

# CAMERA DEI DEPUTATI <sup>Doc. XVIII</sup> N. 55

---

## COMMISSIONI RIUNITE XI (LAVORO PUBBLICO E PRIVATO) E XII (AFFARI SOCIALI)

---

### **DOCUMENTO FINALE, A NORMA DELL'ARTICOLO 127 DEL REGOLAMENTO, SULLA:**

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni « Avvio di una consultazione su un pilastro europeo dei diritti sociali » e relativo allegato « Prima stesura del pilastro dei diritti sociali » (COM(2016) 127 final e COM(2016) 127 final – Annex 1)

---

*Approvato il 21 dicembre 2016*

---

**Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni « Avvio di una consultazione su un pilastro europeo dei diritti sociali » e relativo allegato « Prima stesura del pilastro dei diritti sociali ». COM(2016) 127 final e COM(2016) 127 final – Annex 1.**

**DOCUMENTO FINALE APPROVATO**

Le Commissioni riunite XI (Lavoro pubblico e privato) e XII (Affari sociali),

esaminati, ai sensi dell'articolo 127 del Regolamento, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni « Avvio di una consultazione su un pilastro europeo dei diritti sociali » e il relativo allegato « Prima stesura del pilastro dei diritti sociali (COM(2016)127 final e COM(2016)127 final – Annex 1) »;

valutati i contributi trasmessi dalle parti sociali in relazione ai contenuti della Comunicazione e del relativo allegato;

premessi che:

la crisi economico-finanziaria, esplosa nel 2007, ha prodotto effetti particolarmente gravi e duraturi in Europa, e in particolare in quasi tutti i Paesi dell'area dell'euro, già provati dall'impatto della globalizzazione e dalla accelerazione delle dinamiche concorrenziali delle cosiddette economie emergenti;

la portata e l'intensità dei cambiamenti in atto in Europa sul piano economico, sociale e demografico rende più difficile fare previsioni attendibili sugli esiti dei processi evolutivi e impone comunque un aggiornamento dei paradigmi interpretativi e delle politiche sino ad ora poste in essere. Ciò vale, in particolare, per quanto concerne l'impatto di fenomeni come l'invecchiamento della popolazione e il conseguente aumento della domanda di servizi sanitari e assistenziali, l'aumento

dei flussi migratori, la scomparsa di alcune tipologie di attività lavorative e l'emersione di nuove figure professionali correlate ai progressi tecnologici, le difficoltà del sistema di istruzione e formazione ad aggiornarsi e adeguarsi alle esigenze del mondo del lavoro, la diffusione di occupazioni precarie e a tempo determinato;

il combinato disposto della crisi economica e della globalizzazione ha innescato dinamiche recessive dalle quali molti Paesi europei, specie dell'area dell'euro, faticano ad uscire e ha aggravato i divari tra i diversi Stati membri, allo stesso tempo accentuando le disegualianze all'interno di ciascuno di essi, nonché ampliando l'area della precarietà e del disagio sociale;

particolarmente allarmante è l'andamento dei dati relativi alla quota di popolazione a rischio povertà: nonostante la sua riduzione costituisca uno degli obiettivi prioritari della Strategia Europa 2020, tale quota è infatti rimasta sostanzialmente invariata nell'Unione europea (23,7 per cento), è aumentata di un punto percentuale nell'area dell'euro (dal 22 al 23 per cento) e in modo ancora più rilevante in Italia;

uno degli effetti più gravi della crisi economico-finanziaria, infatti, è costituito dal drastico aumento della percentuale di disoccupati rispetto ai livelli pre-crisi, fatta eccezione per la Germania e per pochi altri Paesi membri;

dopo il picco negativo raggiunto nel 2013, il tasso di disoccupazione sta par-

zialmente regredendo, ma la situazione rimane critica: secondo gli ultimi dati Eurostat, la media registrata nei Paesi dell'Unione europea si colloca ancora attorno al 10 per cento, mentre valori più elevati si registrano in Spagna, Italia, Portogallo e Grecia;

la crisi occupazionale ha colpito in particolare la popolazione giovanile: nel 2013, il 23,4 per cento dei giovani dell'Unione europea risultava disoccupato, con picchi significativi in Grecia (58,3 per cento), Spagna (55,5 per cento), Italia (40 per cento) e Portogallo (32 per cento);

in tale ambito, merita di essere oggetto di particolare attenzione la categoria dei giovani che non sono coinvolti in alcuna attività lavorativa né seguono un percorso di studi o di formazione (NEET), che rischiano di perdere contatto in modo duraturo con il mondo del lavoro;

assai preoccupante è anche l'andamento della disoccupazione di lunga durata: nell'area dell'euro, tra il 2007 e il 2015, la percentuale è quasi raddoppiata (passando dal 3,2 al 5,5 per cento) mentre una crescita più elevata si è registrata in Italia, in Portogallo e, in modo ancor più pronunciato, in Spagna e in Grecia;

in assenza di meccanismi di stabilizzazione comuni nell'ambito dell'Unione europea, gli Stati membri hanno dovuto far fronte alle gravi conseguenze sociali della crisi essenzialmente attraverso strumenti di carattere nazionale, in un contesto nel quale, tuttavia, le regole imposte dall'adesione all'Unione economica e monetaria imponevano loro l'adozione di politiche di riduzione delle spese, amplificando in questo modo gli effetti della crisi;

appare preoccupante la tendenza, rilevata dall'Organizzazione internazionale del lavoro nel suo studio « *Building a social pillar for European convergence* », ad un ampliamento delle divergenze tra gli Stati membri negli ultimi anni o ad una convergenza verso situazioni sociali non desiderabili, quale, ad esempio, l'incre-

mento delle diseguglianze nella distribuzione dei redditi;

per far fronte a tale difficile situazione, le Istituzioni europee, anche grazie alle insistenti sollecitazioni di alcuni Paesi membri, tra cui l'Italia, si sono mosse nella direzione dell'adozione di una serie di misure dirette a mitigare gli effetti della crisi; in particolare, l'introduzione della « Garanzia giovani » e del connesso strumento finanziario « Iniziativa per l'occupazione giovanile » (con una dotazione complessiva di 6,4 miliardi di euro per il periodo 2014-2020) ha prodotto risultati che la Commissione europea valuta parzialmente soddisfacenti per quanto concerne il miglioramento della formazione e la riduzione del numero dei NEET;

il presidente della Commissione Juncker, sin dal momento dell'indicazione degli orientamenti politici per la Commissione europea, nel documento « Un nuovo inizio per l'Europa: il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico » ha indicato per l'Europa l'obiettivo di conseguire un « tripla A » sociale, accanto a quella in campo economico-finanziario;

analogo obiettivo è stato indicato nell'ambito della relazione « Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa », evidenziando che « per il successo dell'UEM occorre che i mercati del lavoro e i sistemi di protezione sociale funzionino correttamente e in modo equo in tutti gli Stati membri della zona euro »;

anche sulla base degli esiti prodotti dalle iniziative richiamate, la Commissione europea ha lanciato la proposta per l'istituzione di un vero e proprio pilastro europeo dei diritti sociali;

tale proposta merita apprezzamento per la portata innovativa della Comunicazione in esame, che intende affrontare tematiche particolarmente rilevanti, che attengono alle caratteristiche essenziali della stessa Unione europea, con un approccio organico e coerente, prendendo contestualmente in considerazione le di-

verse dimensioni della realtà economica e sociale, in primo luogo attraverso una valutazione dello stato di concreta attuazione dell'*acquis* sociale all'interno dell'Unione europea, per proseguire con un'analisi sui nuovi sviluppi dell'organizzazione del lavoro e delle società derivanti dagli effetti delle nuove tecnologie e dalle tendenze demografiche;

in mancanza della definizione di una cornice comune di diritti sociali per gli Stati membri dell'Unione europea, che definisca i contenuti condivisi di un modello sociale europeo, verso il quale dovrebbero convergere i diversi Paesi, è concreto il rischio che si alimentino dinamiche che producono una distruttiva concorrenza al ribasso all'interno dell'Unione;

merita, in particolare, apprezzamento l'approccio adottato dalla Commissione europea che, proprio in considerazione del rilievo delle questioni trattate, che toccano interessi vitali di larga parte dei cittadini europei, ha avviato un'ampia consultazione, rivolta a tutte le parti sociali interessate, per acquisire utili elementi di valutazione e proposte integrative o correttive;

appare altresì condivisibile la priorità accordata, nell'ambito della Comunicazione in esame, agli obiettivi di garantire pari opportunità nell'accesso al mercato del lavoro e nel trattamento dei lavoratori; lo sviluppo delle competenze e l'apprendimento permanente; eque condizioni di lavoro e un'equilibrata composizione dei diritti e degli obblighi dei lavoratori e dei datori di lavoro, come pure tra flessibilità e sicurezza; la garanzia di una protezione sociale adeguata e sostenibile che assicuri a tutti l'accesso ai servizi essenziali;

il carattere sintetico delle proposizioni contenute nell'allegato recante la «Prima stesura del pilastro dei diritti sociali» si giustifica, in questa fase preliminare, sulla base della considerazione che si tratta del punto di avvio per la consultazione, destinato ad arricchirsi e a completarsi all'esito della consultazione stessa;

il pilastro europeo dei diritti sociali, nella sua stesura definitiva da elaborare, al termine della consultazione, nella primavera del 2017, dovrebbe diventare il quadro di riferimento per vagliare la situazione occupazionale e sociale degli Stati membri partecipanti e orientare una rinnovata convergenza all'interno dell'area dell'euro, temperando i vincoli stringenti in materia di finanza pubblica;

la discussione in ordine all'individuazione di diritti sociali da garantire nei diversi Paesi dell'area dell'euro e, più in generale, dell'Unione europea sollecita una riflessione più ampia sulle priorità delle politiche messe in campo a livello europeo che, negli anni della crisi, si sono concentrate essenzialmente sugli aspetti attinenti all'equilibrio delle finanze pubbliche;

la scelta di promuovere l'individuazione di un minimo comune denominatore per i diritti e le politiche sociali nell'area dell'euro, anche in vista della costruzione di un unico sistema di garanzie, richiede infatti che gli Stati membri abbiano sufficiente spazio di manovra, sul piano delle politiche di bilancio, per adottare le necessarie misure integrative e correttive, se non si vuole procedere nella direzione di un appiattimento verso il basso delle tutele;

l'agenda sociale europea enfatizza il contributo positivo che gli investimenti nel *welfare*, soprattutto nei servizi, danno alla crescita economica e alla partecipazione attiva al mercato del lavoro. I vincoli di bilancio crescenti e le misure di risanamento finanziario impediscono tuttavia di agire attraverso la leva della spesa pubblica per investimenti volti a creare nuova occupazione e a sostenere la crescita. A questo fine si rende necessario che le politiche volte al rafforzamento delle garanzie dei diritti sociali trovino adeguato supporto anche a valere su risorse messe a disposizione dal bilancio dell'Unione europea, in particolare con la programmazione dei fondi strutturali e di investimento per il periodo 2014-2020 e con il cosiddetto Piano Juncker;

rilevata la necessità che il presente documento finale sia trasmesso tempestivamente alla Commissione europea, nell'ambito del cosiddetto dialogo politico, nonché al Parlamento europeo e al Consiglio,

esprimono una

#### VALUTAZIONE FAVOREVOLE

con le seguenti condizioni:

a) l'importanza dei temi trattati e l'interesse che essi rivestono per la quasi totalità dei cittadini europei richiede un impegno serio e coerente da parte delle Istituzioni europee e degli Stati membri affinché il pilastro europeo dei diritti sociali non si riduca a mere enunciazioni di principio prive di conseguenze di carattere giuridico;

b) i principi affermati nel pilastro dovrebbero essere configurati, a seconda dei casi, come obiettivi da raggiungere o *standard* da garantire, introducendo meccanismi correttivi in caso di scostamenti significativi da parte degli Stati membri;

c) a tal fine è indispensabile che quanto prima sia definito un cronoprogramma che indichi puntualmente le iniziative che la Commissione europea intende proporre con la specificazione delle misure concrete e delle risorse finanziarie che saranno messe a disposizione allo scopo;

d) ferme restando le competenze prioritarie degli Stati membri sulle materie oggetto della Comunicazione, il raggiungimento degli obiettivi prospettati non può prescindere da un adeguato supporto agli sforzi che i medesimi Stati membri saranno chiamati a compiere attraverso necessarie misure normative e opportuni sostegni finanziari da parte dell'Unione europea, posto che i Paesi in cui le criticità sono maggiori dispongono di minori spazi di manovra sul piano finanziario a causa degli stringenti vincoli di bilancio;

e) in particolare, appare necessario che taluni parametri e indicatori sociali,

quali la riduzione della percentuale di popolazione a rischio di povertà e del tasso di disoccupazione, ovvero il miglioramento delle competenze e lo sviluppo della formazione e dell'istruzione, acquisiscano, nell'ambito della procedura del Semestre europeo, valore vincolante al pari degli obiettivi di finanza pubblica; anche a tal fine, è possibile ipotizzare, su un piano generale, la definizione di indicatori per misurare, per ogni settore e per ogni Paese il grado di adempimento dei vari principi che andranno a costituire il pilastro sociale;

f) per le medesime ragioni, appare necessario che tutte le misure e le iniziative più rilevanti adottate a livello europeo, in grado di incidere sulle grandezze macroeconomiche, siano valutate facendo sistematicamente riferimento al loro impatto potenziale sul piano sociale;

g) in questo quadro, dovrebbe valutarsi in primo luogo la possibilità di riservare un particolare trattamento, in sede di applicazione dei parametri del patto di stabilità e crescita e di valutazione dei disavanzi pubblici, agli investimenti di carattere sociale, tenendo conto anche dei positivi effetti che essi possono produrre sulla crescita economica. La spesa in favore del *welfare* non dovrebbe essere considerata solo sotto il profilo delle compatibilità finanziarie, ma anche rispetto al contributo positivo che essa può dare alla creazione di nuova occupazione e alla crescita. Al fine di rilanciare un'agenda sociale per la crescita, occorre individuare ambiti di investimento in cui far valere una *golden rule* per la mobilitazione della spesa, anche con l'obiettivo di sostenere la crescita dell'occupazione femminile, con particolare riferimento agli investimenti nei settori dell'infanzia, della non autosufficienza e dell'integrazione socio-sanitaria, ambiti nei quali l'occupazione è destinata a crescere nei prossimi anni per effetto delle grandi trasformazioni demografiche e dei nuovi bisogni di conciliazione tra i tempi di vita e di lavoro, come ribadito dalla stessa Commissione europea, da ultimo con il lancio del *Social Investment*

*Package* del 2013. Per evitare che questa crescita occupazionale si risolva in una corsa al ribasso di *standard* sociali e salariali, occorre mobilitare risorse pubbliche e private per investimenti che devono tornare a conciliare gli obiettivi della crescita e della coesione sociale;

h) siano intraprese, in particolare, azioni volte a garantire alle persone con disabilità un'assistenza di lunga durata, adeguando i costi alla situazione economica dei singoli beneficiari delle prestazioni e assicurando loro il diritto all'utilizzo di *internet*, mezzo ormai imprescindibile per la socializzazione, l'informazione, il lavoro e lo svago, incentivando la relativa formazione;

i) si rende necessario, inoltre, promuovere la solidarietà nei confronti dei rifugiati e dei migranti assicurando loro l'inclusione sociale e la pronta integrazione nel mercato del lavoro, attraverso un approccio europeo comune e politiche coerenti a livello nazionale, che, superando l'attuale carenza di risorse finanziarie, favorisca il loro accesso al mercato del lavoro e alla protezione sociale, individuando un sistema di tutele giuridiche sostenibili per i lavoratori irregolari e rafforzi l'individuazione e la repressione dello sfruttamento dei lavoratori migranti;

l) a livello europeo è inoltre necessario rafforzare gli strumenti a disposizione per politiche anticicliche e per fronteggiare gli aumenti del tasso di disoccupazione in caso di *shock* asimmetrici, come prospettato con la proposta di introdurre un sussidio europeo di disoccupazione, avanzata dal Governo italiano nel febbraio 2016 con il documento « Una strategia europea condivisa per crescita, lavoro e stabilità »;

m) occorre inoltre rafforzare gli strumenti attivabili per promuovere la qualificazione del capitale umano, fattore fondamentale per un aumento qualitativo e quantitativo dell'occupazione e per la riconversione dei lavoratori in età avanzata a rischio di disoccupazione di lunga durata; anche nell'ottica di definire politiche

sociali e occupazionali al passo con la digitalizzazione dei mercati del lavoro, occorre aumentare le risorse per l'istruzione, la formazione e l'aggiornamento delle competenze e delle conoscenze, in modo da aumentare la produttività e orientare le economie europee verso produzioni e servizi a più elevato valore aggiunto. In tal modo, si potrà rafforzare la capacità dei sistemi europei, che costituiscono economie mature, di fronteggiare la concorrenza delle più dinamiche e aggressive economie emergenti. L'elaborazione del pilastro europeo deve connettersi agli obiettivi della programmazione finanziaria dell'Unione europea per il periodo 2014-2020 e a quelli indicati dal cosiddetto Piano Juncker. La strategia di crescita inclusiva promossa a livello europeo passa per investimenti nel campo della ricerca in grado di alimentare un circuito di innovazione a tutti i livelli, compresi gli ambiti delle politiche sociali e della salute;

n) di fronte al protrarsi della disoccupazione, soprattutto giovanile, le politiche per l'inclusione sociale devono trarre vantaggio da un maggiore coordinamento con le politiche europee per il contrasto della povertà e l'inserimento attivo nel mercato del lavoro. In coerenza con gli obiettivi del pilastro sociale, occorre individuare fondi di bilancio volti a finanziare e a rendere omogenei nel loro funzionamento i vari dispositivi di reddito minimo garantito, da associare a politiche attive e servizi sociali relativi all'abitazione, alla formazione e all'accesso dei beneficiari alle cure sociali e sanitarie. La riduzione delle asimmetrie tra i Paesi membri, acuite dalle politiche di risanamento finanziario, deve poggiare sul rafforzamento delle politiche di inclusione sociale, soprattutto nei Paesi che ancora non si sono dotati di politiche nazionali di questo tipo o sono impossibilitati a farlo a causa dei vincoli di bilancio imposti dalle misure di risanamento finanziario;

o) occorre rendere permanente, con conseguente rifinanziamento da parte dell'Unione europea, l'Iniziativa per l'occupazione dei giovani, valutando contestualmente le eventuali integrazioni e corre-

zioni da apportare anche sulla base delle migliori pratiche che si registreranno nei diversi Paesi membri;

*p)* nella elaborazione del pilastro europeo dei diritti sociali, occorre adottare politiche mirate a garantire la sostenibilità nel lungo termine dei sistemi previdenziali, sanitari e assistenziali, contrastando gli effetti dell'invecchiamento demografico as-

sociato alla bassa occupazione giovanile e femminile e al carattere precario di molti posti di lavoro, in modo da contribuire ad assicurare pensioni dignitose alle generazioni più giovani e alle donne; anche al fine di promuovere il conseguimento di tali obiettivi, occorre altresì prevedere adeguati sostegni, anche economici, alla natalità ed introdurre misure volte a conciliare vita professionale e vita familiare.

