

DIC. 2020 //
SCRITTO DA
ILENIA PRISCO

AOPE

Alto Osservatorio sulle Politiche d'Europa



Commissione
Europea



Napoli Benevento Avellino Salerno



LUPT

Maria Scognamiglio

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI NAPOLI FEDERICO II

COME SI RESISTE IN EUROPA

STRATEGIE E MISURE PER L'INCLUSIONE SOCIALE E
LA SALVAGUARDIA DELL'OCCUPAZIONE AI TEMPI DEL
COVID-19





UNIVERSITÀ DEGLI STUDI
DI NAPOLI FEDERICO II

COME SI RESISTE IN EUROPA

Strategie e misure per l'inclusione sociale e la salvaguardia
dell'occupazione ai tempi del COVID-19

AUTRICE:

Dott.ssa Ilenia Prisco

RESPONSABILE SCIENTIFICA:

Dott.ssa Federica Saulino

HUB di ricerca: Politiche sociali

Napoli, Dicembre 2020



indice

01

INTRODUZIONE

02

PRIMA PARTE

*Bisogno di solidarietà?
Stay SURE!*

07

SECONDA PARTE

Quando il lavoro è povero

10

TERZA PARTE

*Salario minimo europeo:
a un passo verso
l'armonizzazione*

17

FONTI



Introduzione

Nonostante il disorientamento iniziale che allo scoppio della pandemia attardava la realizzazione di un coordinamento istituzionale a livello europeo, la UE, all'indomani della primavera 2020, è riuscita a cogliere la gravità delle conseguenze del COVID-19, avvalendosi dell'esperienza pregressa relativa allo shock economico-finanziario del 2008 e avviando azioni a sostegno degli Stati membri per alleviare l'impatto economico e sociale del virus sulle popolazioni. Stretto nella morsa della crisi, tutt'ora dilagante, è soprattutto il mercato del lavoro¹ (come evidenziato dai tassi di disoccupazione elaborati su **AOPE** da fonte Eurostat) . Infatti, in conseguenza delle misure restrittive attuate per fermare la diffusione della malattia, milioni di lavoratori hanno perso il lavoro o sono stati inseriti in programmi di supporto all'occupazione. Inoltre, tra i molteplici effetti negativi, la pandemia ha esacerbato la già fragile condizione dei working poor.

Col presente report si intendono mostrare le più significative iniziative nell'ambito della salvaguardia del lavoro con cui l'Unione europea sta dimostrando resilienza e volontà di garantire coesione sociale, ad esempio attraverso l'adozione del programma SURE e aprendo il dibattito sulla stabilizzazione del reddito, con la consapevolezza che la risposta politica non debba essere limitata al breve termine.

¹ **TREND PER L'ITALIA DEI TASSI DI DISOCCUPAZIONE COMPARATI CON L'EUROPA PRE/POST COVID-19, consultabili al seguente indirizzo:**



BISOGNO DI SOLIDARIETÀ? STAY SURE!

L'Ue lancia un nuovo strumento in cui il principio del risk-sharing trova finalmente concreta attuazione in un momento di reale emergenza.

**SUPPORT TO MITIGATE
UNEMPLOYMENT
RISK IN AN
EMERGENCY**

SURE mira a rendere disponibile il sostegno finanziario, sotto forma di prestiti concessi a condizioni favorevoli, agli Stati membri che devono mobilitare risorse significative per alleviare l'impatto socio-economico della pandemia. Il totale dei prestiti potrebbe ammontare a un massimo di **100 miliardi di euro**. La base giuridica proposta dalla Commissione è l'**articolo 122**, paragrafi 1 e 2, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea.

SURE



Mirato a proteggere i posti di lavoro



Assistenza finanziaria temporanea



Dispiegamento veloce



Completa gli sforzi nazionali



Solidarietà tra gli Stati Membri

2020



Il 2 aprile 2020, la Commissione europea ha presentato una proposta per la creazione di uno strumento europeo di sostegno temporaneo per mitigare il rischio di disoccupazione in periodo di emergenza. Era chiaro che per rallentare l'epidemia, gran parte delle attività economiche e sociali avrebbe dovuto fermarsi, con l'evidente rischio di un largo aumento della disoccupazione. Per questo l'UE doveva non solo mobilitare gli strumenti esistenti, ma anche svilupparne rapidamente di nuovi. Probabilmente, la migliore caratterizzazione del piano SURE è che si tratta di un regime di assicurazione dell'occupazione esistente: **una rete di sicurezza per i posti di lavoro in un'ottica di prevenzione della disoccupazione.** ⁱ

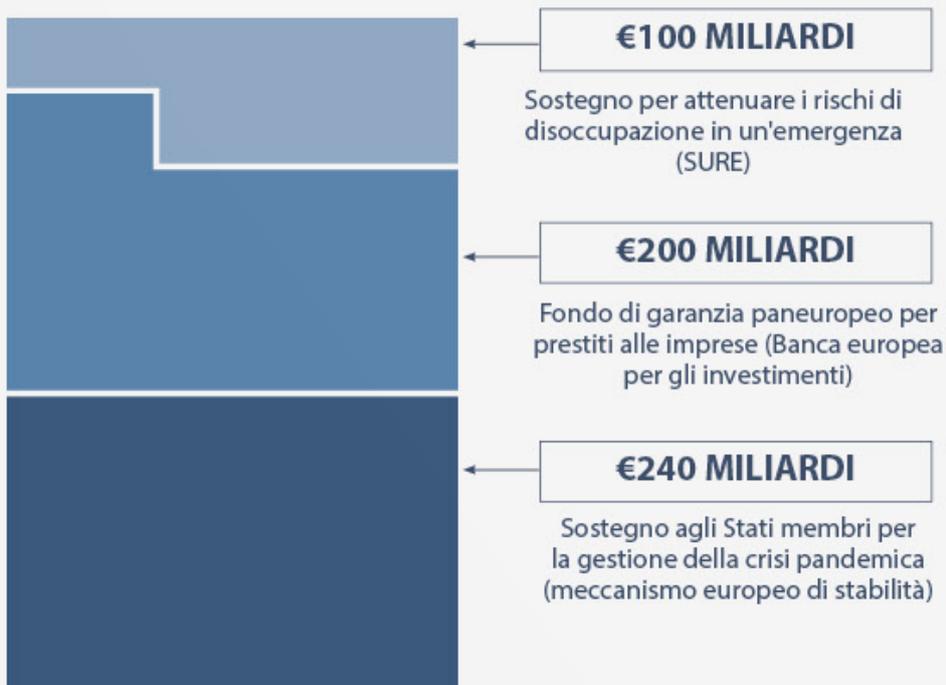
Per sostenere il sistema di prestito, gli Stati impegnano garanzie irrevocabili e rimborsabili per un valore di 25 miliardi di euro al bilancio dell'UE, rispettivamente calcolate sulla base della quota del reddito nazionale lordo. Tale sistema dovrebbe garantire un elevato rating creditizio, consentendo alla Commissione Europea di contrarre prestiti sui mercati finanziari a condizioni favorevoli.

Sostenere l'occupazione, le imprese e l'economia



€540
MILIARDI

Pacchetto di sostegno
per occupazione e
lavoratori, imprese e
Stati membri



PER UN APPROFONDIMENTO SUI PROFILI TECNICO-GIURIDICI DEL PROGRAMMA SURE, SI RINVIA A:
LE POLITICHE SOCIALI DELL'UE NELL'EMERGENZA CORONAVIRUS: SURE - SUPPORT TO MITIGATE UNEMPLOYMENT RISKS IN AN EMERGENCY DI FEDERICA SAULINO,
DISPONIBILE AL SEGUENTE INDIRIZZO:
<http://aope.lupt.it/documenti-e-dati-list/hub-1-rassegna-documenti/le-politiche-sociali-nell-emergenza-coronavirus-sure-support-to-mitigate-unemployment-risks-in-an-emergency.html>

SURE: NUMERI E DATE

La Commissione ha proposto di concedere un sostegno finanziario di 87,8 miliardi di euro che per ora è stato richiesto da 17 stati su 27: ogni Paese potrà prendere in prestito la cifra di cui necessita per finanziare le misure predisposte dal Governo, a favore dei lavoratori e delle imprese, senza dover corrispondere degli interessi. Una volta terminata l'emergenza, gli Stati che si siano avvalsi di questo programma, saranno tenuti a rimborsare la cifra e potranno recuperare gli importi conferiti a titolo di garanzia. Durante l'assunzione di prestiti nell'ambito SURE, lo Stato membro interessato dovrà, però, coprirne i costi amministrativi a causa della necessità di organizzare i finanziamenti. In questo senso, SURE offre qualcosa che mancava nell'architettura dell'UE: una capacità fiscale anticiclica. I fondi possono essere erogati seguendo una procedura che coinvolge il Consiglio e solo se viene rispettata una certa condizionalità (es: Cassa Integrazione Salariale italiana e istituti simili presenti negli altri ordinamenti nazionali).

Garanzie degli Stati

25 Mld

Quota Fondo UE

100 Mld

Destinazione

Casse integrazione nazionali



Vantaggi

Emissione bond AAA



Tassi molto bassi



Scadenze a lungo termine



€90.3 billion



Sequenza temporale

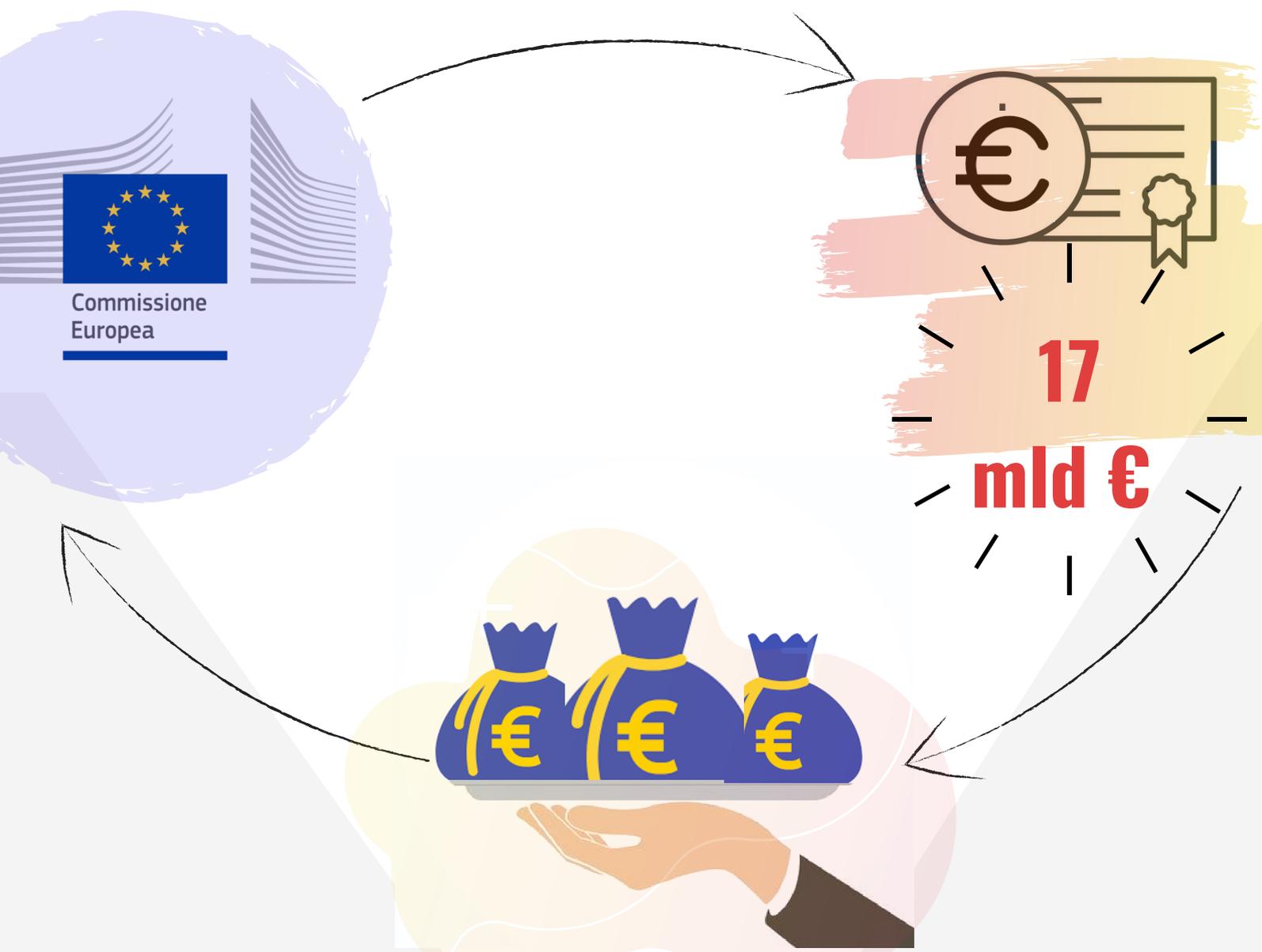
CONSULTA LA TIMELINE AGGIORNATA QUI:

t.ly/nGUd

- 2 aprile 2020**
La Commissione ha proposto la creazione di SURE
- 19 maggio 2020**
Il Consiglio ha approvato la proposta e adottato il regolamento SURE
- 24-25 agosto 2020**
La Commissione ha proposto un sostegno finanziario di 87,3 miliardi di euro per 16 Stati membri
- 22 settembre 2020**
SURE è attivato
- 25 settembre 2020**
Il Consiglio ha deciso di concedere un sostegno finanziario a 16 Stati membri
- 7 ottobre 2020**
La Commissione ha proposto all'Ungheria un sostegno finanziario di 504 milioni di euro
- 23 ottobre 2020**
Il Consiglio ha deciso di concedere all'Ungheria un sostegno finanziario di 504 milioni di euro
- 27 ottobre 2020**
La Commissione ha erogato 17 miliardi di euro a Italia, Spagna e Polonia



21 OTTOBRE 2020: OBBLIGAZIONE INAUGURALE



IL 21 OTTOBRE LA COMMISSIONE EUROPEA HA EMESSO UN'OBBLIGAZIONE SOCIALE INAUGURALE DI 17 MILIARDI DI EURO IN FAVORE DI ITALIA (10 MILIARDI), SPAGNA (6 MILIARDI) E POLONIA (1 MILIARDO), CON SCADENZA NELL'OTTOBRE 2030 (PRIMO BOND) E NEL 2040 (SECONDO BOND). GLI INVESTITORI HANNO MOSTRATO FORTE INTERESSE PER QUESTO STRUMENTO DAL RATING ELEVATO: LA DOMANDA HA SUPERATO DI OLTRE 13 VOLTE L'OFFERTA DISPONIBILE E SI È TRADOTTA IN CONDIZIONI DI PREZZO FAVOREVOLI. LE SUCCESSIVE EROGAZIONI SI SVOLGERANNO NEL CORSO DEI PROSSIMI MESI, DOPO LE RISPETTIVE EMISSIONI OBBLIGAZIONARIE. SPETTERÀ AGLI STATI MEMBRI FORNIRE UN'APPROPRIATA RENDICONTAZIONE SULL'IMPIEGO DEI PRESTITI E LE ADEGUATE RELAZIONI ALLA COMMISSIONE EUROPEA, LA QUALE NE POTRÀ USUFRUIRE PER RASSICURARE GLI INVESTITORI CIRCA L'IMPATTO DEI PROGRAMMI FINANZIATI IN SETTORI DETERMINATI.

QUANDO IL LAVORO È POVERO

Ue ed occupazione: tra obiettivi di crescita e misure per un lavoro che non sempre nobilita.



Il lavoro degno è il motore dello sviluppo sostenibile, oltre che uno dei 17 Obiettivi prefigurati dall'Agenda 2030ⁱ e dei 4 Pilastri dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro. È la chiave di volta della crescita inclusiva, sostenendo la spesa nell'economia locale, grazie all'aumento del potere d'acquisto che favorirà il potenziamento delle imprese e le entrate fiscali dei governi, capaci a loro volta di sovvenzionare misure di protezione per coloro che un'occupazione non riescono a trovarla e/o non possono lavorare. Quella che sembrerebbe una premessa lapalissiana in realtà non lo è affatto, specie se ci si sofferma su un fenomeno che riguarda tutti i paesi europei e che è in costante aumento dal 2008. L'espressione che lo descrive è *working poor* (lavoratori poveri), un ossimoro che designa la contraddizione di chi, nonostante un impiego, non riesce a raggiungere uno stile di vita decoroso e rimane al di sotto della soglia di povertà relativa.

Nel 2018 la percentuale dei *lavoratori a rischio di povertà* o, per intenderci, di coloro che lavorando anche per più di quaranta ore a settimana, si sono ritrovati a fine mese a rinunciare ad alcuni beni della spesa alimentare, a rimandare il pagamento di una bolletta o si sono indebitati per sostenere qualche costo straordinario, è stata del 9,5% (circa 20 milioni e mezzo di occupati).

 <https://unric.org/it/agenda-2030/>



Share of employed persons at risk of poverty in the EU, 2018



Elaborazioni Eurostat su set di dati di origine: t.ly/vly0

ec.europa.eu/eurostat 

Dopo la Romania, nella sfera europea (dati del 2018) è il Lussemburgo ad avere il tasso più alto di rischio di povertà degli occupati, pari al 13,5% ma non meno preoccupante è la situazione dell'Italia col 12,2%. La Germania totalizza il 9,1%, la Svezia il 7%, i Paesi Bassi il 6,1%, mentre in coda si trova la Finlandia con poco più del 3%. È chiaro come la ripartizione della povertà sul lavoro in Europa vari in modo significativo sia a causa delle dissimili dinamiche sociali, sia come diretta conseguenza delle politiche attuate dal singolo Stato membro. Le differenze tra Stati sono tali che per essere considerati lavoratori poveri in Romania bisogna guadagnare meno di 200 euro al mese, mentre in Lussemburgo meno di 2000.

Tuttavia, oltre a dipendere dal livello delle retribuzioni minime, le disparità scaturiscono anche dai servizi pubblici di previdenza e assistenza associati a certi livelli di reddito e dalle stesse caratteristiche della popolazione attiva. Non va poi ignorata la composizione dei nuclei familiari: quelli più esposti sono 1) di tipo monoparentale con figli a carico e 2) quelli in cui un solo genitore percepisce un reddito costante nel corso dell'anno. Determinando esclusione sociale, disparità e disuguaglianza, la povertà sul lavoro mette a repentaglio una caratteristica essenziale della cittadinanza Ue: la prospettiva di condurre una vita dignitosa.

**QUASI IL 10% DELLA POPOLAZIONE ATTIVA
DELL'UE È A RISCHIO DI POVERTÀ**

t.ly/LZbK



Da tempo, l'Europa ha elaborato diversi metodi per arginare il fenomeno dei working poor. Si deve soprattutto al Fondo sociale europeo il merito di sostenere le misure volte ad innalzare la qualità occupazionale.

A rimarcarlo è il gruppo di ricerca guidato dall'Università del Lussemburgo coinvolto in Working Yet Poor, progetto triennale finanziato nell'ambito del programma Horizon 2020 iniziato il 1 febbraio 2020 e mirante a:

- indagare sulle ragioni del problema;**
- sviluppare raccomandazioni ai legislatori dell'UE e degli Stati membri;**
- irrobustire il Pilastro europeo dei diritti sociali, in particolare i suoi principi di salari equi e adeguati e protezione per tutti i tipi di occupazione.**

Il FSE ⁱ (Fondo sociale europeo) è il vero e proprio braccio operante dell'Ue a supporto dell'occupazione equa per tutti: con una dotazione che ammonta a 10 miliardi di euro l'anno, esso NON si configura come un centro di collocamento ma come lo strumento principale per finanziare migliaia di progetti in ambito locale, regionale e nazionale che puntano all'inclusività lavorativa. Le priorità e le modalità di assegnazione delle risorse del FSE sono preventivamente stabilite dall'azione congiunta degli Stati membri e della Commissione europea.

Di risposta alla crisi legata al COVID-19, il FSE ha immediatamente mobilitato 1,4 miliardi di euro sostenendo almeno 25 milioni di persone ed agendo concretamente per organizzare il lavoro a tempo ridotto, i salari supplementari per il personale sanitario, i dispositivi di protezione personali.



<https://ec.europa.eu/esf/>



Fondo Sociale Europeo

SALARIO MINIMO EUROPEO: AD UN PASSO VERSO L'ARMONIZZAZIONE

La Commissione Ue non fissa la soglia minima perché un salario venga considerato dignitoso ma sollecita gli Stati a definire criteri chiari e stabili per valutare l'adeguatezza delle minime retribuzioni.



Un'iniziativa di grande importanza per il superamento del fenomeno dei working poor deriva dalla proposta di direttiva per il rafforzamento dei regimi di salario minimo, congetturata da anni e sempre posticipata, finalmente presentata il 28 ottobre 2020 dalla Commissione europea e già anticipata dalla numero uno dell'Esecutivo nel suo discorso sullo Stato dell'Unione.

Trattandosi di una futura *direttiva* e non di una semplice *raccomandazione*, se approvata dal Parlamento e dal Consiglio UE, sarà obbligatoriamente recepita all'interno degli ordinamenti nazionali entro due anni.

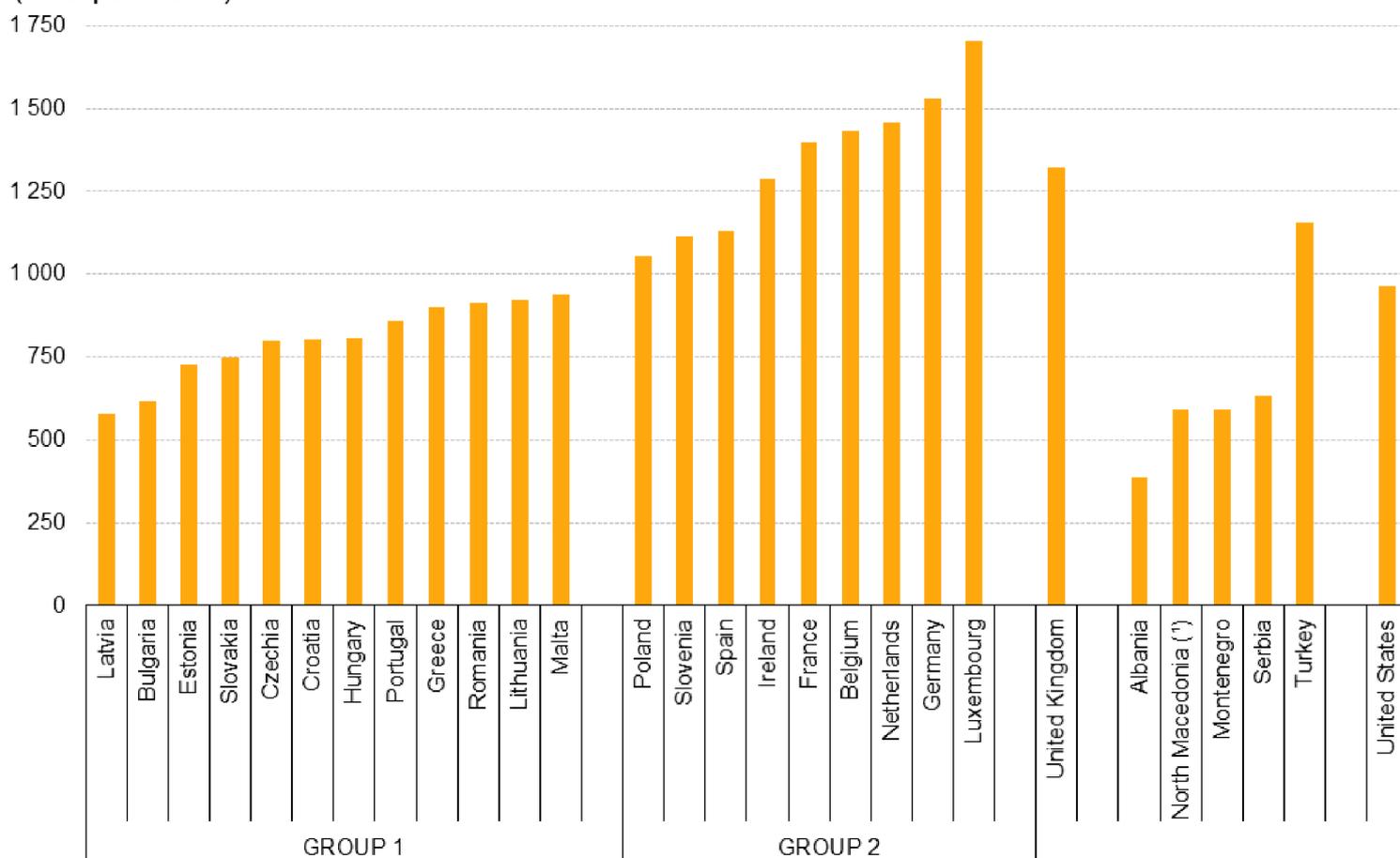
In tal modo, anche senza intervenire sul livello dei salari, la normativa di fatto spingerebbe tutti i paesi UE verso una maggiore protezione del reddito dei lavoratori. Si tratta di un intervento per l'armonizzazione dei sistemi vigenti a livello europeo che nei fatti **NON SI IMPONE** per istituire un salario minimo legale nei paesi che non lo prevedono, ma che promuove l'adeguatezza e il rispetto dei regimi di salario minimo dove sono già presenti e spinge gli Stati membri che non li prevedono – sei paesi tra cui l'Italia, dove circa l'80% dei lavoratori è coperto dalla contrattazione collettiva – ad assicurare l'applicazione delle retribuzioni minime previste dai contratti collettivi.

<<La proposta di un salario minimo adeguato è un segnale importante che anche in tempi di crisi, **la dignità del lavoro deve essere sacra**. Abbiamo visto che per troppe persone il lavoro non paga più. I lavoratori dovrebbero avere accesso a salari minimi adeguati e a uno standard di vita dignitoso. Quello che proponiamo è un **quadro per il salario minimo**, nel pieno rispetto delle tradizioni nazionali e della libertà delle parti sociali.>>

**-URSULA VON DER LEYEN, PRESIDENTE
DELLA COMMISSIONE EUROPEA**

Minimum wages, January 2020

(PPS per month)



Note: Estimates. Denmark, Italy, Cyprus, Austria, Finland and Sweden: no national minimum wage.

(*) July 2018 instead of January 2020.

Source: Eurostat (online data code: earn_mw_cur)

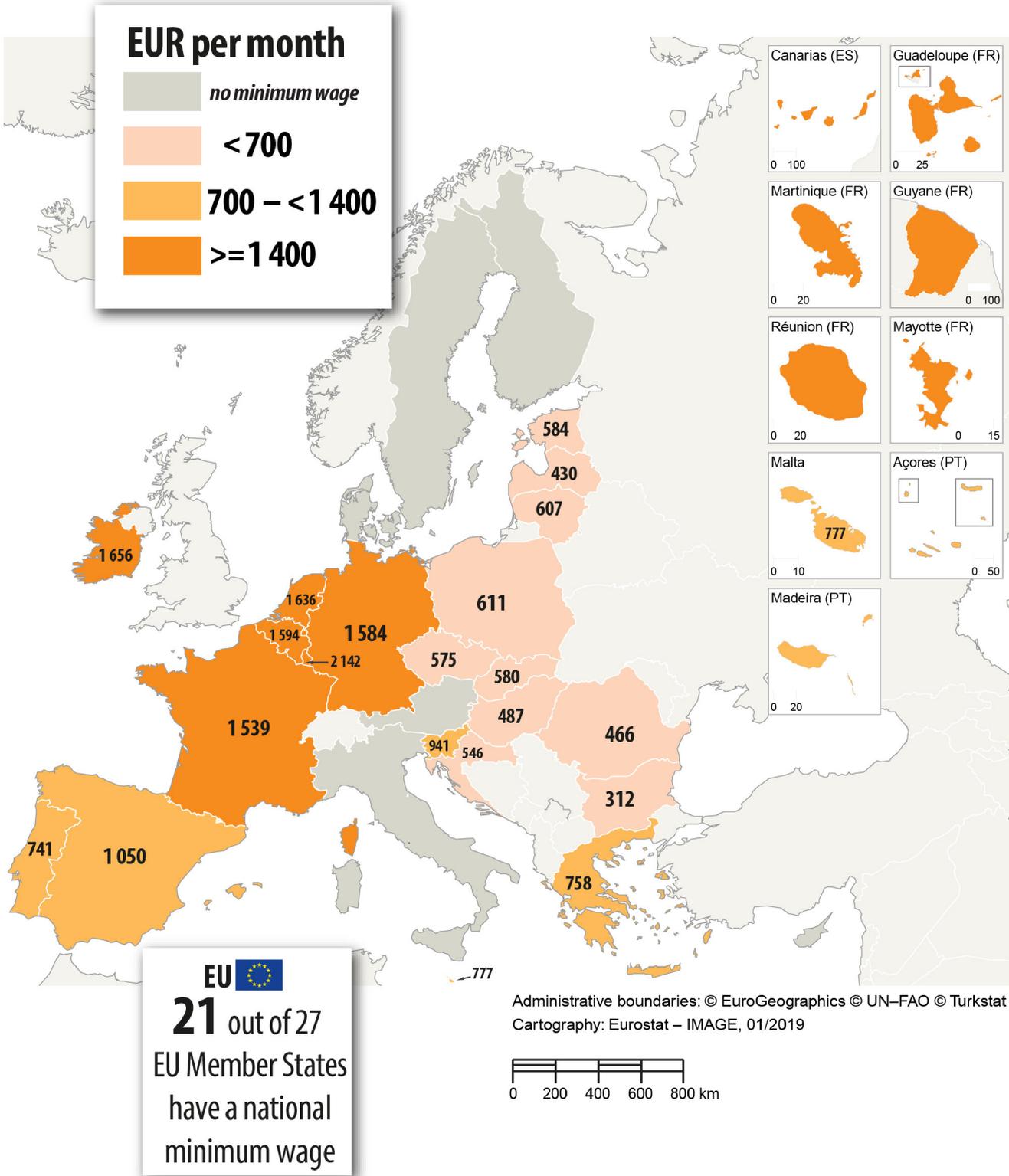
eurostat



Sono 21 su 27 i Paesi dell'Unione Europea che hanno adottato un salario minimo legale, di importo molto variabile anche in relazione al costo della vita locale. Il Belgio si differenzia dagli altri per il suo "sistema duale", in cui la contrattazione di settore si aggiunge alla determinazione statale del salario minimo. L'ultimo Paese europeo ad aver introdotto il salario minimo legale è stata la Germania (dal 1° gennaio 2015). In [Austria](#), [Cipro](#), [Danimarca](#), [Finlandia](#), [Italia](#) e [Svezia](#) non esiste, invece, previsione legislativa in tal senso: la determinazione dei minimi retributivi viene affidata alla competenza negoziale di settore.

Minimum wages

January 2020



Il pilastro europeo dei diritti sociali



Costruire un'Unione europea più inclusiva ed equa

#socialrights #thisistheEU

Il diritto a retribuzioni minime adeguate è sancito nel *principio 6* del Pilastro europeo dei diritti sociali, proclamato congiuntamente dal Parlamento europeo, dal Consiglio per conto di tutti gli Stati membri e dalla Commissione europea nel novembre del 2017 a Göteborg.

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf



DINAMICA DEI PREZZI

PRODUTTIVITA'

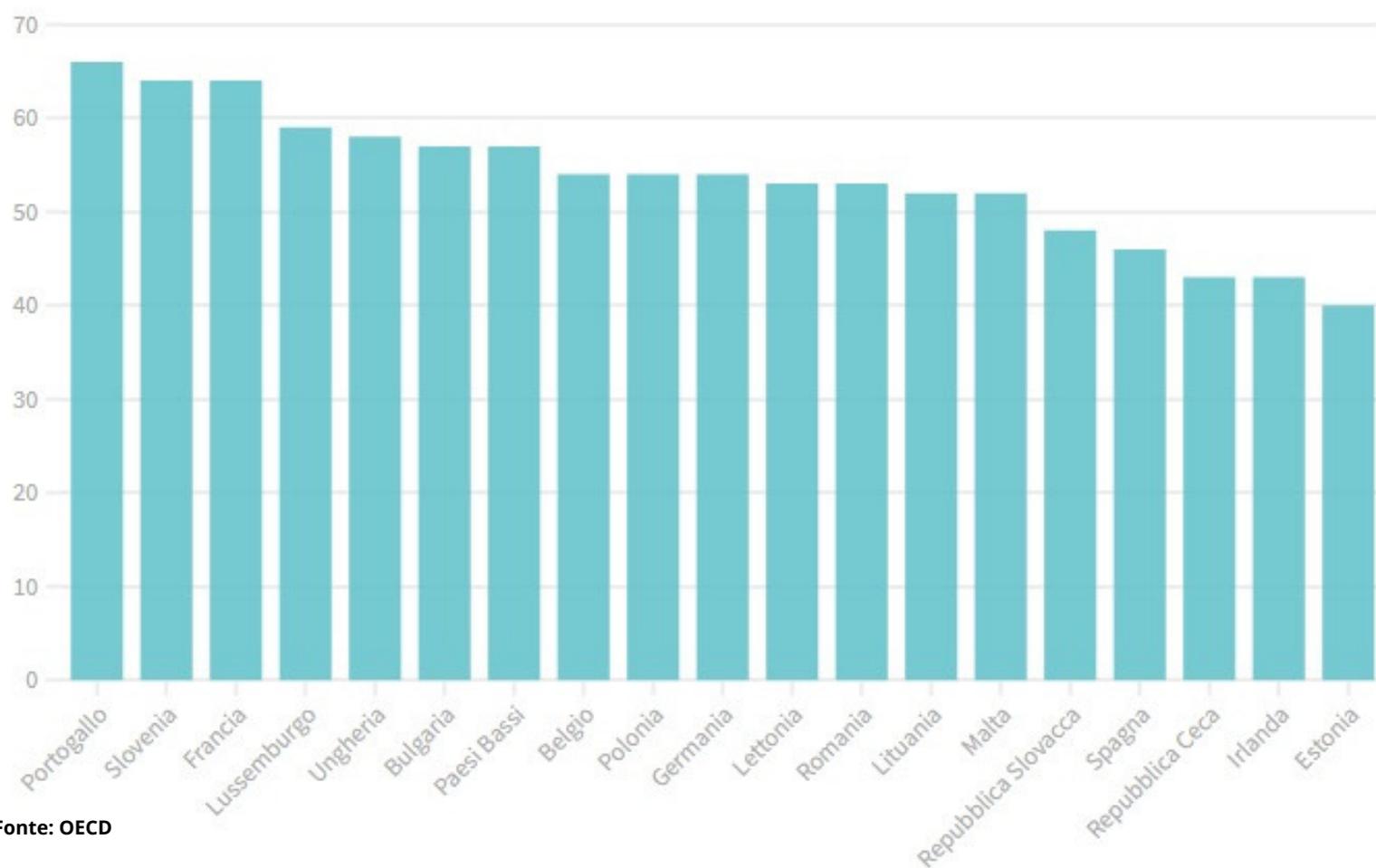
POTERE D'ACQUISTO

LIVELLO E DISTRIBUZIONE SALARIALE

La proposta di direttiva sottolinea che la determinazione del salario minimo dovrebbe tenere in considerazione 4 fattori: la dinamica dei prezzi, della produttività, il potere di acquisto, il livello e la distribuzione dei salari.

Dispone, poi, che nella definizione dei minimi legali sia necessario coinvolgere le parti sociali. Pur non entrando nel merito di quale livello del salario minimo debba essere adottato come riferimento dai paesi membri, la proposta evoca i criteri utilizzati negli studi internazionali, come ad esempio il rapporto tra salario minimo legale e salario medio (o mediano): il cosiddetto Kaitz Index. A regime, l'indice dovrebbe essere almeno pari al 60 per cento. Tuttavia, nella maggioranza dei paesi l'indice è di fatto inferiore. (FIG.1)

FIG.1 · Indice di Kaitz nei paesi con salario minimo legale (minimo in rapporto al salario mediano, 2019)



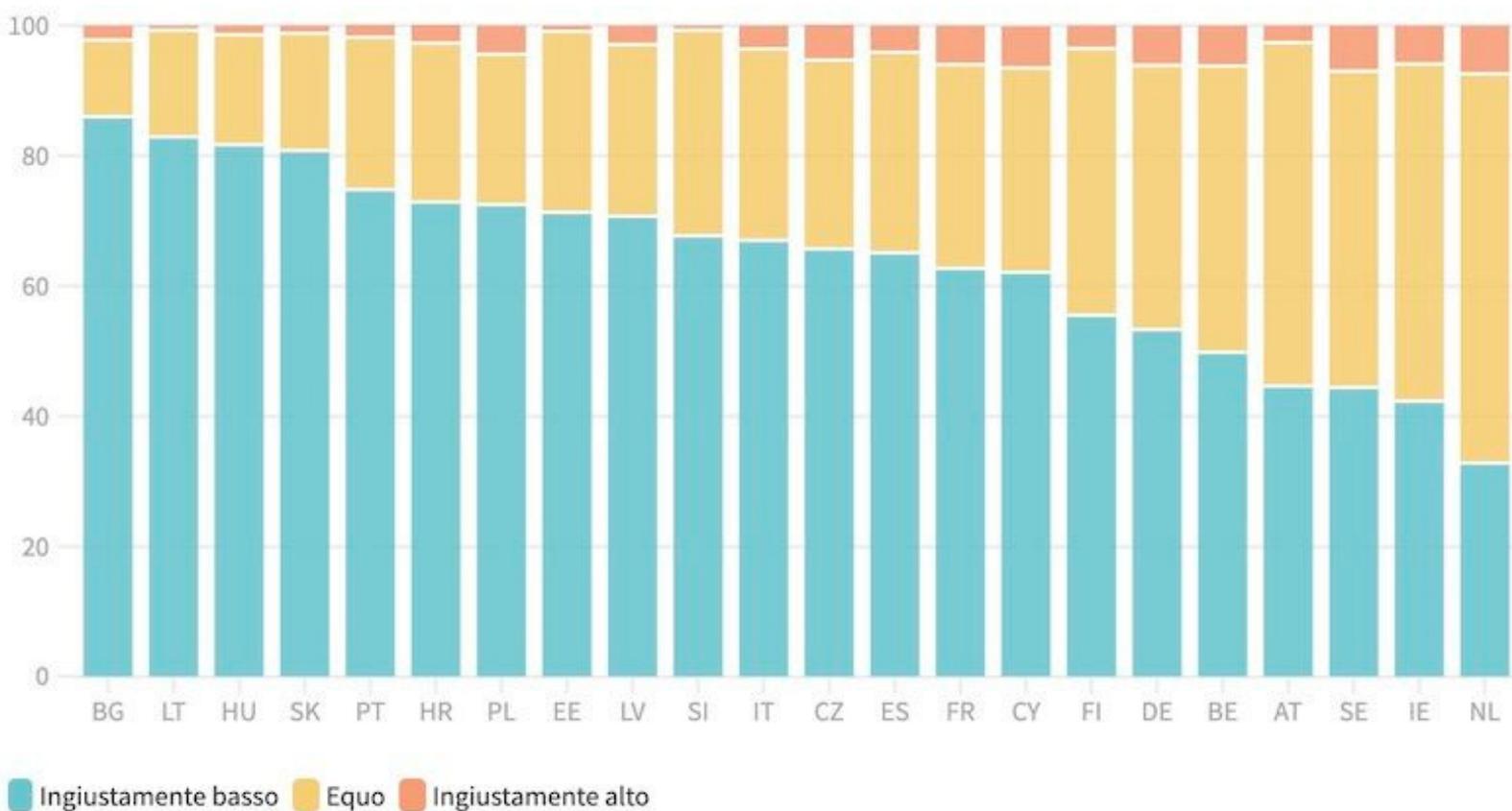
Fonte: OECD



Anche prima dell'attuale scenario, la percezione di ricevere un reddito ingiustamente basso era condivisa dalla maggioranza dei cittadini europei e dal 67% degli italiani (European Social Survey, FIG.2).



FIG.2 Percentuale della popolazione che considera il proprio reddito ingiustamente basso, equo oppure ingiustamente alto (anno 2018)



PERCHÉ, ALLORA, LA DIRETTIVA NON FISSA CRITERI SALARIALI OBBLIGATORI?

Il testo della direttiva riverbera un prudente bilanciamento politico e giuridico escludendo criteri stringenti, perché:

1) Bisogna ricordare che l'Ue **NON GODE** di competenze in materia salariale (anzi, il Trattato le esclude espressamente) e i Paesi nordici sono piuttosto "gelosi" del proprio sistema fondato sulla piena autonomia delle parti sociali. Paesi come l'Italia, che non hanno un salario minimo definito per legge, non saranno dunque obbligati a introdurlo.

2) Nonostante la contrattazione collettiva sia comune a tutti paesi dell'Unione, nei fatti la diramazione in livelli, il coordinamento tra i settori, il tasso di copertura e la durata dei contratti, così come le regole di estensione sono così diversi da rendere problematici interventi generali.



**"Siamo tutti sulla stessa barca.
Nessuno Stato membro uscirà
in sicurezza dalla crisi, finché
non lo faranno tutti.
Ecco perché ci sentirete
sottolineare la necessità di
cooperazione, coordinamento e
solidarietà."**

**URSULA VON DER LEYEN
BRUXELLES, 28 OTTOBRE 2020**



FONTI

COMMISSIONE EUROPEA (2020) *Domande e risposte: La Commissione propone SURE, un nuovo strumento temporaneo del valore di 100 miliardi di EUR per aiutare a proteggere i posti di lavoro e i lavoratori*

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/qanda_20_572

COMMISSIONE EUROPEA (2020) *European Union EUR 17 billion dual tranche bond issue due October 4 th , 2030 and 2040*

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/about_the_european_commission/eu_budget/sure_1st_dual_tranche_press_release_final_cln.pdf

COMMISSIONE EUROPEA (2020) *Occupazione, Affari sociali e Inclusione- Il Fondo Sociale Europeo*

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=325>

COMMISSIONE EUROPEA (2020) *Per un'economia sociale di mercato dell'UE: salari minimi adeguati per i lavoratori in tutti gli Stati membri*

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/it/ip_20_1968

COMMISSIONE, CONSIGLIO E PARLAMENTO EUROPEO (2017) *Pilastro europeo dei diritti sociali*

https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf

COMMISSIONE EUROPEA (2020) *Proposal for a DIRECTIVE OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND OF THE COUNCIL on adequate minimum wages in the European Union*

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0682&from=EN>

COMMISSIONE EUROPEA (2020) *SURE Supporting Member States to help protect people in work and jobs*

https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/sure_factsheet.pdf

EUROFOUND (2017) *In-work poverty in the EU*

<http://www.europeanrights.eu/public/commenti/BRONZINI13-ef1725en.pdf>

EUROFOUND (2020) *Living, working and Covid-19*

https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_publication/field_ef_document/ef20059en.pdf

EUROSTAT (2020) *EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) methodology - in-work poverty*

[https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology_-_in-work_poverty](https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_-_in-work_poverty)

LUCIFORA, C (2020) *Lavoro e welfare: tra riforme incompiute ed emergenza COVID-19*, pp.394-396

<https://madrugada.blogs.com/rassegnaidee/Lucifora%20%20%20lavoro%20e%20welfare%20%20tra%20riforme%20incompiute%20ed%20emergenza%20Covid-19.pdf>

RATTI, L. (2020) *Povert  lavorativa in tempi di pandemia*

<https://www.socialeurope.eu/in-work-poverty-in-times-of-pandemic>

WORKING YET POOR

<https://workingyetpoor.eu/press/>