



Comitato economico e sociale europeo

SOC/583

**Norme minime europee comuni in materia
di assicurazione contro la disoccupazione**

PARERE

Comitato economico e sociale europeo

**Norme minime europee comuni in materia di assicurazione contro la disoccupazione
negli Stati membri dell'UE: un passo concreto verso l'effettiva attuazione
del pilastro europeo dei diritti sociali**
(parere d'iniziativa)

Relatore: **Oliver RÖPKE**

Decisione dell'Assemblea plenaria	15/03/2018
Base giuridica	Articolo 32, paragrafo 2, del Regolamento interno Parere d'iniziativa
Organo competente	Occupazione, affari sociali, cittadinanza
Adozione in sezione	15/11/2019
Adozione in sessione plenaria	11/12/2019
Sessione plenaria n.	548
Esito della votazione (favorevoli/contrari/astenuti)	141/65/14

1. Conclusioni e raccomandazioni

- 1.1 In occasione del vertice sociale dell'UE, tenutosi il 17 novembre 2017 a Göteborg, è stato proclamato solennemente il **pilastro europeo dei diritti sociali**. Affinché tale pilastro sociale prenda realmente vita, occorre intraprendere passi concreti per assicurarne l'effettiva attuazione da parte dell'UE e degli Stati membri.
- 1.2 Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) richiama l'attenzione sul **principio 13 del pilastro sociale, relativo alle prestazioni di disoccupazione**, secondo cui i disoccupati hanno diritto a un adeguato sostegno da parte dei servizi pubblici per l'impiego per (ri)entrare nel mercato del lavoro, e ad **adeguate prestazioni di disoccupazione di durata ragionevole**, in linea con i loro contributi e le norme nazionali in materia di ammissibilità. Tali prestazioni non dovrebbero costituire un disincentivo a un rapido ritorno all'occupazione.
- 1.3 Anche se con strutture diverse a seconda dei paesi, l'assicurazione contro la disoccupazione rappresenta un elemento centrale dei sistemi sociali degli Stati membri. Il CESE è d'accordo con la Commissione quando questa afferma che un **miglioramento degli standard dei sistemi di assicurazione contro la disoccupazione** degli Stati membri consentirà di **migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro** e che gli Stati membri con sistemi di assicurazione contro la disoccupazione più generosi, e una spesa maggiore destinata alle politiche e alle misure attive per il mercato del lavoro, ottengono risultati migliori nel reintegrare i disoccupati nel mercato del lavoro in modo durevole¹. Il CESE mette, inoltre, in rilievo l'importante funzione svolta da tali sistemi in quanto stabilizzatori automatici.
- 1.4 Attualmente vi sono grandi differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda le indennità di disoccupazione. Il CESE richiama l'attenzione sulla relazione comune sull'occupazione 2019, in cui si afferma che per fornire assistenza a chi è in cerca di lavoro durante le transizioni sono **fondamentali** prestazioni di disoccupazione di importo adeguato, di durata ragionevole, accessibili a tutti i lavoratori e accompagnate da misure efficaci di attivazione².
- 1.5 Il CESE ribadisce la sua richiesta di livelli di occupazione e di standard sociali elevati³ e raccomanda pertanto di fissare **obiettivi** per le indennità di disoccupazione degli Stati membri, in particolare per **il tasso di sostituzione netto, la durata delle prestazioni e il tasso di copertura**. Il CESE raccomanda inoltre di fissare obiettivi per la **riqualificazione e l'attivazione**.
- 1.6 Anzitutto, gli obiettivi in materia di prestazioni di disoccupazione dovrebbero essere fissati e monitorati in un **processo di analisi comparativa** nell'ambito del **semestre europeo**. Il CESE ribadisce la raccomandazione di far sì che il pilastro europeo dei diritti sociali abbia un impatto anche sulla governance economica dell'UE⁴. Il CESE ritiene che le **raccomandazioni specifiche per paese rivolte agli Stati membri** nel contesto del semestre europeo dovrebbero includere

¹ [Scheda tematica per il semestre europeo - Prestazioni di disoccupazione - 2017.](#)

² [COM\(2018\) 761 final del 21.11.2018, Consiglio EPSCO, 7619/19 del 15.3.2019.](#)

³ [GU C 62 de 15.2.2019, pag. 165.](#)

⁴ [GU C 81 del 2.3.2018, pag. 145.](#)

obiettivi concreti in materia di **tassi netti di sostituzione, durata delle prestazioni e tasso di copertura delle indennità di disoccupazione**, nonché in materia di **riqualificazione** e di attivazione. Le raccomandazioni specifiche per paese sono elaborate dalla Commissione, deliberate dal Consiglio e approvate dal Consiglio europeo.

- 1.7 Le raccomandazioni specifiche per paese dovrebbero **basarsi** sugli orientamenti integrati⁵. Secondo **il settimo degli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione 2018⁶, che rimangono validi anche per il 2019⁷**, gli Stati membri dovrebbero fornire ai disoccupati **adeguate prestazioni di disoccupazione per un periodo di tempo ragionevole**, in linea con i loro contributi e le norme nazionali in materia di ammissibilità, anche se tali prestazioni non dovrebbero costituire un disincentivo a un rapido ritorno all'occupazione.
- 1.8 Il pilastro europeo dei diritti sociali è accompagnato da un quadro di valutazione della situazione sociale, che monitora l'attuazione del pilastro rilevando le tendenze e i progressi compiuti negli Stati membri e integrandoli nel semestre europeo. Il CESE raccomanda di monitorare in futuro anche le indennità di disoccupazione nel quadro di valutazione della situazione sociale. Raccomanda inoltre **un'analisi comparativa delle indennità di disoccupazione a integrazione del quadro di valutazione della situazione sociale**. Il CESE plaude quindi espressamente agli sforzi profusi attualmente dalla Commissione per condurre un'analisi comparativa delle indennità di disoccupazione, e ritiene che tali sforzi dovrebbero essere intensificati e accompagnati da un processo di monitoraggio permanente.
- 1.9 L'**obiettivo** di tale processo di analisi comparativa delle indennità di disoccupazione è quello di promuovere la **convergenza sociale verso l'alto negli Stati membri e migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro**. Detto processo deve basarsi su un'analisi integrale e oggettiva della situazione attuale, e non deve limitarsi al monitoraggio e alla valutazione. Gli Stati membri devono imparare gli uni dagli altri grazie all'analisi dei migliori risultati in questo campo (**apprendimento comparativo**), e mettere in atto miglioramenti (**azione comparativa**).
- 1.10 L'analisi comparativa delle indennità di disoccupazione dovrebbe essere gestita dalla Commissione, e **le parti sociali dovrebbero essere coinvolte in maniera più costante e intensiva** nella definizione dei parametri di riferimento.
- 1.11 Gli **obiettivi sociali** devono portare nel tempo alla convergenza sociale. Le persone devono avere la percezione che i principi del pilastro europeo dei diritti sociali non resteranno solo sulla carta, ma saranno anche attuati concretamente e miglioreranno gradualmente le loro condizioni di vita.
- 1.12 Il CESE raccomanda che i risultati dell'analisi comparativa siano attentamente monitorati e valutati. In assenza di progressi sufficienti verso gli effetti auspicati, dovrebbe essere introdotto uno strumento giuridicamente vincolante per sostenere e integrare gli sforzi degli Stati membri volti a modernizzare i sistemi di assicurazione contro la disoccupazione. Oltre a una

⁵ [GU L 224 del 5.9.2018, pag. 4.](#)

⁶ [Ibidem nota 5](#)

⁷ [GU L 185 dell'11.7.2019, pag. 44.](#)

raccomandazione del Consiglio per orientare gli Stati membri, il CESE raccomanda che sia introdotta, **in conformità dell'articolo 153 del TFUE, una direttiva che stabilisca norme minime giuridicamente vincolanti** per i regimi di assicurazione contro la disoccupazione degli Stati membri. Tale direttiva dovrebbe includere requisiti minimi a livello dell'UE per **il tasso di sostituzione netto, la durata delle prestazioni e il tasso di copertura** delle indennità di disoccupazione. Il CESE è inoltre favorevole a norme minime a livello dell'UE in materia di **riqualificazione e attivazione** nel contesto dell'assicurazione contro la disoccupazione.

- 1.13 Verrebbero gradualmente applicate norme minime giuridicamente vincolanti. Occorre fissare un termine ragionevole per consentire a tutti gli Stati membri di raggiungere gli standard comuni.
- 1.14 Come sottolinea l'articolo 153 del TFUE, non devono tuttavia risultarne limitazioni significative della **competenza riconosciuta degli Stati membri di fissare i principi di base del loro sistema di sicurezza sociale** e dell'equilibrio finanziario di tali sistemi. Tale principio dovrebbe essere rispettato indipendentemente dalla forma o dalla sostanza del sistema dello Stato membro. Agli Stati membri non sarebbe impedito né di esercitare i diritti previsti dai Trattati, né di mantenere o di adottare misure di tutela più elevate (più rigorose). In tal senso, occorre tenere in particolare considerazione la diversa organizzazione dei sistemi di assicurazione nazionali, il coinvolgimento delle parti sociali e il finanziamento.

2. **Situazione attuale e contesto del parere**

- 2.1 Dopo le esperienze dolorose della crisi economico-finanziaria scoppiata nel 2008 e le conseguenti instabilità, ora l'economia è tornata a crescere, e i tassi di disoccupazione sono in calo. Gli Stati membri, le regioni e le diverse fasce della popolazione, però, non beneficiano allo stesso modo dell'**attuale ripresa dei mercati del lavoro**. A questo proposito, il CESE richiama l'attenzione sulla relazione comune sull'occupazione 2019⁸.
- 2.2 Il CESE condivide l'opinione del Consiglio secondo cui gli Stati membri e l'UE dovrebbero affrontare le conseguenze sociali della crisi economica e finanziaria e mirare a **creare una società inclusiva**. Si dovrebbero affrontare le diseguaglianze e la discriminazione. Si dovrebbero assicurare a tutti possibilità di accesso e opportunità, e ridurre la povertà e l'esclusione sociale, in particolare garantendo il **buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale**⁹.

⁸ [COM\(2018\) 761 final del 21.11.2018, Consiglio EPSCO, 7619/2019 INIT del 15.3.2019.](#)

⁹ [Ibidem nota 5](#)

- 2.3 Con la **strategia Europa 2020**, l'UE si è posta l'obiettivo di ridurre di 20 milioni il numero di persone a rischio di **povertà ed esclusione sociale** entro il 2020. Tale **obiettivo, però, è ben lungi dall'essere raggiunto**. Sebbene dal 2012 (quando quasi il 25 % della popolazione dell'UE risultava a rischio di povertà ed esclusione sociale) la situazione abbia continuato a migliorare, l'Europa si trova ancora di fronte a sfide enormi. Nel 2018 la quota della popolazione dell'UE a rischio di povertà o di esclusione sociale era pari a quasi il 22 %¹⁰.
- 2.4 L'**assicurazione contro la disoccupazione**, che rappresenta un elemento centrale dei sistemi sociali di tutti gli Stati membri, offre una rete di sicurezza ai lavoratori che perdono il posto di lavoro e **protegge dalla povertà**. Le prestazioni di disoccupazione fungono, al contempo, da **stabilizzatori automatici**, evitando che, in caso di aumento generalizzato della disoccupazione, i redditi, e quindi i consumi, calino troppo drasticamente. Prestazioni di disoccupazione efficaci e adeguate consentono inoltre ai lavoratori di trovare un'occupazione consona alle loro aspettative e alle loro qualifiche, oppure di riqualificarsi nel quadro delle politiche attive del mercato del lavoro.
- 2.5 A seguito delle politiche adottate nel contesto della crisi, negli ultimi anni la protezione sociale è peggiorata in alcuni Stati membri. Sempre più spesso, nell'UE gli interessi e i bisogni sociali delle persone non sono garantiti. Per la prima volta nella storia, l'integrazione europea compie, con la Brexit, un passo indietro. Tali sviluppi vanno interpretati come segnali d'allarme. Affinché l'UE possa avere un futuro e riconquistare la fiducia dei cittadini, secondo il CESE occorre ora **rafforzare la dimensione sociale dell'UE, affrontando al tempo stesso altre sfide del momento, quali i cambiamenti climatici e la digitalizzazione**. A tal fine è necessario **un impegno a tutti i livelli**, anche da parte degli Stati membri, delle parti sociali e dei soggetti della società civile, sulla base di un'economia stabile, sostenibile e inclusiva¹¹.
- 2.6 In occasione del vertice sociale dell'UE tenutosi il 17 novembre 2017 a Göteborg, il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione europea hanno proclamato solennemente il **pilastro europeo dei diritti sociali**. Per dargli vita, occorre intraprendere passi concreti che ne assicurino l'effettiva attuazione da parte dell'UE e degli Stati membri. Gli orientamenti politici per la Commissione europea 2019-2024 della neoeletta Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, annunciano un piano d'azione per la piena attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali. Il CESE intende contribuire all'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali con la sua proposta sugli obiettivi in materia di indennità di disoccupazione degli Stati membri.
- 2.7 Il CESE richiama l'attenzione sul **principio 13 del pilastro sociale (Prestazioni di disoccupazione)**, secondo cui i disoccupati hanno diritto a un adeguato sostegno da parte dei servizi pubblici per l'impiego per (ri)entrare nel mercato del lavoro, e ad **adeguate prestazioni di disoccupazione di durata ragionevole**, in linea con i loro contributi e le norme nazionali in materia di ammissibilità. Tali prestazioni non devono costituire un disincentivo a un rapido ritorno all'occupazione.

¹⁰ [Eurostat, 16.10.2019.](#)

¹¹ [GU C 262 del 25.7.2018, pag. 1.](#)

- 2.8 In tale contesto, il CESE ricorda anche il principio 17 del pilastro sociale, secondo cui **le persone con disabilità** hanno diritto a un sostegno al reddito che garantisca una vita dignitosa e a servizi che consentano loro di partecipare al mercato del lavoro e alla società. Con riferimento alla durata delle prestazioni di disoccupazione, occorre tener conto del fatto che, per le persone con disabilità, la ricerca di un nuovo posto di lavoro, così come le misure di riqualificazione, sono decisamente più difficoltose e richiedono più tempo.
- 2.9 L'assicurazione contro la disoccupazione rappresenta un elemento centrale dei sistemi sociali di tutti gli Stati membri. Le disposizioni nazionali dei sistemi di assicurazione contro la disoccupazione sono strutturate in modo molto diverso, in termini sia di ammissibilità, sia di ammontare, sia di durata che di modalità di calcolo della prestazione. Il CESE raccomanda di fissare **obiettivi per le prestazioni di disoccupazione** nel contesto del semestre europeo e richiama l'attenzione sull'esigenza di garantire determinate prestazioni sociali fondamentali sulla base di regole comuni a livello di UE¹². Esso raccomanda una continua **valutazione del processo di analisi comparativa**. Una **raccomandazione del Consiglio** consentirebbe di avviare negli Stati membri i dibattiti e le riforme riguardanti l'introduzione di norme minime comuni e di dar vita a una cooperazione tra Stati membri in questo settore.
- 2.10 In assenza di progressi sufficienti verso gli effetti auspicati, il CESE raccomanda di introdurre una **direttiva ai sensi dell'articolo 153 del TFUE** che stabilisca **norme minime giuridicamente vincolanti** per i regimi di assicurazione contro la disoccupazione degli Stati membri. Tale direttiva dovrebbe includere requisiti minimi a livello dell'UE per **il tasso di sostituzione netto, la durata delle prestazioni e il tasso di copertura** delle indennità di disoccupazione. Il CESE è inoltre favorevole a norme minime a livello dell'UE in materia di **riqualificazione e attivazione** nel contesto dell'assicurazione contro la disoccupazione. Le norme minime non devono impedire agli Stati membri di stabilire norme più ambiziose (cfr. punto 16 del preambolo del pilastro sociale). Le norme esistenti negli Stati membri, inoltre, non devono essere indebolite. Il CESE raccomanda che le norme minime sui sistemi di assicurazione contro la disoccupazione degli Stati membri siano fissate in combinazione con un'opportuna applicazione di una **clausola di non regressione** (volta a evitare che l'introduzione di norme minime sia accompagnata da un abbassamento degli standard di protezione). Ciò riflette l'obiettivo dell'UE di migliorare le condizioni di vita e di lavoro tra gli Stati membri, in linea con la convergenza verso l'alto (articolo 151 del TFUE).
- 2.11 Nell'ambito del sostegno ai disoccupati occorre operare una distinzione tra le prestazioni di sicurezza sociale (prestazioni assicurative) e l'assistenza sociale. Solitamente le prestazioni assicurative sono a carattere contributivo e presuppongono un determinato periodo di occupazione lavorativa. L'assistenza sociale, invece, rappresenta una prestazione assistenziale indipendente dai contributi, finanziata dal gettito fiscale, volta ad aiutare le persone che non sono in grado di provvedere autonomamente al proprio sostentamento e soggetta a una verifica dello stato di bisogno. **Il presente parere d'iniziativa del CESE riguarda le prestazioni di sicurezza sociale.**

12

[GU C 13 del 15.1.2016, pag. 40.](#)

- 2.12 Nel contesto del dibattito sull'approfondimento dell'Unione economica e monetaria, la Commissione propone di creare una **funzione di stabilizzazione per la zona euro** (con possibilità di partecipazione per gli Stati membri non appartenenti alla zona euro) che consenta, in futuro, di reagire meglio agli shock asimmetrici. Tra le possibili opzioni percorribili per una siffatta funzione di stabilizzazione, la Commissione menziona l'istituzione di un **regime europeo di riassicurazione contro la disoccupazione** quale fondo di riassicurazione per i regimi di disoccupazione nazionali¹³. Tale proposta in materia di politica di bilancio, oggetto al momento di un acceso dibattito, **dev'essere ben distinta dal presente parere d'iniziativa**, che formula invece una proposta di politica sociale volta a consolidare la dimensione sociale dell'UE.
- 2.13 Il CESE ha recentemente auspicato che sia valutata la **possibilità di introdurre standard minimi a livello UE nei regimi nazionali di disoccupazione** per garantire, tra l'altro, a qualsiasi persona in cerca di lavoro la possibilità di beneficiare di un sostegno finanziario¹⁴. Con il presente parere, il CESE dà ora un seguito all'impegno assunto.

3. Osservazioni generali

- 3.1 Secondo il **settimo degli orientamenti per le politiche degli Stati membri a favore dell'occupazione 2018**¹⁵, che rimangono validi anche per il 2019¹⁶, gli Stati membri dovrebbero fornire ai disoccupati adeguate prestazioni di disoccupazione per un periodo di tempo ragionevole, in linea con i loro contributi e le norme nazionali in materia di ammissibilità. Tale raccomandazione tiene conto del pilastro sociale negli orientamenti in materia di occupazione.
- 3.2 **Ridurre** il numero di persone a rischio o in condizioni **di povertà e di esclusione sociale** è uno dei cinque obiettivi della **strategia Europa 2020**, e uno dei 17 obiettivi dell'**Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile delle Nazioni Unite**. Anche con il **quadro di valutazione della situazione sociale**, introdotto attraverso il pilastro europeo dei diritti sociali, vengono monitorate le tendenze e i progressi negli Stati membri riguardo alle persone colpite o minacciate dalla povertà o dall'esclusione sociale.
- 3.3 Il CESE rinvia all'osservazione della Commissione, secondo cui la **durata delle prestazioni** dell'assicurazione contro la disoccupazione influisce direttamente sul rischio di povertà dei disoccupati. Gli Stati membri con sistemi di assicurazione contro la disoccupazione più generosi e una maggiore spesa per politiche e misure attive per il mercato del lavoro sono maggiormente in grado di reintegrare stabilmente i disoccupati nel mercato del lavoro¹⁷. Vi sono **grandi differenze** tra gli Stati membri, la durata delle prestazioni di disoccupazione variando dai 90 giorni dell'Ungheria a un periodo illimitato in Belgio¹⁸.

13 [COM\(2017\) 822 final](#), 6.12.2017.

14 [GU C 129 del 11.4.2018, pag. 7](#).

15 [Ibidem nota 5](#)

16 [Ibidem nota 7](#)

17 [Scheda tematica per il semestre europeo - Prestazioni di disoccupazione - 2017](#).

18 [COM\(2018\) 761 final del 21.11.2018, Consiglio EPSCO, 7619/2019 INIT del 15.3.2019](#).

- 3.4 A parere del CESE, le prestazioni di sicurezza sociale devono essere concepite in modo tale che, nel momento in cui sussiste una situazione di rischio come la disoccupazione, l'interessato possa comunque contare su uno standard di vita adeguato. L'ammontare della prestazione di disoccupazione, vale a dire il **tasso di sostituzione netto**, deve, pertanto, essere adeguato. Anche in questo caso si palesano **differenze significative** nell'UE. Per un lavoratore a basso salario e con anzianità lavorativa breve (1 anno) i tassi netti di sostituzione variano da meno del 20 % dell'ultima retribuzione (netta) in Ungheria a circa il 90 % in Lussemburgo¹⁹.
- 3.5 Il numero dei disoccupati che percepiscono le prestazioni di disoccupazione rispetto al totale dei disoccupati è espresso, invece, dal **tasso di copertura** (quota di disoccupati interessati dalla misura). Il tasso di copertura è espresso in funzione di una determinata durata della disoccupazione (ad esempio la percentuale di disoccupati che beneficiano di una prestazione dopo un anno di disoccupazione). Anche in questo caso c'è una **notevole divergenza** tra gli Stati membri. La percentuale di disoccupati di breve periodo (ossia senza lavoro da meno di un anno) che ricevono un'indennità di disoccupazione è pari mediamente a solo un terzo del totale dei disoccupati. La Germania ha il tasso di copertura più elevato, pari a circa il 63 %. Per contro, il tasso di copertura è nettamente inferiore al 15 % a Malta e in Croazia, Polonia, Romania e Bulgaria²⁰.
- 3.6 Un basso tasso di copertura, in un determinato Stato membro, può essere dovuto a diverse ragioni, tra cui la **disoccupazione giovanile**. I giovani disoccupati che non riescono a entrare nel mondo del lavoro, spesso non hanno diritto a prestazioni perché non possono vantare periodi di occupazione, e, quindi, in molti casi non beneficiano di alcuna prestazione.
- 3.7 A tale proposito, il CESE ribadisce ancora una volta che la transizione dei giovani dall'istruzione e/o dalla formazione al mercato del lavoro è di fondamentale importanza. Ai giovani, pertanto, occorre offrire il massimo sostegno possibile, onde garantirne un'integrazione quanto più rapida possibile nel mercato del lavoro.
- 3.8 Anche la durata della disoccupazione influisce sul tasso di copertura. Il tasso di copertura, pari mediamente a circa un terzo nell'UE per i disoccupati di breve periodo, si riduce nel caso dei disoccupati di lungo periodo, essendo la durata delle prestazioni di disoccupazione limitata nella maggior parte degli Stati membri. Il CESE raccomanda di fissare un obiettivo per il **tasso di copertura dei disoccupati di breve periodo** (persone disoccupate da meno di un anno).

¹⁹ [COM\(2018\) 761 final del 21.11.2018, Consiglio EPSCO, 7619/2019 INIT del 15.3.2019.](#)

²⁰ [COM\(2018\) 761 final del 21.11.2018, Consiglio EPSCO, 7619/2019 INIT del 15.3.2019.](#)

- 3.9 Un'ulteriore causa del basso tasso di copertura sono **le nuove forme di occupazione e i rapporti di lavoro atipici e precari**, che rendono difficile maturare diritti alla prestazione di disoccupazione. Con riferimento all'accordo politico del Consiglio su una raccomandazione relativa all'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, il CESE raccomanda una soluzione globale ai fini del riconoscimento dei diritti in materia di sicurezza sociale per i lavoratori nelle nuove forme di occupazione²¹.
- 3.10 Secondo il **principio 1 del pilastro europeo dei diritti sociali**, ogni persona ha diritto a un'istruzione, a una formazione e a un **apprendimento permanente** di qualità e inclusivi, al fine di mantenere e acquisire competenze che consentono di partecipare pienamente alla società e di gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro. Il CESE sostiene pertanto gli **obiettivi in materia di riqualificazione e attivazione** e ribadisce il giudizio secondo cui il diritto all'apprendimento permanente per tutti dovrebbe essere all'ordine del giorno dell'UE²².
- 3.11 Il CESE condivide la posizione della Commissione secondo cui un miglioramento degli standard dei sistemi di assicurazione contro la disoccupazione degli Stati membri consente a sua volta di **migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro**. A standard bassi, invece, non corrisponde necessariamente una spesa pubblica inferiore, dal momento che, nella maggior parte dei casi, i disoccupati che non percepiscono una prestazione di disoccupazione beneficiano di un'altra forma di assistenza statale (per es. un'indennità di disoccupazione di tipo assistenziale oppure un reddito minimo). Come afferma la Commissione, è plausibile ipotizzare che le maggiori spese legate al miglioramento degli standard dell'assicurazione contro la disoccupazione, nonché una politica del mercato del lavoro attiva, possano essere compensate in tempi relativamente brevi da un aumento dell'occupazione e dal conseguente incremento del gettito fiscale, nonché da una crescita più rapida dell'economia²³.

4. Osservazioni specifiche

- 4.1 Attualmente vi sono grandi differenze tra gli Stati membri per quanto riguarda le indennità di disoccupazione. Il CESE richiama l'attenzione sulla relazione comune sull'occupazione 2019, in cui si afferma che per fornire assistenza a chi è in cerca di lavoro durante le transizioni sono **fondamentali prestazioni di disoccupazione di importo adeguato, di durata ragionevole**, accessibili a tutti i lavoratori e accompagnate da misure efficaci di attivazione²⁴.
- 4.2 Il CESE raccomanda pertanto di fissare **obiettivi** per le prestazioni di disoccupazione degli Stati membri, e in particolare per **il tasso di sostituzione netto, la durata delle prestazioni e il tasso di copertura**. Il CESE raccomanda inoltre di fissare obiettivi per la **riqualificazione e l'attivazione**.

21 [GU C 129 del 11.4.2018, pag. 7.](#)

22 [GU C 237 del 6.7.2018, pag. 8](#) e pareri del CESE [GU C 14 del 15.1.2020, pag. 1](#) e [GU C 14 del 15.1.2020, pag. 46.](#)

23 [Scheda tematica per il semestre europeo - Prestazioni di disoccupazione - 2017.](#)

24 [COM\(2018\) 761 final del 21.11.2018, Consiglio EPSCO, ST-7619-2019-INIT del 15.3.2019.](#)

- 4.3 Il CESE plaude espressamente agli sforzi profusi dalla Commissione per dare attuazione al pilastro sociale, tra l'altro nell'ambito del semestre europeo, e per promuovere un'analisi comparativa delle prestazioni delle assicurazioni nazionali contro la disoccupazione (anche tramite la relazione comune sull'occupazione). Tale analisi comparativa è a giusto titolo considerata uno strumento importante per attuare il pilastro dei diritti sociali. Questi sforzi dovrebbero essere intensificati e accompagnati da un processo di monitoraggio permanente. L'analisi comparativa delle prestazioni di disoccupazione deve perseguire l'**obiettivo** di contribuire alla **convergenza sociale** verso l'alto nell'UE e a un **migliore funzionamento dei mercati del lavoro**.
- 4.4 Secondo il CESE, le **raccomandazioni specifiche per paese** dovrebbero includere obiettivi concreti per **i tassi netti di sostituzione, la durata delle prestazioni e i tassi copertura**, nonché per la **riqualificazione e l'attivazione**, a sostegno dell'approccio della Commissione secondo cui **prestazioni più generose** devono andare di pari passo con **una corrispondente attivazione dei disoccupati**.
- 4.5 Il **successo del mercato interno** dipende in larga misura dall'efficienza dei mercati del lavoro e del sistema di protezione sociale, e dalla capacità delle economie europee di adattarsi agli shock. Sulla base di tale premessa, la strategia Europa 2020 era stata definita quale strategia per trasformare l'UE in un'economia intelligente, sostenibile e inclusiva, al fine di realizzare livelli elevati di occupazione, produttività e coesione sociale²⁵. Il CESE osserva che l'UE **non riuscirà a raggiungere l'obiettivo della strategia Europa 2020** di ridurre di 20 milioni il numero delle persone a rischio o in condizioni di povertà e di esclusione sociale.
- 4.6 Secondo il CESE, **dopo le elezioni del Parlamento europeo del 23-26 maggio 2019**, un compito urgente della nuova Commissione dev'essere quello di proporre misure volte a migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro e a conseguire una convergenza sociale verso l'alto negli Stati membri. C'è inoltre bisogno di una nuova strategia sulla dimensione sociale dell'Europa dopo il 2020.
- 4.7 Gli Stati membri stanno attualmente discutendo la **dimensione sociale dell'Europa dopo il 2020**, compresa la questione di quali aspetti chiave debbano essere determinanti per tale futura dimensione sociale²⁶. Il CESE ritiene che due aspetti essenziali della dimensione sociale dell'Europa dopo il 2020 siano un **migliore funzionamento dei mercati del lavoro** e la **lotta alla povertà e all'esclusione sociale**. Un contributo significativo potrebbe derivare dalla definizione di obiettivi per le indennità di disoccupazione degli Stati membri.
- 4.8 Gli obiettivi sociali devono portare nel tempo alla convergenza sociale. Le persone devono avere la percezione che diritti e principi come quelli del pilastro europeo dei diritti sociali non resteranno solo sulla carta, ma che saranno attuati concretamente, e miglioreranno gradualmente le loro condizioni di vita.

25 [Ibidem nota 24](#)

26 [Consiglio EPSCO ST 6622 2019 INIT, 27.2.2019.](#)

4.9 Qualora gli obiettivi previsti nel quadro del semestre europeo non dessero risultati sufficienti, il CESE raccomanda l'introduzione, **a norma dell'articolo 153 del TFUE, di una direttiva che stabilisca norme minime giuridicamente vincolanti** per i sistemi di assicurazione contro la disoccupazione degli Stati membri, per tener conto della dimensione sociale dell'Europa. Tale direttiva dovrebbe includere requisiti minimi a livello dell'UE per **il tasso di sostituzione netto, la durata delle prestazioni e il tasso di copertura** delle indennità di disoccupazione. Il CESE è inoltre favorevole a norme minime a livello dell'UE in materia di **riqualificazione e attivazione** nel contesto dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Bruxelles, 11 dicembre 2019

Luca JAHIER
Presidente del Comitato economico e sociale europeo

*

* *

NB: segue allegato.

ALLEGATO al PARERE

I seguenti emendamenti sono stati respinti dall'Assemblea ma hanno ottenuto un numero di voti favorevoli pari ad almeno un quarto dei voti espressi (articolo 59, paragrafo 3, del Regolamento interno):

1. Punto 1.12

Modificare come segue:

*Il CESE raccomanda che i risultati dell'analisi comparativa siano attentamente monitorati e valutati. In assenza di progressi sufficienti verso gli effetti auspicati, dovrebbe essere considerata l'introduzione di ~~introdotta uno strumento giuridicamente~~ un quadro giuridico vincolante per sostenere e integrare gli sforzi degli Stati membri volti a modernizzare i sistemi di assicurazione contro la disoccupazione. Oltre a una **raccomandazione del Consiglio** per orientare gli Stati membri, il CESE raccomanda che sia considerata l'introduzione ~~introdotta, in conformità dell'articolo 153 del TFUE, una direttiva di un quadro giuridico vincolante~~ che stabilisca norme minime giuridicamente vincolanti per i regimi di assicurazione contro la disoccupazione degli Stati membri. ~~Essa~~ Tale quadro giuridico dovrebbe includere requisiti minimi a livello dell'UE per **il tasso di sostituzione netto, la durata delle prestazioni e la copertura** delle indennità di disoccupazione. Il CESE è inoltre favorevole a norme minime a livello dell'UE in materia di **formazione e attivazione** nel contesto dell'assicurazione contro la disoccupazione.*

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 64
Contrari: 119
Astensioni: 19

2. Punto 2.10

*In assenza di progressi sufficienti verso gli effetti auspicati e dopo un attento monitoraggio e valutazione dei risultati, il CESE raccomanda di considerare la possibilità di introdurre ~~una direttiva ai sensi dell'articolo 153 del TFUE~~ un quadro giuridico vincolante che stabilisca **norme minime giuridicamente vincolanti** per i regimi di assicurazione contro la disoccupazione degli Stati membri. ~~Essa~~ Tale quadro giuridico dovrebbe includere requisiti minimi a livello dell'UE per **il tasso di sostituzione netto, la durata delle prestazioni e la copertura** delle indennità di disoccupazione. Il CESE è inoltre favorevole a norme minime a livello dell'UE in materia di **formazione e attivazione** nel contesto dell'assicurazione contro la disoccupazione. Le norme minime non devono impedire agli Stati membri di stabilire norme più ambiziose (cfr. punto 16 del preambolo del pilastro sociale). Le norme esistenti negli Stati membri, inoltre, non devono essere indebolite. Il CESE raccomanda che le norme minime sui sistemi di assicurazione contro la disoccupazione degli Stati membri siano fissate in combinazione con un'opportuna applicazione di una **clausola di non regressione** (volta a evitare che l'introduzione di norme minime sia accompagnata da un regresso). Ciò riflette l'obiettivo dell'UE di migliorare le condizioni di vita e di lavoro tra gli Stati membri, in linea con la convergenza verso l'alto (articolo 151 del TFUE).*

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 63

Contrari: 122

Astensioni: 18

3. Punto 4.9

Qualora, dopo un attento monitoraggio e valutazione, gli obiettivi previsti nel quadro del semestre europeo non dessero risultati sufficienti, il CESE raccomanda di considerare l'introduzione, ~~a norma dell'articolo 153 del TFUE, di una direttiva di un quadro giuridico vincolante~~ che stabilisca norme minime giuridicamente vincolanti per i sistemi di assicurazione contro la disoccupazione degli Stati membri, per tener conto della dimensione sociale dell'Europa. ~~Essa~~ Tale quadro giuridico dovrebbe includere requisiti minimi a livello dell'UE per il tasso di sostituzione netto, la durata delle prestazioni e la copertura delle indennità di disoccupazione. Il CESE è inoltre favorevole a norme minime a livello dell'UE in materia di formazione e attivazione nel contesto dell'assicurazione contro la disoccupazione.

Esito della votazione:

Voti favorevoli: 63

Contrari: 122

Astensioni: 21
