



IL CANTIERE “LAVORO” NELL’UNIONE EUROPEA

Estratto dell’intervento di Franco CHITTOLINA del 26 settembre al Master “Riforma e Lavoro: un dialogo complesso”.

Presidente Associazione per l’Incontro delle Culture in Europa – APICE- www.apiceuropa.eu -

Affrontare il tema “lavoro” oggi nell’Unione Europea comporta innanzitutto l’esigenza di chiarire il significato delle parole, almeno per non aggiungere confusione a confusione, in una stagione di crisi che non investe soltanto le attività finanziarie, ma coinvolge oggi l’economia reale, il ‘welfare’, la politica e il futuro delle nostre democrazie.

Si tratta quindi di definire di che cosa parliamo con la parola ‘lavoro’ e richiamare alcune informazioni essenziali sul profilo dell’UE: la sua storia, le sue competenze e le sue politiche senza rinunciare ad anticipare i suoi possibili sviluppi futuri.

1 - L’UE TRA PASSATO E FUTURO

Quella che oggi chiamiamo Unione Europea, quando nasce negli anni ’50 ha fondamentalmente due obiettivi: consolidare la pace dopo la tragedia della guerra e proseguire nella ricostruzione di un’Europa ancora in macerie, sulla scia del Piano Marshall del 1947.

Si incomincia nel 1951, in sei Paesi, con la creazione della COMUNITA’ EUROPEA DEL CARBONE E DELL’ACCIAIO; gli stessi Paesi tentano nel 1954, senza riuscirvi, un balzo verso l’integrazione politica con la COMUNITA’ EUROPEA DELLA DIFESA e nel 1957 approdano alla COMUNITA’ ECONOMICA EUROPEA con il Trattato di Roma entrato in vigore nel 1958.

Da allora l’evoluzione dell’Europa, anche se lenta, non conosce tregua tra **allargamenti** e nuovi **Trattati**.

Nel 1973 ci raggiungono Gran Bretagna, Irlanda e Danimarca, nel 1981 la Grecia, nel 1986 Spagna e Portogallo e, dopo la cesura del crollo del Muro di Berlino, nel 1995 Austria, Finlandia e Svezia, nel 2004 i Paesi dell’Est insieme con Cipro e Malta e nel 2007 Romania e Bulgaria. L’anno prossimo sarà la volta della Croazia, mentre si preparano a entrare Islanda, Macedonia e Montenegro, continuano difficili negoziati con la Turchia e muovono verso l’UE gli altri Paesi dei Balcani, Serbia in testa.

Lungo questa traiettoria, per tenere conto degli allargamenti e dell’evoluzione economica e politica dell’Europa, vengono sottoscritti **nuovi Trattati** che integrano (e spesso complicano) il Trattato di Roma.

La svolta più importante è segnata dal **Trattato di Maastricht** del 1992 che avvia il cantiere dell’Unione economica e monetaria (un’Unione a tutt’oggi incompiuta) e prepara la creazione dell’euro in una fase decisiva per il futuro dell’Europa dopo il 1989, l’unificazione tedesca del 1990 e la dissoluzione dell’Unione Sovietica del 1991.



E' del 1997 il **Trattato di Amsterdam**, oggi paradossalmente quasi dimenticato, che avrebbe dovuto impegnare l'Europa sul versante del "lavoro" ad integrazione dell'Europa della moneta ma con risultati assai modesti.

Seguirà nel 2001 il **Trattato di Nizza** che apre la via alla riforma istituzionale necessaria per il previsto allargamento dell'UE ai Paesi dell'Europa orientale e meridionale. I principali cambiamenti riguardarono le dimensioni e la composizione della Commissione europea, l'estensione del voto a maggioranza qualificata, una nuova composizione del Parlamento europeo, una nuova ponderazione dei voti in seno al Consiglio UE e modifiche alle cooperazioni rafforzate. Allegati al Trattato due documenti senza valore vincolante destinati a fare strada: la "**Carta dei diritti fondamentali dell'UE**" e la "**Dichiarazione sul futuro dell'Unione**". Il primo, che nel capitolo "Solidarietà", contiene importanti articoli (artt. 27-35) in materia di "lavoro", acquisterà valore vincolante (salvo ad oggi per Gran Bretagna e Polonia) con il Trattato di Lisbona, attualmente in vigore; il secondo che condurrà al tentativo di dare all'UE un progetto di Costituzione, affondato dal "no" dei referendum francese e olandese nel 2005.

Oggi l'UE vive, come può, con il **Trattato di Lisbona** entrato in vigore a fine 2009. Vi sono riprese innovazioni contenute nel "Progetto di Costituzione", in particolare sul versante istituzionale con un rafforzamento del voto a maggioranza, del ruolo del Parlamento europeo e la creazione di una Presidenza stabile del Consiglio europeo e della carica di "Alto rappresentante per gli Affari esteri e la politica di sicurezza".

Entro la fine di quest'anno, nel Consiglio europeo dei Capi di Stato e di Governo di dicembre, dovremmo capire meglio quale potrebbe essere la futura evoluzione dei Trattati.

Dopo l'adozione del "**fiscal pact**" (non sottoscritto da Gran Bretagna e Repubblica ceca) è adesso in cantiere la creazione di un'Unione bancaria che dovrebbe affidare la vigilanza centrale del sistema bancario europeo alla Banca centrale europea (BCE), nell'attesa di mettere mano ad un'Unione economica che accompagni l'Unione monetaria (mettendo fine alla "zoppia" denunciata da Ciampi e altri) e puntare all'Unione politica sollecitata dalla Merkel e oggetto di reticenze da parte di Hollande, oltre naturalmente della Gran Bretagna.

Lungo tutto questo percorso il tema "lavoro" non ha registrato progressi significativi rispetto al Trattato di Roma: qualche risultato modesto con il Trattato di Amsterdam, una semina che attende ancora in gran parte il raccolto con la "Carta dei diritti fondamentali". Bisogna cercare i risultati sul versante delle politiche attivate dall'UE, talvolta anche forzando le competenze ricevute dai Trattati, spesso con il supporto attivo della Corte di Giustizia europea, ricorrendo alla concertazione del "dialogo sociale" quando le strade della normativa tradizionale erano sbarrate.

Interviene qui il secondo "chiarimento concettuale" evocato in apertura, quello relativo a che cosa si intenda per "lavoro" nel quadro delle ridotte competenze europee dove si intrecciano gli atti



normativi e regolamentari in materia di lavoro (“travail”, in francese) e le politiche attive in favore dell’occupazione (“emploi”), a fronte della grave crisi che conosce il mercato del lavoro europeo.

L’UE si è lasciata alle spalle un periodo intenso di **normative sul mercato del lavoro** nel corso della crisi degli anni ’70, tradotto in Direttive vincolanti, in materia di tutela a fronte di licenziamenti collettivi, di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, di parità uomo-donna e, più recentemente, sulla mobilità dei lavoratori e il distacco delle imprese.

Nel quadro del “**dialogo sociale**”, a partire dalla metà degli anni ’80, risultati importanti sono stati raggiunti con “Accordi quadro” in materia di congedo parentale, di lavoro a tempo parziale e a tempo determinato, di parità di trattamento dei lavoratori tramite agenzia interinale e di telelavoro.

Da segnalare ancora, sempre nel quadro del dialogo sociale, le intese in materia di responsabilità sociale delle imprese.

2 – UN PRESENTE DIFFICILE

Oggi il quadro è molto cambiato rispetto agli anni passati, in particolare dopo la crisi esplosa in Europa nel 2008 e che perdura tutt’ora. Basta uno sguardo alle **ultime rilevazioni statistiche** e alle **prospettive economiche e occupazionali** in Europa e in Italia, con qualche riferimento al Piemonte.

2.1 - EUROPA

Il *Fondo Monetario Internazionale (FMI)*, nell’ultima previsione, ha tagliato le stime di crescita dell’area euro per il **2013**, riconducendole al **+0,7%**, con una diminuzione di 0,2 punti percentuali rispetto ad aprile di quest’anno.

Il recente *Rapporto OCSE* sull’occupazione (luglio 2012) presenta dati fortemente negativi sulle **prospettive occupazionali** in Europa, sottolineando il rischio che il livello di disoccupazione sempre più elevato diventi un elemento strutturale.

Nell’area Ocse, la percentuale di disoccupazione si attesta al **7,9%**, pari a quasi 48 milioni di persone. Nell’area euro i **senza lavoro** sono pari all’**11,1%**, con una previsione di crescita, a causa del peggioramento della situazione economica complessiva.

Continua l’allarme sulla **disoccupazione giovanile**, pari al **22,2%** nell’area euro, cifra che ha fatto commentare al segretario generale dell’OCSE Angel Gurría che “*stiamo perdendo un’intera generazione*”.



Il Rapporto mette in luce però un altro fenomeno particolarmente importante: la **disoccupazione a lungo termine**, ovvero di coloro che sono senza lavoro da oltre un anno, giunta ormai a quota 33,6% nell'area Ocse e al **44%** nell'Unione europea.

Come sempre, le situazioni tra un Paese e un altro sono molto differenziate: in Germania la disoccupazione è addirittura in calo, e si attesta a un livello contenuto al 5,6%, mentre la situazione in Italia (10,1%) – che attualmente si colloca al 29° posto tra i 34 Paesi dell'Ocse – sembra destinata a peggiorare. Inoltre, l'Italia è in una posizione peggiore per quanto riguarda la disoccupazione giovanile (36,2%), quella femminile (11,2%) e soprattutto quella dei disoccupati da oltre un anno, pari al 51,9%.

Secondo il recente studio dell'ILO **Global Employment Outlook: Bleak Labour Market Prospects for Youth**, è previsto un peggioramento del tasso di disoccupazione giovanile globale a causa del propagarsi della crisi dell'euro dalle economie avanzate a quelle emergenti. Secondo le nuove previsioni il tasso di disoccupazione giovanile nei paesi avanzati scenderà gradualmente, dal 17,5 % di quest'anno al 15,6% del 2017. Quest'ultimo dato è ancora molto elevato rispetto al tasso pre-crisi del 12,5% registrato nel 2007. Questa riduzione è in larga parte dovuta non tanto a un miglioramento della situazione del mercato del lavoro, quanto piuttosto al fatto che numerosi giovani hanno smesso di cercare un'occupazione. Questi giovani scoraggiati non vengono calcolati tra i disoccupati.

2.2 - ITALIA

Il recente *Bollettino economico della Banca d'Italia (luglio 2012)* ha confermato per il **2012** una **contrazione del PIL pari al 2%** (stessa cifra indicata dal FMI) e ha rivisto al ribasso le stime per il futuro, prevedendo una crescita lievemente negativa anche nel **2013**, attestata intorno a **-0,2%**.

Il livello di incertezza su tali stime, secondo la stessa Banca d'Italia, è estremamente elevato, e dipende in gran parte dagli sviluppi della crisi del debito sovrano e dei suoi effetti sul credito, sulla fiducia delle famiglie e delle imprese, nonché sulla domanda proveniente dai partner europei.

Del resto, si accentua la forte preoccupazione per i **consumi delle famiglie** italiane, che registrano una decisa contrazione, pari al **-2,5% nel 2012**, e prevista intorno al -1% per il prossimo anno, flessione che si riflette su un ulteriore peggioramento nel clima di fiducia.

Sui consumi delle famiglie pesano anche le prospettive ancora molto pessimistiche sul fronte del lavoro: si stima che l'**occupazione fletterà poco più dell'1%** quest'anno, e resterà stazionaria



l'anno prossimo. Il **tasso di disoccupazione** invece, aumenterà ancora, fino a salire al di sopra dell'**11%**.

Come si è visto in precedenza, il nuovo **rapporto OCSE** sulle prospettive dell'occupazione, sottolinea, per quanto riguarda l'Italia, la prospettiva di aumento della disoccupazione di lunga durata, di scoraggiamento, di part time involontario e inattività, non solo tra i giovani, ma anche tra gli adulti.

Occupati e disoccupati

Nel secondo trimestre 2012 il **numero degli occupati diminuisce in termini tendenziali dello 0,2% (-48.000 unità)**. Il risultato sintetizza il nuovo calo dell'occupazione maschile, a fronte del protrarsi del positivo andamento di quella femminile. L'aumento dell'occupazione più adulta con almeno 50 anni, soprattutto a tempo indeterminato, si contrappone al persistente calo su base annua di quella più giovane e dei 35-49enni.

Al calo tendenziale dell'occupazione **italiana** (-133.000 unità) si associa la crescita di quella **straniera** (+85.000 unità). In confronto al secondo trimestre 2011, tuttavia, il tasso di occupazione degli italiani rimane stabile, mentre quello degli stranieri segnala una nuova significativa riduzione (dal 63,5% al 61,5%).

Gli occupati a tempo pieno proseguono la dinamica negativa (-2,3%, pari a -439.000 unità). La caduta tendenziale, particolarmente accentuata nelle costruzioni e nei servizi alle imprese, interessa sia l'occupazione dipendente a carattere permanente sia quella autonoma full-time. Gli occupati a tempo parziale continuano a crescere in misura ancora sostenuta (+10,9%, pari a 391.000 unità), ma si tratta in gran parte di part-time involontario.

L'industria in senso stretto accentua la flessione avviatasi nel precedente trimestre, registrando un calo tendenziale del 2,2% (-104.000 unità), concentrato nelle imprese di medio-grande dimensione. Non si arresta la riduzione degli occupati nelle costruzioni (-5,1%, pari a -98.000 unità). Il terziario registra una variazione positiva (+0,6%, pari a 101.000 unità), dovuta alla crescita delle posizioni lavorative dipendenti e alla diminuzione di quelle autonome.



Il numero dei disoccupati manifesta un ulteriore forte aumento su base tendenziale (+38,9%, pari a 758.000 unità), portandosi a 2.705.000 unità. Circa la metà dell'aumento della disoccupazione è alimentato dalle persone con almeno 35 anni.

Il tasso di disoccupazione è pari al 10,5%, in crescita di 2,7 punti percentuali rispetto a un anno prima; l'indicatore passa dal 6,9% del secondo trimestre 2011 al 9,8% per gli uomini e dal 9% all'11,4% per le donne. **Il tasso di disoccupazione dei 15-24enni sale dal 27,4% del secondo trimestre 2011 al 33,9%,** con un picco del 48% per le giovani donne del Mezzogiorno.

2.3 - IL MERCATO DEL LAVORO IN PIEMONTE

Le stime ISTAT del I trimestre 2012 segnalano in Piemonte un **sensibile aumento delle persone in cerca di occupazione (+25.000 unità),** con un **tasso di disoccupazione** che sale dal 7,8% dei primi tre mesi del 2010 all'**8,9%**. L'occupazione segna una diminuzione limitata a 4.000 unità, che si concentra nei servizi, a fronte di una stazionarietà in agricoltura e di un aumento nell'industria, dovuto a un rialzo degli addetti alle costruzioni.

La disoccupazione

La **crescita della disoccupazione è indubbiamente l'aspetto saliente del periodo,** quello nel quale si riflette con più evidenza l'inversione del ciclo economico che ha avuto luogo fin dalla seconda metà del 2011 per effetto delle difficoltà finanziarie della zona Euro.

Va però detto che l'aumento dei senza lavoro in Piemonte risulta in proporzione (+15,6%) il più contenuto fra tutte le regioni d'Italia, all'incirca la metà di quello registrato in ambito nazionale (+30%) e nell'area settentrionale (+28,4%), dove si tocca una punta di +45% in Emilia-Romagna e solo in Veneto e nel Friuli la variazione è al di sotto del 20%, solo di poco superiore a quella della nostra regione.

Il Piemonte, d'altronde, partiva da un livello di disoccupazione ben superiore a quello delle altre regioni del Nord: **l'andamento attuale favorisce un certo riallineamento delle posizioni,** dove ci spetta comunque sempre il primato negativo, anche se siamo ormai quasi alla pari con la Liguria.



L'occupazione

Guardando all'ultima variazione interannuale, tra il primo trimestre 2011 e 2012, notiamo che le procedure di assunzione registrano in Piemonte una **contrazione del 3,7%**, pari a -6.500 unità circa, frutto di una rilevante caduta della domanda industriale e delle costruzioni, come si è sottolineato (-17,2% in media), di una crescita apprezzabile in agricoltura (+8,7%) e di una sostanziale stabilità nei servizi (+0,6%). L'elemento di maggiore spicco è **l'impressionante espansione del lavoro intermittente**, che già nel triennio precedente aveva registrato un ritmo di crescita percentuale a due cifre di anno in anno, ma che nel I trimestre 2012 ha segnato un incremento del tutto eccezionale: **+65,4%**, da 6.750 a 11.150 assunzioni circa, pari a 4.400 unità in più, da cui dipende in buona sostanza la tenuta della domanda nel terziario (+766 assunzioni in complesso).

3 – LE COMPETENZE DELL'UE IN MATERIA DI LAVORO

A fronte di questo contesto, l'UE continua a disporre di competenze molto limitate per affrontare i gravi problemi che perdurano sul mercato del lavoro europeo, in particolare per quanto riguarda la disoccupazione giovanile dove è interessante rilevare le ultime iniziative europee.

Richiamiamo le **competenze dell'UE in materia di lavoro**.

Dopo aver affermato con la “**Strategia di Lisbona**” nel 2000 l'impegno a promuovere in Europa, entro il decennio successivo, “l'economia della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo, capace di una crescita economica duratura accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione e di una più grande coesione sociale, nel rispetto dell'ambiente”, l'UE ha dovuto fare i conti con la crisi in corso, la stagnazione e la recessione economica, la caduta dell'occupazione, l'erosione del welfare, le tensioni in materia di coesione sociale e le difficoltà a progredire nelle sue politiche ambientali (si veda il caso dell'ILVA a Taranto).

Il bilancio della “Strategia di Lisbona” alla scadenza del 2010 non è stato certo brillante e ha indotto l'UE ad adottare un piano di rilancio con la “Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva”, nel nuovo contesto di crisi e tenuto conto delle disposizioni del **Trattato di Lisbona**, entrato in vigore a fine 2009.

Scorriamo rapidamente gli articoli del **Titolo IX** del Trattato attualmente in vigore, sottolineando subito che all'art. 147 scompare l'ambizione espressa nel Trattato precedente (art.3) che impegnava l'UE a promuovere “un'economia sociale di mercato altamente competitiva, tendente alla piena



occupazione e al progresso sociale” e, più realisticamente, si afferma che “l’Unione contribuisce alla realizzazione di un livello di occupazione elevato”.

All’art. 145 è detto che “Gli Stati membri e l’Unione si impegnano a...elaborare una strategia coordinata per l’occupazione e in particolare a promuovere una manodopera qualificata, formata e in grado di adattarsi come pure un mercati del lavoro capaci di reagire rapidamente all’evoluzione dell’economia...”.

Art. 146: “Gli Stati membri, tramite le loro politiche dell’occupazione, contribuiscono alla realizzazione degli obiettivi citati all’art. 145, in modo compatibile con i grandi orientamenti delle politiche economiche degli Stati membri e dell’Unione...”.

“Gli Stati membri, tenuto conto delle pratiche nazionali legate alle responsabilità delle parti sociali, considerano la promozione dell’occupazione come una questione di interesse comune e coordinano la loro azione a questo proposito in seno al Consiglio”

Art. 147: cooperazione tra gli Stati membri

Art. 148: procedure per definire il coordinamento delle politiche dell’occupazione

Art. 149: sulla possibile adozione di “azioni di incoraggiamento destinate a favorire la cooperazione tra gli Stati membri e sostenere la loro azione nell’ambito dell’occupazione...”

Art. 150: Comitato dell’occupazione con funzione consultiva

Con il Trattato di Lisbona la “**Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea**” acquista un valore vincolante e enuncia principi importanti in materia di lavoro nel **Titolo IV** sulla “Solidarietà”.

Art. 27: Diritto dei lavoratori all’informazione e alla consultazione nell’ambito dell’impresa.

Art. 28: Diritto di negoziazione e di azioni collettive

Art. 29: Diritto di accesso ai servizi di collocamento

Art. 30: Tutela in caso di licenziamento ingiustificato

Art. 31: Condizioni di lavoro giuste e eque

Art. 32: Divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul luogo di lavoro

Art. 33: Vita familiare e vita professionale.



4 - LA STRATEGIA EUROPA 2020

Con la definizione delle competenze in materia di lavoro nel Trattato di Lisbona e sullo sfondo la difficile applicazione dei principi enunciati nella “Carta dei diritti fondamentali” nell’attuale contesto di crisi e preso atto del bilancio modesto della “Strategia di Lisbona” nel decennio 2000-2010, il Consiglio dell’UE ha adottato a ottobre 2010 una Decisione (2010/707) “sugli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell’occupazione” (GUE L 24.11.2010), nota come **“Europa 2020”**.

In sintesi:

Incrementare la partecipazione al mercato del lavoro

L’UE si pone l’obiettivo di portare al 75% il tasso di occupazione per gli uomini e le donne tra i 20 e i 64 anni entro il 2020: per riuscirci, gli Stati membri devono incoraggiare la partecipazione al mercato del lavoro dei giovani, dei lavoratori anziani, dei lavoratori scarsamente qualificati e degli immigrati regolari. A tal fine, le politiche nazionali devono promuovere i principi della flessi sicurezza (si pensi al dibattito attorno all’art. 18), della mobilità dei lavoratori, della conciliazione tra vita professionale e vita privata, adottando inoltre misure precoci per l’inserimento dei giovani e dei gruppi vulnerabili nel mercato del lavoro e devono rendere conveniente lavorare, in particolare per le persone scarsamente qualificate, assicurando un costo del lavoro compatibile con la stabilità dei prezzi e le tendenze della produttività.

Sviluppare una forza lavoro qualificata

Lo sviluppo di nuove competenze, in collaborazione con le parti sociali e le imprese, deve permettere di incrementare la produttività e l’occupabilità dei lavoratori. Gli Stati membri devono investire sulla formazione del capitale umano, assicurando la qualità dell’istruzione iniziale e la possibilità di un apprendimento permanente che non deve avvantaggiare soprattutto le persone più istruite.

Non bisogna dimenticare che dal 2010 “al 2020 saranno creati 16 milioni di posti altamente qualificati, mentre i posti scarsamente qualificati scenderanno di 12 milioni”.

Migliorare i sistemi d’istruzione e formazione

L’obiettivo, entro il 2020, è di ridurre l’abbandono scolastico a tassi inferiori al 10% e di aumentare ad almeno il 40% la quota delle persone tra i 30 e i 34 anni in possesso di un titolo di studio di livello universitario o equipollente.

Gli Stati membri debbono incoraggiare la mobilità internazionale di docenti e studenti, lo sviluppo di quadri di certificazione che favoriscano percorsi formativi flessibili e di partenariati con le imprese.

Lottare contro l’esclusione sociale

La strategia “Europa 2020” promuove l’inclusione sociale e la lotta contro la povertà, affinché almeno 20 milioni di persone non debbano più affrontare il rischio di povertà e esclusione nel corso del prossimo decennio.



5 - LE PROSPETTIVE FUTURE PER IL LAVORO NELL'UE

Le disposizioni dei Trattati che sono susseguiti dal 1951 ad oggi, la nuova configurazione dell'UE a 27 e tuttora in corso di allargamento, il perdurare di una crisi finanziaria e economica con drammatici impatti sociali ha indotto l'UE, e alcune sue Istituzioni in particolare, ad assumere iniziative che stanno modificando le politiche nazionali in materia di politiche del lavoro e di welfare.

In queste iniziative si sono segnalati in particolare la Banca centrale europea (BCE) con la sua lettera dell'agosto 2011, seguita da quella allarmata della Commissione europea, alla vigilia della formazione del nuovo governo presieduto da Mario Monti.

Sarà poi la volta del Consiglio europeo con la decisione del "fiscal pact" e di appuntamenti successivi che cercheranno di accompagnare le politiche di austerità con stimoli alla crescita e all'occupazione: è il caso del Consiglio europeo del 30 gennaio di quest'anno che finalmente ha portato la sua attenzione alla crescita e al lavoro, in particolare a quello dei giovani, destinandovi per cominciare un "tesoretto" di 82 miliardi di euro per stimolare l'occupazione giovanile.

Muovendosi finalmente in questa direzione, la Commissione europea ha presentato ad aprile di quest'anno il "**Pacchetto Occupazione**", un insieme di misure concrete per dare impulso all'occupazione, definendo modalità all'indirizzo degli Stati membri per incoraggiare le assunzioni riducendo gli oneri fiscali che gravano sul lavoro e dando un maggiore sostegno agli avvisi di nuove imprese.

Tutto questo andrà fatto valorizzando settori con migliori prospettive occupazionali come nel caso della "green economy" per la quale si stima un potenziale occupazionale di 20 milioni di posti di lavoro di qui al 2020. Si propone inoltre di meglio pianificare la necessità di manodopera nella sanità per meglio equilibrare la domanda e offerta di operatori sanitari.

La proposta della Commissione invita anche a trarre insegnamento dalla crisi stimolando la flessibilità interna per ridurre l'insicurezza del lavoro e i costi fiscali, definendo salari decenti e sostenibili per evitare le trappole dei bassi salari e assicurando soluzioni contrattuali adeguate per prevenire il ricorso eccessivo ai contratti non standard.

Il "Pacchetto Occupazione" ha inoltre offerto alla Commissione l'occasione per sollecitare la creazione di un vero e proprio mercato del lavoro UE, nel quale siano rimossi gli ostacoli legali e pratici che si frappongono alla libera circolazione dei lavoratori, tra cui la portabilità delle pensioni, il trattamento fiscale dei lavoratori transfrontalieri e l'esportazione delle prestazioni di disoccupazione per le persone che cercano lavoro in un altro Paese, entro il limite di sei mesi.

Inoltre per migliorare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro viene proposto di "trasformare il portale EURES in un vero e proprio strumento europeo di collocamento".

Infine il "Pacchetto Occupazione" intende preparare la strada per "un coordinamento e un monitoraggio rafforzati delle politiche occupazionali a livello dell'UE in linea con la governance economica UE", una prospettiva sulla quale sarà utile tornare in conclusione.

Al tema dell'occupazione giovanile, in particolare, è stata destinata una Conferenza europea tenutasi a fine aprile 2012 in Danimarca con il titolo: "I giovani: occupazione e integrazione in tempo di crisi".



In un documento adottato dalla Commissione sempre nell'aprile 2012 sulle opportunità per i giovani è particolarmente in evidenza il tema della vulnerabilità dei giovani senza lavoro "dal momento che periodi prolungati di disoccupazione nel contesto attuale possono avere poi un effetto permanente nella loro futura vita adulta, con potenziali rischi di emarginazione, povertà e esclusione sociale".

La Commissione constata che c'è scarso consenso in merito alle misure che dovrebbero essere adottate per meglio indirizzare i giovani: alcuni Paesi privilegiano la strada del miglioramento generale dell'economia, altri si orientano verso iniziative specifiche per i giovani.

E' condivisa invece l'analisi che mette in rilievo come la disoccupazione giovanile sia fortemente influenzata dai livelli di istruzione e formazione e dall'abbandono scolastico precoce e come persista una difficoltà di collegamento scuola-lavoro.

La Commissione rileva l'efficacia di esperienze attuate in vari Paesi attraverso forme di apprendistato che tendono ad aumentare le opportunità di occupazione all'inizio della vita lavorativa.

Particolarmente utili per l'accesso dei giovani al mercato del lavoro si stanno rivelando anche gli incentivi finanziari per l'assunzione di giovani e per misure di formazione all'interno dei contratti di lavoro, spesso sostenuti dal Fondo sociale europeo.

A questo proposito la Commissione propone di migliorare l'erogazione di misure per prevenire la disoccupazione giovanile con un maggiore impiego del Fondo sociale europeo e guarda con attenzione alla disponibilità degli Stati membri a considerare il riorientamento dei Fondi strutturali.

E la Commissione conclude il suo documento affermando che "E' ora importante mantenere lo slancio, intensificare gli sforzi congiunti tra tutti i diversi attori degli Stati membri, procedere rapidamente con i cambiamenti nell'utilizzo dei Fondi comunitari e garantire una rapida attuazione delle azioni concrete".

A ben guardare da una parte la lenta evoluzione dei Trattati e delle normative in materia di lavoro e dall'altra i rapidi cambiamenti intervenuti nell'economia nei decenni passati e a ritmo più accelerato in questi ultimi anni segnati dalla globalizzazione e dalla crisi non si può non concludere all'inadeguatezza delle competenze dell'UE in molti settori sensibili della società e tra questi in materia di lavoro.

Nonostante le iniziative a tratti innovative della Commissione europea, in particolare a cavallo degli anni '80, alle pressioni crescenti del Parlamento europeo, in particolare dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e il tradizionale sostegno all'integrazione del diritto da parte della Corte di Giustizia, molte proposte si sono arenate sul tavolo del Consiglio dei Ministri, forte delle limitate competenze affidate alle Istituzioni comunitarie. Questo vale per molte materie: dal governo dell'economia alla politica estera e di sicurezza comune; dal fisco alla protezione sociale. Qualcosa di simile è accaduto in materia di lavoro e occupazione: qui la titolarità è rimasta nella responsabilità dei Governi nazionali e all'UE è stata al massimo consentita una funzione di coordinamento e di stimolo e solo recentemente sono emerse forme di orientamento.



La crisi finanziaria e economica ha drammaticamente rivelato le debolezze dell'UE che, a partire da questi ultimi mesi, sembra finalmente intenzionata a risalire la china.

Un segnale forte in questo senso è venuto, sul versante della crisi finanziaria, dalla Banca centrale europea (BCE) congiuntamente con l'adozione in corso dell'Accordo intergovernativo "fiscal pact" che, nonostante tutti i suoi limiti, ha inaugurato una ripresa del processo di integrazione europea, aprendo la strada alla creazione di un'Unione bancaria destinata ad essere completata da un'Unione economica e, a termine, da un'Unione politica che l'Europa va cercando fin dagli anni '50.

Probabilmente solo a compimento di questo percorso l'Unione Europea potrà colmare quelle assenze di responsabilità che le hanno impedito, in questi ultimi anni, di far fronte alla crisi e, da sempre, sviluppare una politica del lavoro sorretta da un quadro giuridico comune e raccordata con l'evoluzione dell'economia e del mercato del lavoro.

Franco CHITTOLINA
Asti 26 settembre 2012