondo sociale europeo. Il CESE ritiene che la gravità della situazione imponga la creazione di un fondo specifico di solidarietà per i giovani, ossia una soluzione basata sulla solidarietà analogamente al fondo di adeguamento alla globalizzazione (FEG). I paesi che attraversano particolari difficoltà potrebbero ricevere un sostegno temporaneo nel quadro dell'attuazione della garanzia per i giovani. Ove ciò non possa essere realizzato con le sole risorse del Fondo sociale europeo, occorre impiegare per il finanziamento altre risorse europee (fondo di solidarietà per i giovani). È stato possibile reperire miliardi per le banche, si dovrebbe quindi riuscire a mobilitare anche queste risorse.

4.4 **Promuovere standard di qualità, prime esperienze professionali e formazione sul posto di lavoro:** il CESE sostiene lo sviluppo di competenze che rispondano alle esigenze del mercato del lavoro attraverso la cooperazione attiva tra mondo del lavoro e istituti di istruzione. Il CESE ritiene opportuno sostenere le prime esperienze professionali e la formazione sul posto di lavoro, e quindi concorda sul fatto che l'apprendistato e i tirocini, nonché i programmi di volontariato, sono strumenti importanti che permettono ai giovani di acquisire competenze ed esperienza professionale. Il CESE sottolinea l'importanza di disporre di criteri qualitativi per apprendistati e tirocini. In tal senso, plaude all'iniziativa della Commissione di adottare un quadro qualitativo volto a incoraggiare l'offerta e la partecipazione a tirocini di qualità.

4.5 **Esaminare il sistema duale di apprendistato al fine di garantirne una più vasta attuazione:** è importante colmare il divario tra esigenze del mercato del lavoro, istruzione e aspettative dei giovani. Ciò può essere realizzato, per esempio, fornendo incentivi e sostegno allo sviluppo di regimi di apprendistato di alta qualità. Il CESE accoglie con favore le linee guida

⁽⁴⁾ Parere del CESE del 21 marzo 2013 in merito al pacchetto per l'occupazione giovanile (non ancora pubblicato in Gazzetta ufficiale).

della Commissione in merito. Occorre valutare la possibilità di applicare questo sistema duale che associa istruzione generale e formazione professionale anche in altri Stati membri. I paesi che hanno adottato un sistema di formazione duale registrano un tasso di disoccupazione giovanile notevolmente inferiore a quello dei paesi che non hanno introdotto sistemi di apprendistato. Inoltre, in alcuni paesi maggiormente in crisi vi è interesse per l'introduzione di sistemi di formazione duali. A tale proposito, il CESE chiede un migliore scambio di esperienze e il sostegno del Fondo sociale europeo per i regimi di apprendistato. Occorrono misure per incoraggiare lo scambio di buone pratiche, finanziamenti di avviamento e un quadro di qualità per la formazione duale a scuola e in azienda. Il CESE sottolinea l'importanza di coinvolgere le parti sociali nella formazione professionale. Ritiene quindi essenziale che le parti sociali degli Stati membri siano strettamente associate alla progettazione, attuazione e monitoraggio di sistemi di questo tipo.

4.6 Combattere il lavoro precario: il Comitato si è già pronunciato sul tema della flessicurezza in diverse occasioni, e si rallegra del fatto che le esperienze maturate nella gestione della crisi abbiano portato ad ampliare l'approccio adottato finora in questo campo. Infatti, nel quadro delle discussioni in materia, non era stata prestata la debita attenzione al miglioramento della flessibilità interna. L'occupazione a tempo determinato e il lavoro temporaneo possono offrire soluzioni transitorie di breve durata e risultare talvolta necessarie per facilitare, in particolare ai gruppi svantaggiati, il percorso verso il mercato del lavoro formale. Tuttavia, la conseguente mancanza di sicurezza occupazionale dev'essere temporanea e oggetto di protezione sociale. Per quanto riguarda la disoccupazione giovanile, il CESE sconsiglia il ricorso a soluzioni precarie e senza prospettive in materia di integrazione nel mercato del lavoro. Invece di puntare sull'occupazione precaria, bisogna attuare misure atte a evitare che il lavoro a tempo determinato, mal retribuito e poco tutelato divenga la norma per i giovani.

4.7 Riconoscere maggiormente il ruolo delle imprese nella creazione di posti di lavoro: le imprese in Europa hanno un ruolo essenziale nel superamento della crisi occupazionale. In particolare le piccole e medie imprese hanno fatto registrare negli ultimi anni un bilancio positivo in termini di assunzioni. È quindi essenziale migliorare l'accesso delle piccole e medie imprese al capitale e ridurre i costi di avviamento. Secondo la Commissione, ciò avrebbe un importante impatto sull'economia dell'UE, accrescendo il prodotto interno lordo

dell'1,5 %, ossia circa 150 miliardi di euro, senza al tempo stesso ridurre la protezione degli addetti. Anche le imprese sociali e le organizzazioni della società civile possono contribuire all'aumento dell'occupazione, come è stato, tra l'altro, più volte sottolineato in pareri del CESE. Inoltre, in un recente parere di iniziativa della commissione consultiva per le trasformazioni industriali, veniva osservato che le cooperative, specialmente quelle di lavoratori, garantiscono anche in tempo di crisi un numero maggiore di posti di lavoro, perché riducono i profitti per tutelare l'occupazione⁽⁵⁾.

4.8 Rafforzare il ruolo delle istituzioni del mercato del lavoro nei programmi nazionali di riforma: in vari paesi si dovrà sviluppare il sostegno specifico offerto dai servizi pubblici per l'occupazione, dedicando speciale attenzione ai gruppi svantaggiati. Occorre verificare ed eventualmente migliorare le condizioni di ammissione alle prestazioni destinate ai giovani disoccupati e ai disoccupati di lunga durata in cerca di un posto di lavoro o di formazione. Si raccomanda di includere tale obiettivo nei programmi nazionali di riforma.

4.9 Facilitare l'accesso ai finanziamenti dell'UE per i paesi con una situazione del mercato del lavoro particolarmente difficile: malgrado la difficile situazione di bilancio in alcuni Stati membri, la disponibilità di fondi nazionali ed europei per interventi attivi nel mercato del lavoro, accanto ad altri fondi per l'istruzione e l'occupazione dei giovani e dei disoccupati di lunga durata, va mantenuta e ove necessario aumentata. Gli Stati membri che si trovano in una situazione particolarmente difficile per quanto riguarda il mercato del lavoro e che, al tempo stesso, sono vincolati a una rigida disciplina di bilancio dovrebbero beneficiare di un accesso facilitato ai fondi dell'UE. Bisogna applicare procedure pragmatiche e flessibili e semplificare gli iter amministrativi richiesti per usufruire dei fondi, fino al punto di sopprimere temporaneamente il cofinanziamento nazionale in caso di ricorso al Fondo sociale europeo e ad altri fondi europei.

4.10 Fondi europei supplementari: la gravità della crisi economica mette in risalto il fatto che l'ammontare attualmente proposto dalla Commissione per i fondi strutturali nel periodo 2014-2020 potrebbe non essere sufficiente a ottenere l'effetto auspicato sulla crescita economica e sull'occupazione né ad accrescere la coesione economica, sociale e territoriale nell'UE. Di questo aspetto si dovrebbe tenere pienamente conto nel quadro finanziario pluriennale (QFP).

Bruxelles, 13 febbraio 2013

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Staffan NILSSON

⁽⁵⁾ Parere CESE del 25 aprile 2012 sul tema *Cooperative e ristrutturazione* (GU C 191 del 29.6.2012, pag. 24).