



Consiglio
dell'Unione europea

Bruxelles, 7 giugno 2024
(OR. en)

10777/24

SOC 429
EMPL 247
MI 579
COMPET 621
ECOFIN 647
EDUC 200
SAN 323
ELARG 78

NOTA

Origine:	Presidenza
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	La dimensione sociale del mercato interno - <i>Dibattito orientativo</i>

Si allega per le delegazioni una nota di indirizzo della presidenza sul tema in oggetto in vista del dibattito orientativo che si terrà nella sessione del Consiglio EPSCO del 20 giugno 2024.

La dimensione sociale del mercato interno

Dibattito orientativo sul ruolo delle politiche sociali e del mercato del lavoro nel creare un mercato unico sostenibile per tutti

In aprile, rispondendo all'invito della Spagna, del Belgio e della Commissione europea in seguito alla richiesta espressa dal Consiglio europeo¹, Enrico Letta, ex presidente del Consiglio italiano, ha presentato al Consiglio europeo la sua relazione dal titolo "*Much more than a Market – Speed, Security, Solidarity – Empowering the Single Market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU Citizens*" (Molto più di un mercato – Rapidità, sicurezza e solidarietà: rafforzare il mercato unico per garantire un futuro sostenibile e la prosperità a tutti i cittadini dell'UE)². L'attuale e futura presidenza del Consiglio sono state quindi invitate a portare avanti i lavori sulle raccomandazioni ivi contenute entro la fine dell'anno³.

La relazione ha come obiettivo il rinnovamento del mercato unico, facendo il punto sulla sua evoluzione da quando è stato creato e sulle sfide che si trova ad affrontare. Essa afferma che oggi, a oltre trent'anni dalla sua creazione, il mercato unico continua a essere una pietra angolare dell'integrazione e dei valori europei e funge da potente catalizzatore per la crescita, la prosperità e la solidarietà; ma aggiunge che i profondi cambiamenti intervenuti nello scenario internazionale evidenziano la necessità di sviluppare un nuovo mercato unico. La relazione chiede inoltre di dare un impulso immediato al mercato unico affinché sia all'altezza del contesto attuale e pronto per il futuro.

¹ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7-2023-INIT/it/pdf>.

² <https://www.consilium.europa.eu/media/ny3j24sm/much-more-than-a-market-report-by-enrico-letta.pdf>.

³ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12-2024-INIT/it/pdf>.

Interconnessioni delle politiche

Secondo la relazione, tale mercato unico rafforzato è essenziale per realizzare la transizione equa, verde e digitale di cui l'UE ha bisogno e che sosterrà la sua base economica e sociale; infatti vi si legge che, per quanto il sostegno strutturale alla transizione sia un obiettivo fondamentale del quadro strategico dell'Unione europea, le discussioni non devono concentrarsi solo sui costi associati a tale transizione, e che è fondamentale riconoscere gli ampi benefici che questa offre sia ai cittadini che alle imprese e ai lavoratori. La relazione prosegue affermando che investire in tale transizione e finanziarla non è solo una decisione finanziaria, ma è probabilmente la scelta più strategica che l'UE possa compiere per assicurarsi un significativo vantaggio competitivo sulla scena mondiale, preservando e sviluppando nel contempo le norme sociali vantate dall'Europa. Quanto precede è ampiamente in linea con la dichiarazione di La Hulpe sul futuro del pilastro europeo dei diritti sociali⁴, che sottolinea l'intento di conseguire un'Europa sociale "con l'obiettivo di realizzare progressi sociali ed economici, garantire pari opportunità per tutti, posti di lavoro di qualità e condizioni di lavoro eque, ridurre la povertà e le disuguaglianze e promuovere una transizione giusta ed equa verso la neutralità climatica".

La relazione, che dovrebbe essere vista anche nel contesto della prossima relazione di Mario Draghi sul futuro della competitività dell'UE, fa riferimento al modello unico di economia sociale di mercato dell'UE e sottolinea le interconnessioni tra le politiche economiche e sociali; infatti afferma che una forte dimensione sociale nel mercato unico dell'UE promuove una prosperità inclusiva, garantendo opportunità eque, diritti dei lavoratori e protezione sociale per tutti, contribuendo nel contempo alla crescita e alla competitività, e che tale dimensione rafforza l'impegno dell'Unione europea a favore della solidarietà, della riduzione delle disuguaglianze e della promozione del benessere di tutti i cittadini, in linea con i valori del pilastro europeo dei diritti sociali per un'Unione coesa e incentrata sulle persone. Si tratta della stessa interconnessione evidenziata nel testo proposto delle conclusioni sul ruolo degli investimenti e delle riforme sociali e in materia di mercato del lavoro e competenze, che il Consiglio è invitato ad approvare, in cui si sottolinea che il benessere delle persone e la crescita economica si rafforzano reciprocamente.

⁴ <https://belgian-presidency.consilium.europa.eu/media/bj0adazv/declaration-finale.pdf>.

Raccomandazioni

La relazione rileva che, al fine di rafforzare il mercato unico, l'UE deve garantire finanziamenti per le sfide future, quali la transizione verde e digitale, e una forte autonomia strategica, compresa una difesa rafforzata. A tale riguardo formula una serie di raccomandazioni specifiche, tra cui: la creazione di una "quinta libertà" per rafforzare la ricerca, l'innovazione, l'istruzione e lo sviluppo delle competenze; la realizzazione di un'Unione del risparmio e degli investimenti (ossia un'Unione dei mercati dei capitali ridenominata) per trattenere i risparmi privati europei e attrarre risorse aggiuntive dall'estero; un quadro di governance riveduto per gli aiuti di Stato; misure volte ad affrontare la frammentazione fiscale; un uso più strategico degli appalti pubblici.

La relazione sottolinea inoltre la particolare importanza delle PMI per il mercato unico e propone un codice di diritto delle imprese dell'UE, che metta a disposizione delle imprese un 28° regime per operare all'interno del mercato unico e comprenda una codificazione sistematica del quadro giuridico dell'UE vigente integrato da nuovi strumenti europei. Tale regime includerebbe anche elementi di diritto del lavoro. La relazione chiede inoltre l'eliminazione degli ostacoli alla prestazione temporanea di servizi a livello transfrontaliero.

La relazione Letta contiene numerose proposte per il settore sociale e del mercato del lavoro. Attribuisce un ruolo centrale alla "libertà di soggiorno" a complemento della "libertà di circolazione", constatando che la libera circolazione è una risorsa preziosa, ma dovrebbe essere una scelta, non una necessità. A tal fine sono necessarie politiche per affrontare gli squilibri regionali, anche attraverso una forte politica di coesione dell'UE e altri strumenti di finanziamento, nonché assistenza tecnica alle regioni in stagnazione, in declino e/o colpite dalla fuga di cervelli e dallo spopolamento. Inoltre, la relazione chiede meccanismi di sostegno per i cittadini dell'UE che tornano nel loro paese d'origine dopo aver lavorato all'estero e propone di introdurre un regime speciale dell'UE per i lavoratori digitali transfrontalieri.

Contestualmente, la relazione osserva che un problema importante è rappresentato dall'accessibilità economica degli alloggi, che mette a repentaglio la libertà di soggiorno anche nelle zone di accoglienza, oltre che in quelle colpite dallo spopolamento, e che numerose città e regioni di tutta l'UE si trovano ad affrontare una grave carenza di alloggi economicamente accessibili. La relazione raccomanda di rivedere la concezione e applicazione degli strumenti e delle politiche dell'UE aventi un effetto diretto o indiretto sui mercati immobiliari nazionali e di creare una task force sull'accessibilità economica degli alloggi.

Per facilitare ulteriormente la mobilità dei lavoratori, Letta propone di ridurre gli ostacoli estendendo il sistema di riconoscimento automatico delle qualifiche professionali, riesaminando la necessità e la portata della regolamentazione delle professioni, semplificando il riconoscimento delle qualifiche accademiche e promuovendo la mobilità per l'apprendimento. Inoltre, la relazione chiede un migliore coordinamento della sicurezza sociale e una più estesa digitalizzazione, in quanto la digitalizzazione può contribuire in modo essenziale a promuovere una mobilità equa e semplificare le procedure. La relazione propone pertanto che tutti gli Stati membri attuino pienamente il sistema di scambio elettronico di informazioni sulla sicurezza sociale (EESSI) e si impegnino in attività pilota sulla tessera europea di sicurezza sociale e sulla digitalizzazione dei documenti portatili, compresa la tessera europea di assicurazione malattia.

Propone inoltre di garantire maggiore coerenza nell'attuazione della direttiva UE modificata relativa al distacco dei lavoratori, al fine di ridurre gli oneri amministrativi, passare a un formato elettronico unico per le dichiarazioni di distacco e chiarire il quadro giuridico per il distacco dei cittadini di paesi terzi, compresi quelli che lavorano tramite agenzie di lavoro interinale o sono assunti per mezzo di intermediari⁵. Letta chiede inoltre di rafforzare l'Autorità europea del lavoro approvando le raccomandazioni della relazione della presidenza belga dal titolo "*Fair mobility in the EU and the role of the European Labour Authority*" (Mobilità equa nell'UE e ruolo dell'Autorità europea del lavoro)⁶. Più in generale, raccomanda di regolamentare le pratiche di subappalto per evitare lo sfruttamento e garantire il rispetto delle norme in materia di lavoro e sicurezza.

Riguardo alla salute e alla sicurezza sul lavoro, la relazione chiede norme più vincolanti sulla salute mentale, compreso in materia di stress e burnout, e sui rischi associati ai cambiamenti climatici, che siano basate sugli orientamenti dell'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA)⁷. Raccomanda di dare priorità alla raccolta di statistiche dettagliate, in particolare sulla frequenza e la gravità degli incidenti che coinvolgono lavoratori distaccati e mobili, al fine di elaborare politiche di sicurezza basate su dati concreti. Chiede inoltre di introdurre orientamenti sugli appalti che consentano di dare priorità ai contraenti che rispettano le norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro e le clausole sulla responsabilità sociale.

⁵ In linea con il punto 20 della dichiarazione di La Hulpe.

⁶ https://werk.belgie.be/sites/default/files/content/news/report_ela_eu2024be_0.pdf.

⁷ In linea con il punto 24 della dichiarazione di La Hulpe.

Più in generale, la relazione propone di rafforzare la resilienza sanitaria, anche mediante la semplificazione della normativa in materia di sperimentazioni cliniche. Sottolinea inoltre che l'invecchiamento della popolazione e la stretta di bilancio rappresentano sfide significative per il sistema sanitario dell'UE, con ripercussioni sia sul lato dell'offerta che su quello della domanda di servizi sanitari. La relazione sottolinea la necessità di disporre di un maggior numero di strutture di assistenza a lungo termine, servizi di assistenza domiciliare e operatori sanitari specializzati, formati per far fronte alle esigenze specifiche dei pazienti anziani.

In linea con la dichiarazione di Val Duchesse⁸, la relazione riconosce il ruolo fondamentale del dialogo sociale nell'architettura dell'UE e chiede un recepimento ambizioso della direttiva sui salari minimi nonché l'integrazione nella pratica nazionale della raccomandazione del Consiglio sul rafforzamento del dialogo sociale nell'UE e del futuro patto per il dialogo sociale europeo. Osserva inoltre che le norme che disciplinano il mercato unico devono lasciare spazio alla contrattazione collettiva e alle strutture rappresentative locali.

La relazione raccomanda inoltre di creare le giuste condizioni perché gli attori dell'economia sociale possano operare nel mercato unico agevolando il loro accesso ai finanziamenti⁹. Propone di adattare alle imprese sociali il regolamento generale di esenzione per categoria relativo agli aiuti di Stato, di rivalutare le norme in materia di aiuti per l'assunzione di lavoratori svantaggiati e di consentire l'uso strategico degli appalti pubblici a sostegno dell'economia sociale.

Enrico Letta raccomanda inoltre investimenti costanti e un approccio strutturato per quanto riguarda i servizi di interesse generale al fine di garantire che i cittadini possano esercitare i loro diritti e le loro libertà fondamentali, e propone di creare un piano d'azione per servizi di interesse generale di alta qualità¹⁰. L'importanza di tali servizi non dovrebbe essere sottovalutata: sulla base della metodologia utilizzata in uno studio precedente di Cambridge Econometrics¹¹, l'Ufficio federale di pianificazione del Belgio¹² ha stimato che i servizi di interesse generale nell'UE rappresentano il 28,4 % del valore aggiunto totale (3 721 miliardi di EUR), il 31,1 % dell'occupazione totale (65,2 milioni di lavoratori) e il 19,7 % degli investimenti totali (632,6 miliardi di EUR).

⁸ Dichiarazione tripartita a favore di un dialogo sociale europeo dinamico:
<https://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=27309&langId=en>.

⁹ Cfr. anche il punto 23 della dichiarazione di La Hulpe.

¹⁰ Cfr. anche il punto 31 della dichiarazione di La Hulpe.

¹¹ *Mapping evolutions in Public Services in Europe: towards increased knowledge of industrial relations* (Mappatura dell'evoluzione dei servizi pubblici in Europa: verso una maggiore conoscenza delle relazioni industriali) (maggio 2013).

¹² *Statistical update on Services of General Interest (SGIs)* (Aggiornamento statistico sui servizi di interesse generale):

https://www.plan.be/uploaded/documents/202405230930470.REPORT_update_statistics_SGIs_13006.pdf.

Elementi di governance

La relazione contiene inoltre numerose raccomandazioni orientate alla governance che sono estremamente pertinenti per i responsabili politici nel settore occupazionale e sociale. Rileva che occorre sviluppare spazi europei di dati in settori chiave al fine di promuovere la condivisione e l'utilizzo dei dati a vantaggio dell'economia e della società. Chiede che la cibersicurezza sia rafforzata attraverso regolamenti, norme e pratiche che proteggano le infrastrutture critiche e i dati dei cittadini. Sebbene non vi sia alcun riferimento diretto al settore sociale (a differenza dello spazio europeo dei dati sanitari), questa richiesta è assolutamente in linea con il testo proposto delle conclusioni sul ruolo degli investimenti e delle riforme sociali e in materia di mercato del lavoro e competenze per economie resilienti, che riguardano il miglioramento dell'accesso ai dati amministrativi ai fini della valutazione delle politiche e dell'impatto, garantendo nel contempo la protezione dei dati personali.

Per migliorare ulteriormente l'elaborazione di politiche basate su dati concreti e promuovere amministrazioni pubbliche efficienti, la relazione Letta propone di potenziare lo strumento di sostegno tecnico, che fornisce consulenza su misura per sostenere la riforma e la modernizzazione delle pubbliche amministrazioni a tutti i livelli, consentendo a queste ultime di dare migliore attuazione alla legislazione e alle priorità dell'UE. La relazione suggerisce di promuovere la digitalizzazione e la gestione della modernizzazione all'interno delle pubbliche amministrazioni ai fini di un efficace adattamento alle transizioni digitale e verde e propone un nuovo strumento – un patto che rafforzi la cooperazione e le competenze delle amministrazioni europee (PEACE) – per consentire alle pubbliche amministrazioni di affrontare meglio gli shock futuri. Sebbene non sia stata menzionata nella relazione, sembra che la cooperazione consolidata nell'ambito della rete europea dei servizi pubblici per l'impiego (rete degli SPI) possa servire da fonte di ispirazione a tale riguardo. Per promuovere la cooperazione transfrontaliera tra le amministrazioni, Letta propone anche di dotare SOLVIT di una base giuridica dell'UE e di garantire stabilità operativa e procedure uniformi.

Alla luce del prossimo allargamento dell'Unione, la relazione di Enrico Letta propone di consentire ai paesi candidati di beneficiare dei vantaggi del mercato unico nei settori in cui essi possono rapidamente allinearsi all'*acquis*, salvaguardando nel contempo la stabilità sia delle loro economie che del mercato unico e sottolineando l'importanza di un'integrazione politica basata su valori condivisi. Propone inoltre di aiutare i paesi candidati a sviluppare la capacità amministrativa e istituzionale per assorbire e utilizzare in modo ottimale i fondi dell'UE, e chiede che i paesi candidati siano gradualmente integrati nelle strutture dell'UE al fine di promuovere legami più forti tra loro e gli Stati membri, di aiutarli a sentirsi valorizzati e di coltivare un senso di comunità condivisa in seno all'UE. Infine, Letta sostiene l'elaborazione di un solido sistema di clausole di salvaguardia, periodi di transizione e altri strumenti volti a prevenire e attenuare i potenziali effetti negativi dell'integrazione nel mercato unico per entrambe le parti. Ciò ha una chiara rilevanza per il settore dell'occupazione e degli affari sociali, in cui si dovrebbero trarre insegnamenti dall'esperienza dei precedenti allargamenti.

In questo contesto, i ministri sono invitati a rispondere ai seguenti quesiti:

- 1. Come valutate le proposte della relazione Letta in materia di politiche occupazionali, delle competenze e sociali e della relativa governance?*
- 2. Quali raccomandazioni contenute nella relazione dovrebbero essere trattate in via prioritaria? Quali altri elementi relativi all'agenda occupazionale, sociale e in materia di uguaglianza ritenete più pertinenti dal punto di vista di un mercato unico sostenibile e inclusivo?*
