



Camera dei Deputati

XVII Legislatura

**XI Commissione (*Lavoro pubblico e privato*) e XII
Commissione (*Affari sociali*)**

**Documento di valutazione sulla Comunicazione della
Commissione europea al Parlamento europeo, al
Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al
Comitato delle regioni "Avvio di una consultazione su un
pilastro europeo dei diritti sociali" e il relativo allegato
"Prima stesura del pilastro dei diritti sociali"**

Roma, 19 ottobre 2016

Introduzione

La consultazione avviata dalla Commissione Europea sulla costituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali apre una nuova stagione delle politiche europee. L'iniziativa di lavorare su un progetto comune di politica sociale racchiuso attorno al Pilastro europeo, si pone, quindi, nell'ottica di rilanciare un processo di convergenza tra gli Stati membri che si muova lungo le direttrici della produttività, della creazione di posti di lavoro e dell'equità sociale, al fine di individuare un corpus di norme sociali che favorisca la cooperazione orizzontale tra gli Stati membri per garantire ai propri cittadini le protezioni necessarie ed evitare fenomeni di *social dumping*.

La presentazione del documento sul Pilastro Europeo dei diritti sociali e l'avvio della relativa consultazione, hanno quindi l'obiettivo di definire lo stato dell'arte dei diritti sociali nei vari Stati membri, nonché di avviare una riflessione sui nuovi problemi che il diritto del lavoro europeo dovrà affrontare, anche attraverso il diretto coinvolgimento delle parti sociali, delle istituzioni e della società civile.

Il coinvolgimento di un'ampia platea di *stakeholders*, e in particolare delle parti sociali, chiamati a valorizzare i punti di forza del documento e ad evidenziarne i possibili miglioramenti, costituisce indubbiamente uno dei profili maggiormente qualificanti dell'iniziativa.

D'altronde, la sfida di modernizzare il modello sociale europeo non può prescindere dal coinvolgimento diretto delle parti sociali, quale condizione necessaria per il successo dell'elaborazione e dell'attuazione delle politiche economiche e sociali, tanto a livello europeo, quanto a livello nazionale.

Il pilastro sociale europeo può, quindi, essere uno strumento utile per favorire il coordinamento tra gli Stati membri al fine di garantire ai propri cittadini – quali

cittadini europei - un sistema unico di garanzie minime mantenendo, al contempo, le prerogative nazionali in tema di gestione dei sistemi di welfare.

Tali caratteristiche ne fanno un progetto complesso ed ambizioso, ma che si pone comunque nella giusta direzione di costruire un mercato del lavoro “*equo e veramente paneuropeo*”.

Sezione A) Consultazione su un pilastro europeo dei diritti sociali

I. Sulla situazione sociale e sull'acquis sociale dell'UE

1. Quali sono secondo Lei le priorità più urgenti in campo sociale e nell'ambito dell'occupazione?

Il tema prioritario da affrontare a livello europeo è quello connesso al fenomeno del *social dumping*, rispetto al quale andrebbero definiti principi e regole condivisi in materia di delocalizzazione di attività produttive verso quei Paesi con un più basso costo del lavoro.

A tal proposito riteniamo opportuno che tra i destinatari del nuovo Pilastro dei Diritti Sociali siano inclusi sin da subito anche i Paesi che attualmente sono al di fuori della Zona Euro, ciò al fine di avviare nel concreto il loro processo di avvicinamento all'*acquis* sociale dell'UE.

Resta fondamentale proseguire con le misure di sostegno a favore dell'ingresso nel mondo del lavoro dei giovani (ad esempio Garanzia Giovani), attraverso un maggior collegamento tra sistema educativo e mercato del lavoro, e della ricollocazione, anche in qualità di imprenditori, dei lavoratori disoccupati in età matura ed il consolidamento dei *bonus* occupazionali a supporto del lavoro a tempo indeterminato.

2. Come possiamo tenere presenti le diverse situazioni occupazionali e sociali in Europa?

Le diverse situazioni occupazionali e sociali presenti in Europa traggono origine da ragioni storiche inerenti a ciascuno degli Stati membri, ma devono anche essere ricondotte – in molti casi – all'assenza di adeguate e puntuali riforme strutturali in materia di mercato del lavoro e sviluppo economico.

Nell'ambito di un quadro di regole comuni ogni Stato membro dovrebbe poter trovare la propria strada nelle riforme. Tuttavia sarebbe opportuna una convergenza dei diritti tra tutti gli Stati membri, non solo sul piano formale ma anche sul piano sostanziale.

Un primo passo per l'armonizzazione dei livelli occupazionali sul territorio dell'Unione è quello di incidere più concretamente sulle politiche sociali comunitarie: ad esempio, si potrebbe immaginare la programmazione di fondi speciali e strutturali che, con ambito di applicazione sull'intero territorio dell'Unione, siano armonizzati per i lavoratori europei (EUBS).

3. Ritiene aggiornato l'acquis dell'UE e vi è spazio per ulteriori interventi dell'UE?

L'acquis sociale dell'UE è già fin troppo sviluppato. Comprende, infatti, 70 Direttive a protezione dei lavoratori e dei loro diritti (migliorare le condizioni di lavoro, la sicurezza sociale e la protezione sociale, la salute e la sicurezza dei lavoratori, l'informazione e la consultazione dei lavoratori, come pure l'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro).

Realizzare ulteriori interventi sull'acquis sociale dell'UE, in primo luogo, potrebbe ledere il principio di sussidiarietà, sottraendo agli Stati membri la competenza principale in materia di politica sociale e del lavoro, ma rischia anche, nell'attuale congiuntura economica certamente non ancora in ripresa, di peggiorare

ulteriormente la tenuta dei sistemi produttivi, con il rischio di perdita di ulteriori posti di lavoro.

Si invita pertanto a svolgere una significativa riflessione sulla sostenibilità economica di qualsiasi intervento in materia di diritti sociali, anche in vista della prossima redazione del Libro Bianco sul futuro della UEM. Sostenibilità economica che deve essere attentamente valutata sia con riguardo alla spesa sociale dei bilanci pubblici già messi a dura prova dagli impegni assunti con il Patto di Stabilità, sia con riguardo agli obiettivi di crescita e miglioramento della competitività delle imprese.

Un'area tematica da approfondire ulteriormente potrebbe essere l'armonizzazione dei sistemi pensionistici, anche in una logica di *benchmark*, nonché quella relativa alla protezione sociale dei lavoratori autonomi.

II. Sul futuro del lavoro e dei sistemi di protezione sociale

4. Quali tendenze secondo lei produrranno importanti trasformazioni?

Fenomeni quali l'invecchiamento demografico, l'immigrazione, la migrazione dei lavoratori altamente qualificati (cd. high skill workers), la globalizzazione e la digitalizzazione dell'economia, sono senz'altro in grado di produrre trasformazioni di grande impatto, sia dal punto di vista economico che sociale.

In particolare, l'invecchiamento della popolazione avrà un duro impatto sulla sostenibilità del sistema di protezione sociale e quindi anche sui sistemi pensionistici. Ma anche sulla occupazione dei giovani, poiché l'inevitabile prima risposta al problema di sostenibilità dei sistemi previdenziali, che è quella dell'elevazione dell'età di pensionamento dei lavoratori, inevitabilmente determina una limitazione dell'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro.

Con riguardo alla migrazione dei lavoratori altamente qualificati, si registra un *trend* che vede i migliori “cervelli” spostarsi dagli Stati membri dell’area mediterranea, cioè quelli maggiormente colpiti dalla crisi, verso quegli Stati membri del nord Europa dove gli impatti economici sono stati e sono meno percepibili. Preoccupante, in questo senso, la circostanza futura che tale *trend* comporterà, contribuendo fortemente ad aumentare quel divario, in termini sia economici che sociali, che già esiste fra la cd. Europa del nord e l’Europa del sud. Inoltre, l’imponente immigrazione degli ultimi anni pone importanti interrogativi circa la futura integrazione dei migranti e dei rifugiati nelle società che dovrebbero accoglierli, e l’impatto che tale fenomeno determinerà sul mercato del lavoro e nell’ambito dei sistemi formativi.

Occorre, infine, riflettere anche sugli effetti che la globalizzazione dei mercati e la digitalizzazione dell’economia stanno avendo sui modelli imprenditoriali e successivamente sull’organizzazione del lavoro e la ricerca di nuove professionalità.

5. Quali potrebbero essere i principali rischi e opportunità correlati a tali tendenze?

La globalizzazione dei mercati e la digitalizzazione dell’economia, se ben governate, potrebbero avere effetti positivi sull’evoluzione dei modelli imprenditoriali – anche delle PMI - sullo sviluppo economico e sull’occupazione. Al contrario, se non ben governati, questi fenomeni potrebbero determinare la crisi di imprese – soprattutto nel settore manifatturiero - colpite dalla concorrenza sleale delle imprese che producono in Paesi con basso costo del lavoro e senza il rispetto delle norme fondamentali in materia di sicurezza sul lavoro e tutele ambientali.

Per questo motivo, occorre affiancare a tali processi un più incisivo intervento europeo volto a contrastare il dumping sociale e altri fenomeni distorsivi della concorrenza.

L'immigrazione invece potrebbe avere positivi effetti sulle tendenze demografiche. In particolare potrebbe controbilanciare - quantomeno parzialmente - un altro significativo fenomeno, quello della riduzione della popolazione europea, determinato dall'invecchiamento demografico (in particolare della fascia di età dai 65 anni a salire) e la riduzione del tasso di natalità. Il rischio è quello che i consistenti flussi migratori concentrati verso i Paesi di confine come l'Italia, ove non fossero adeguatamente governati con idonee politiche nazionali ed europee di integrazione, vista la situazione perdurante di crisi economica e di elevata disoccupazione propria di alcune zone, possano determinare tensioni sociali fra le fasce della popolazione a più basso tasso di qualificazione e formazione professionale e gli immigrati. Più in generale il successo delle politiche di immigrazione complessive dipenderà dalla capacità dell'Unione Europea di avvalersi appieno del potenziale rappresentato dal fenomeno e dalla capacità di conservare, nel contempo, la coerenza con i più ampi obiettivi di politica sociale, economica, commerciale che caratterizzano l'area europea. Ciò evidenzia che una cattiva gestione del fenomeno può rappresentare un rischio per gli obiettivi di coesione sociale e crescita economica.

6. Vi sono pratiche a livello politico, istituzionale o di impresa (esistenti o emergenti) che raccomanderebbe come riferimenti?

Rimanendo in tema del rafforzamento dei sistemi di protezione sociale meritano di essere menzionate tra le buone pratiche le azioni messe in campo dalle parti sociali dell'Artigianato relativamente all'assistenza sanitaria integrativa, agli

ammortizzatori sociali, alla previdenza complementare e altre prestazioni che vengo erogate attraverso gli enti bilaterali.

Si tratta di azioni realizzate nell'ambito di un nuovo e più moderno modello di relazioni sindacali che, ispirato ai principi di autonomia e sussidiarietà, eroga prestazioni di welfare contrattuale a favore dei dipendenti e, in alcuni casi, anche ai titolari d'impresa.

Resta poi importante la pratica del dialogo sociale. In Italia abbiamo avuto modo di osservare come, spesso, l'incontro fra le parti interessate sia elemento dirimente per il raggiungimento di un buon risultato che venga poi compreso ed accettato anche dai cittadini e dagli operatori economici. Ciò è vero non soltanto per quanto riguarda le scelte politiche o comunque di impatto nazionale/regionale. Il dialogo sociale è spesso alla base della riuscita delle più importanti trasformazioni che avvengono all'interno dell'azienda e del territorio, ed in quest'ottica, andrebbe maggiormente incentivato nel rispetto delle specificità settoriali.

Ad esempio, sul versante sociale ricordiamo che in Italia pochi mesi fa è stato ultimato il progetto SIA – Sostegno per l'Inclusione Attiva (finanziato attraverso le risorse del FSE) che prevede l'erogazione di un sussidio economico a nuclei familiari in condizioni economiche di estremo disagio, nei quali siano presenti minorenni, subordinato all'adesione a un progetto di attivazione sociale e lavorativa. L'obiettivo è che il SIA diventi una misura stabile per il contrasto alla povertà, superando la logica assistenziale in funzione dell'inclusione attiva attraverso la riorganizzazione dei servizi sull'intero territorio nazionale

III. Sul pilastro europeo dei diritti sociali

7. Condivide l'approccio qui delineato per la creazione di un pilastro europeo dei diritti sociali?

L'obiettivo dichiarato della Commissione è quello di affrontare le necessità e le sfide con cui si confronta l'eurozona, sottolineando come, perché abbia successo, il mercato del lavoro e i sistemi di *welfare* debbano funzionare correttamente in tutti i Paesi dell'eurozona.

Non possiamo, però, dimenticare che l'*acquis* europeo si applica a tutti i 28 Stati membri. Sarà dunque importante definire come si intende includere i restanti Paesi nelle future politiche sociali, per evitare fenomeni di *dumping*.

Tuttavia, considerando che molti elementi delle politiche sociali, come l'organizzazione e il finanziamento dei sistemi sociali, sono di competenza nazionale, il pilastro deve assicurare che le azioni intraprese rispettino il principio di sussidiarietà.

8. È d'accordo con il campo d'applicazione del pilastro, i settori e i principi qui proposti? Vi sono aspetti non ancora espressi o non trattati adeguatamente?

Il principale rilievo che va mosso alla proposta della Commissione Europea è che essa non si pone tra i suoi primari obiettivi quello dell'estensione del Pilastro dei Diritti Sociali dell'Unione ai Paesi che attualmente sono al di fuori della Zona Euro. Un aspetto che meriterebbe di essere trattato è quello della tassazione del costo del lavoro che rappresenta un vero disincentivo all'assunzione di nuova manodopera e alla redistribuzione della maggiore produttività del lavoro attraverso forme salariali incentivanti.

Inoltre, meriterebbe di essere sviluppato e incentivato il tema della sussidiarietà, quale perno del nuovo welfare.

Si evidenzia, inoltre, come sia necessario spostare il peso economico delle politiche sociali dai datori di lavoro del settore privato alla fiscalità generale e raggiungere una sostanziale parità dei diritti sociali estendendo le tutele fondamentali al lavoro indipendente.

9. Quali settori e principi sono più importanti nell'ambito di una rinnovata convergenza per la zona euro?

Da un lato, sarà fondamentale l'effettivo sostegno che l'Unione riuscirà a dare in ambito occupazionale, non soltanto con riguardo alle politiche sociali, ma anche mediante eventuali interventi economici, che possano spingere verso una maggiore omogeneità dei dati dei livelli occupazionali dei diversi Paesi. Per raggiungere l'obiettivo, sarà parimenti fondamentale lo sforzo che verrà posto sulle politiche industriali, non soltanto al livello nazionale, ma anche sulla spinta dell'iniziativa europea.

10. Come dovrebbero essere espressi e resi operativi? In particolare, ravvisa opportunità e valore aggiunto nell'adozione di norme minime o parametri di riferimento in determinati settori, e se sì in quali?

La modalità non può che essere quella del *benchmark*, in quanto, come già sostenuto, considerando che molti elementi delle politiche sociali, come l'organizzazione e il finanziamento dei sistemi sociali, sono di competenza nazionale, il pilastro deve assicurare che le azioni intraprese rispettino il principio di sussidiarietà. Non si ritiene, pertanto, possibile intervenire con norme minime.

Sezione B) Prima stesura del pilastro dei diritti sociali

Il documento presentato dalla Commissione si articola in tre capitoli e contiene numerose proposte.

In via preliminare e prima di entrare nel merito delle singole proposte, Confartigianato intende chiarire che l'obiettivo del pilastro dovrà essere quello di supportare, in una logica di sussidiarietà e proporzionalità, le politiche nazionali e non di prevedere ulteriori obblighi che possano aggravare la vita delle imprese e dei vari attori sociali. Nell'attuale contesto, infatti, risulta importante che le istituzioni, anche quelle nazionali, vigilino affinché l'implementazione dei diritti sociali non comporti ulteriori oneri economici o burocratici sulle imprese.

Sarà necessario, poi, che la Commissione voglia approfondire le modalità concrete con le quali il pilastro si combinerà con le strategie economiche dell'Europa, nella convinzione che nessuna riforma sociale sarà possibile senza una chiara strategia economica alle spalle. Questa dovrà puntare sulla competitività delle imprese, soprattutto di quelle piccole e medie, che sono il cuore pulsante dell'economia europea, su una diffusione della cultura del merito e del valore, e sulla consapevolezza che esiste una stretta relazione tra uguaglianza e crescita, in quanto la crescita economica porta una maggiore uguaglianza sociale, così come l'uguaglianza sociale tende a innescare processi di crescita economica.

1. Pari opportunità e accesso al mercato del lavoro

La proposta della Commissione individua quali strade da percorrere (a) il potenziamento dell'istruzione e l'apprendimento permanente; (b) la diffusione di contratti di lavoro flessibili e sicuri; (c) l'assistenza individuale per la ricerca del lavoro; (d) un sostegno attivo all'occupazione; (e) la parità di genere e il sostegno

dell'equilibrio tra vita professionale e vita familiare; (f) una maggiore diffusione di pari opportunità dei gruppi sottorappresentati nel mercato del lavoro.

Tra i punti individuati dalla Commissione, si intende sostenere particolarmente l'attenzione per il potenziamento della formazione e per la diffusione di politiche che incentivino l'apprendimento *on the job*. In particolare, l'integrazione tra sistema educativo e mondo del lavoro rappresenta la più efficace politica strutturale per affrontare l'urgenza della disoccupazione, consentendo ai giovani di orientarsi verso professionalità che corrispondano alle reali necessità del mercato del lavoro nonché di sviluppare competenze imprenditoriali.

La formazione può essere anche uno degli strumenti con i quali concorrere a realizzare gli interventi di sostegno attivo all'occupazione.

Per quanto riguarda la maggiore flessibilità dei contratti, invece, in Italia è stato recentemente approvato un riordino delle tipologie contrattuali e non si ritiene che sul punto siano necessari nuovi interventi, almeno per un periodo di tempo congruo a consentire alla recente riforma di produrre i suoi effetti.

Una chiave di accesso al mercato del lavoro, infatti, potrebbe essere non tanto un contratto di lavoro cd. "flessibile", quanto un sistema caratterizzato da 1) incentivi all'occupazione di media durata, che possano concorrere a innescare la ripresa; 2) riduzione strutturale del costo del lavoro; 3) sgravi fiscali e contributivi per incentivare la produttività.

Particolare attenzione, inoltre, dovrebbe essere posta nei confronti del tema dell'auto-imprenditorialità, quale efficace strumento di inserimento nel mercato del lavoro da parte dei giovani.

II. Condizioni di lavoro eque

Per quanto riguarda le condizioni di lavoro e, quindi, le condizioni di impiego, le retribuzioni e la salute e sicurezza sul lavoro, si precisa che la legislazione italiana è

particolarmente garantista (sono adeguatamente disciplinati gli aspetti essenziali del rapporto di lavoro, quali il periodo di prova, il licenziamento, il contratto a termine, la retribuzione proporzionata e sufficiente e la sicurezza sul lavoro) e, pertanto, non sono ritenuti necessari ulteriori interventi.

Si condivide, invece, l'intento della Commissione di incentivare il dialogo sociale e, quindi, di favorire l'autonomia e la rappresentatività delle parti sociali, il cui protagonismo è essenziale per il successo dell'elaborazione e dell'attuazione delle politiche economiche e sociali.

III. Protezione sociale adeguata e sostenibile

L'ultima parte del documento contiene la proposta della Commissione di intervenire sui servizi sociali e su tutte le forme di sostegno di cui la persona avrebbe bisogno (dall'assistenza sanitaria diffusa a un intervento sulle pensioni, dalla tutela della disabilità all'assistenza all'infanzia etc).

Nella convinzione che sia necessario assicurare all'intera popolazione le prestazioni sociali essenziali, in particolar modo nelle situazioni di debolezza (anzianità, disabilità, povertà), si ritiene che per esprimere un giudizio di merito sarebbe necessario comprendere in modo più specifico quali sono le strade proposte dalla Commissione per rispondere a queste esigenze. In generale, si ribadisce che questi interventi dovranno essere pensati senza ulteriori costi a carico delle imprese, costi che non potrebbero essere sostenuti.

Ciò che certamente si apprezza è aver accesso il dibattito su questi temi.

L'allungamento della speranza di vita, l'invecchiamento della popolazione e la contrazione della natalità, la crisi dei sistemi assistenziali, la maggiore diffusione del lavoro femminile (che, pur essendo un indubbio segnale di progresso sociale, avrà certamente un impatto rilevante sulle famiglie future e sulla necessità di conciliare vita e lavoro) sono soltanto alcuni dei cambiamenti sociali che stanno

trasformando la nostra società. E' necessario, pertanto, che le future riflessioni siano di ampio raggio, aperte non soltanto alle istituzioni deputate a occuparsi di politiche sociali ed economiche, ma anche alle aziende (che potrebbero avere interesse a sviluppare meccanismi di *welfare* aziendale e di bilateralità) e alle parti sociali.

