



Osservazioni e proposte

su

IL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI CRITICITÀ E OPPORTUNITÀ



*Consiglio Nazionale
dell' Economia e del Lavoro*

L' ASSEMBLEA

(nella seduta del 30 gennaio 2019)

VISTO l'art. 99 della Costituzione;

VISTA la legge speciale 30 dicembre 1986, n. 936, recante *“Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro”* e successive modifiche e integrazioni;

VISTO, in particolare, l'art. 10 della citata legge secondo cui il CNEL *“esprime, su richiesta del Governo, valutazioni e proposte sui più importanti documenti ed atti di politica e di programmazione economica e sociale, anche con riferimento alle politiche comunitarie”* ed *“esamina, sulla base dei rapporti predisposti dal Governo, le politiche comunitarie e la loro attuazione e a tal fine mantiene i contatti con i corrispondenti organismi delle Comunità europee e degli altri Stati membri;*

CONSIDERATO altresì che, ai sensi del su citato articolo, il CNEL *“contribuisce all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale esprimendo pareri e compiendo studi e indagini su richiesta delle Camere o del Governo o delle regioni o delle province autonome”* e *“può formulare osservazioni e proposte di propria iniziativa sulle materie indicate dalla legge, previa presa in considerazione da parte dell'assemblea con le stesse modalità previste per la propria iniziativa legislativa;*

VISTO l'art. 14 della su citata legge che, tra gli altri, statuisce l'*iter* di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle Pronunce del CNEL;

VISTO l'art. 12 della medesima legge che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle istituzioni europee;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 234, recante *“Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea”*, e in particolare l'articolo 28

(Partecipazione delle parti sociali e delle categorie produttive alle decisioni relative alla formazione di atti dell'Unione europea), che prescrive al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro per gli affari europei di trasmettere al CNEL i progetti e gli atti riguardanti materie di particolare interesse economico e sociale, e al CNEL di far pervenire alle Camere e al Governo le valutazioni e i contributi che ritiene opportuni;

VISTO il regolamento interno degli organi, in particolare l'articolo 8, (Programma ed attività), che al comma 4 demanda alle Commissioni, ad altri organismi o direttamente all'Assemblea il compito di istruire le questioni ad essi assegnate dal Presidente del CNEL, su conforme parere del Consiglio di Presidenza, in relazione al programma di attività approvato dalla Assemblea e alle priorità da essa individuate, e di riferire all'Assemblea stessa;

VISTO il regolamento della Camera dei Deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire, rispettivamente, pareri ovvero studi ed indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

VISTA la raccomandazione (UE) 2017/761 della Commissione del 26 aprile 2017 sul pilastro europeo dei diritti sociali;

VISTO il documento sottoscritto a Göteborg il 17 novembre 2017, e proclamato solennemente dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione quale "*Pilastro europeo dei diritti sociali*";

VISTO lo schema di Osservazioni e proposte elaborato dalla Commissione istruttoria III, Politiche UE e cooperazione internazionale nel corso delle sedute, 24 luglio, 26 settembre, 31 ottobre 2018 e 17 gennaio 2019;

UDITO il Consiglio di Presidenza nella seduta del 30 gennaio 2019;

UDITI i relatori Consiglieri Luisangela PELUCCACCIA e Gian Paolo GUALACCINI;

SENTITO il Segretario generale,

APPROVA

l'unito documento concernente Osservazioni e Proposte sul documento Pilastro europeo dei diritti sociali. Criticità e opportunità.

Il Presidente
Prof. Tiziano TREU

OSSERVAZIONI E PROPOSTE
SU
IL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI
CRITICITÀ E OPPORTUNITÀ

Premessa

Il Pilastro europeo dei diritti sociali (PEDS) fu annunciato per la prima volta dal Presidente Juncker nel suo discorso del 2015 sullo stato dell'Unione. Una prima versione del PEDS era stata presentata l'8 marzo 2016. Ne era seguita un'ampia consultazione fra Stati membri, istituzioni europee, parti sociali, società civile e istituzioni. Il 26 aprile 2017 la Commissione ha presentato il testo definitivo, che enuncia 20 principi e diritti a sostegno dell'equità e del buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di sicurezza sociale. Il 17 novembre 2017 i leader dell'Unione europea (Parlamento europeo, Consiglio e Commissione) hanno solennemente proclamato il pilastro in occasione del vertice sociale per l'occupazione che si è svolto a Göteborg il 17 novembre del 2017.

Il PEDS, sottoscritto a Göteborg il 17 novembre del 2017, come noto si sviluppa su 3 capitoli (macro aree) - pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, eque condizioni di lavoro, protezione sociale adeguata e sostenibile - per complessive 20 disposizioni (settori di intervento e relativi principi). Si tratta di disposizioni che necessitano di azioni concrete di implementazione.

Una delle cause alla base della crisi del Progetto europeo a ben vedere è proprio l'aver trascurato dalle azioni concrete dell'Unione i diritti e le tutele sociali, anche se sanciti già nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione. I sentimenti anti europei che si stanno risvegliando nel vecchio continente sono purtroppo il risultato di questa "dimenticanza" e delle politiche di austerità, rigore, tagli alla spesa pubblica che soprattutto negli anni della crisi economica hanno determinato pesanti conseguenze sulla contrattazione collettiva e hanno portato diseguaglianze, ampliando i divari tra i Paesi.

Per il CNEL è importante che l'Europa riassuma pienamente nella sua agenda il tema del lavoro e si impegni fortemente sui diritti e le tutele sociali.

Purtroppo la veste giuridica del PEDS, non avendo una base legale, ha la stessa valenza di una conclusione del Consiglio UE. Per fare un esempio la Carta sociale dei diritti e il Fiscal Compact hanno avuto le stesse

modalità di approvazione, ma con diverse realizzazioni: la Carta sociale è rimasta lettera d'intenti, mentre il Fiscal Compact si è sviluppato in maniera vincolante, questo dimostra quanto sinora si sia data prevalenza alla sfera economica e molto poco a quella sociale.

Affinché il PEDS non sia un insieme di bei principi che restano solo sulla carta occorre un deciso impegno a rendere costitutivi i temi dei diritti sociali nelle politiche dell'Unione e, dunque, una precisa volontà politica dei Governi, che andrebbe maggiormente sollecitata.

Appare pertanto decisivo che il PEDS assuma carattere più vincolante. Ove possibile, gli argomenti oggetto dei principi dovrebbero essere implementati tramite Direttiva, oppure attraverso il Semestre europeo, garantendo la partecipazione piena e il coinvolgimento delle parti sociali.

È pertanto necessario che il PEDS vincoli sia gli Stati membri, sia le Istituzioni dell'Unione europea e che i diritti in esso contenuti si applichino ai cittadini dell'UE e ai cittadini di Paesi terzi residenti legalmente nell'Unione.

Posta questa premessa, l'aspirazione della Commissione di promuovere il PEDS è opportuna e necessaria sia per affrontare le conseguenze della crisi economica che ha attraversato tutta Europa e le nuove sfide (tecnologiche, demografiche ecc.) che incombono sul mercato del lavoro e sulla protezione sociale, aumentando la convergenza tra i Paesi sotto il profilo sociale e occupazionale, sia per rilanciare il ruolo centrale del lavoro in modo da creare strutture economiche più resistenti alle crisi.

Le criticità strutturali che si sono evidenziate nell'Unione europea - in primis la mancanza di un'unione politica - sottolineano la necessità di far procedere di pari passo il progresso sociale e il progresso economico, per avanzare sul piano di una strategia di crescita europea inclusiva e sostenibile; strategia che chiama in causa azioni direttamente connesse al PEDS e azioni di sistema.

A sostegno del PEDS va introdotta una "regola aurea" per gli investimenti sociali, da applicarsi nella fase di attuazione del patto di stabilità e crescita, capace di evidenziare come gli investimenti sociali pubblici siano in grado di produrre effetti positivi anche sulla crescita economica e sull'occupazione (ad esempio i servizi per la salute e la cura delle persone, per l'infanzia, o l'istruzione e la formazione), e quindi siano ammissibili al beneficio di un trattamento favorevole nel corso della valutazione dei disavanzi pubblici (e della conformità con la regola del debito 1/20).

Il Testo attuale del PEDS, frutto del processo di consultazione della Commissione, presenta, aspetti positivi e criticità.

Aspetti positivi sono riscontrabili:

nelle disposizioni sulle politiche del lavoro, che devono prevenire l'abuso di contratti precari e indirizzare la gestione della transizione verso contratti a tempo indeterminato;

nei principi di pari trattamento per tutti i contratti (indipendentemente dalla tipologia contrattuale);

nel rispetto dell'autonomia contrattuale, specie nella fissazione salariale dei vari Paesi;

nella protezione del lavoro, non solo in tema di malattie professionali e infortuni, ma verso l'adeguatezza delle condizioni di lavoro, in base alle specificità del lavoratore (età, professione ecc.).

Ciò in aggiunta alle positività relative alla centralità del tema della formazione e delle competenze (che necessitano di repertori delle qualifiche e di diritti all'apprendimento permanente), alla correlazione tra politiche attive e indennità di disoccupazione, a strumenti di contrasto alla povertà estrema, combinate con politiche attive.

Criticità, invece, permangono:

verso possibili interpretazioni restrittive del principio di sussidiarietà, che potrebbe limitare l'"effetto convergenza" a fronte di regressioni nazionalistiche;

nella mancata valorizzazione della partecipazione dei lavoratori che rimane, invece, un elemento importante di coesione e competitività del sistema. Il PEDS dovrebbe porre l'accento sulla copertura universale della contrattazione collettiva e sulla libertà di partecipazione a tutti i lavoratori, attraverso regole decise a livello nazionale con le parti sociali per la rappresentanza che unifichino pubblico e privato, aziende di grandi e piccole dimensioni, lavoratori standard e atipici, e norme specifiche per i lavoratori autonomi. È fondamentale garantire la partecipazione alla discussione sugli accordi ed eleggere i propri rappresentanti liberamente, rendendo i lavoratori soggetti attivi e consapevoli, dando alla contrattazione strumenti e regole;

nel peggioramento, rispetto al testo iniziale, sulla necessità di politiche sociali (prestazioni e servizi) integrate sui vari livelli (istituzionali, gestionali-organizzative e professionali degli operatori). Il testo, infatti, ha eliminato il riferimento all'integrazione con disposizioni a volte troppo generiche, come ad esempio in tema di sanità, pur apprezzando che in materia pensionistica sia stato eliminato il nesso con l'età pensionabile, anche per permettere approcci basati più sull'adeguatezza delle prestazioni che meramente contabili;

va poi definito un quadro europeo finalizzato all'inclusione sociale che deve far parte di politiche più ampie per il contrasto alla povertà, con particolare attenzione alla povertà minorile. Oltre a disposizioni dell'UE, spetterà ai singoli Stati intervenire nello specifico, anche in virtù della Raccomandazione 92/441 del Consiglio Europeo.

Per realizzare i principi del PEDS, ma soprattutto per aumentare la convergenza sociale dell'Unione europea, adeguando le norme esistenti al cambiamento e introducendo nuovi diritti per rispondere ai nuovi scenari che avanzano, occorre una strategia multidimensionale, che comprenda iniziative legislative, ma anche di sistema.

Tra gli elementi di sistema vanno individuati, tra gli altri, indicatori sociali, per far sì che gli elementi sociali abbiano la stessa valenza dei parametri economici nella valutazione e promozione di politiche di crescita; una governance più aperta agli investimenti, che si leghi maggiormente agli obiettivi di Europa 2020 e al migliore utilizzo dei Fondi UE (con accelerazione della spesa e valutazione di impatto sulla qualità di realizzazione): in ciò la questione del Fiscal Compact, e le discussioni sul relativo adattamento nella legislazione secondaria, è fondamentale per una sua sostanziale modifica, così come l'importanza di un Semestre europeo che strutturi il coinvolgimento delle Parti sociali in tutte le sue fasi.

Rispetto alle iniziative specifiche che possono essere prese appare importante proseguire nel miglioramento delle legislazioni, già in discussione nelle sedi istituzionali europee in materia di conciliazione vita-lavoro, di protezione sociale e di diritti di informazione allargati anche ai lavoratori non dipendenti e autonomi.

Sono, inoltre, sicuramente opportune proposte - come lo "schema di disoccupazione europea" presentato dal Governo italiano precedente - e fondi per l'occupazione giovanile più robusti, oltre che per combattere l'esclusione sociale.

La creazione di un'Autorità europea del lavoro, inoltre, al di là di chiarimenti sui suoi profili essenziali, potrà essere anche occasione per dare maggiore considerazione al tema del frontalierato, non citato nel PEDS, ma che costituisce un momento di integrazione importante. Su questo tema sarebbe opportuno inserire una clausola che sancisca il divieto di discriminazione tra lavoratori distaccati e lavoratori occupati nel Paese di distacco.

Su tali questioni c'è stato un confronto anche con il Governo italiano, poiché nel Consiglio europeo attualmente si manifestano protezionismi che sviscerano l'ambizione europeista armonizzatrice di alcune importanti

proposte della Commissione, che, peraltro, hanno già ottenuto un generale sostegno da parte del Parlamento UE.

Tutto ciò mette in evidenza un'Unione Europea che su questi temi presenta forti deficit, assumendo una connotazione intergovernativa che rischia di bloccarla con il prevalere di logiche nazionali.

All'azione sui contenuti se ne deve associare una sui tempi di approvazione, che dovevano essere rapidi. I temi del PEDS sono attualmente in discussione da parte della Commissione, del Consiglio e del Parlamento europeo (il cosiddetto "Trilogo") e purtroppo siamo già in fase pre-elettorale senza che si sia definito ancora nulla di concreto.

Le criticità del sistema europeo non aiutano, ragion per cui una strada da perseguire può essere quella di un approccio di integrazione federale, a partire dal nucleo di Paesi che ne condividono i principi, valutando impossibile continuare con varie velocità e veti incrociati, che di fatto limitano lo sviluppo del Progetto europeo.

Il ruolo dell'Italia è e deve essere importante, in linea con il suo storico protagonismo nella fondazione della UE: appare necessario rendere effettivo il principio della Dichiarazione di Roma, siglata in occasione del 60° del Trattati, nel quale viene ribadito come il mercato unico e l'integrazione economica debbano avere come complemento un'Europa sociale che promuova la coesione e la convergenza, combatta la disoccupazione e la marginalizzazione e assicuri diritti e pari opportunità.

In sostanza occorre prendere atto che la dimensione sociale dell'Europa deve ricevere urgentemente un nuovo impulso, anche con l'obiettivo di aiutare a ricostruire un senso di appartenenza più forte, una più profonda identità europea e avvicinare i cittadini alle istituzioni, combattendo populismi e nazionalismi, che trovano terreno fertile nelle paure e nella scarsa conoscenza dei fenomeni e delle loro cause, facendo sentire concretamente i benefici possibili delle azioni che l'Europa può offrire ai suoi popoli.

Rendere noto ai cittadini europei che si possono ottenere condizioni di vita e di lavoro più elevati, inclusivi ed equi, cominciando ad arrivare a qualche effetto tangibile in materia di diritti sociali sarebbe un primo passo importante verso la realizzazione di un progresso economico e sociale percepito e non solo auspicato.

Per realizzare questo progetto è basilare una grande volontà politica in grado di promuovere equità sociale e combattere ineguaglianze e dumping (sociale, fiscale ecc.), rafforzare le competenze, garantire sicurezza delle transizioni professionali e portabilità dei diritti, affrontare

le asimmetrie sociali e del lavoro, rendere coerenti le politiche macroeconomiche e promuovere la partecipazione delle parti sociali.

Sarà su questi temi che verrà valutata la conformità dei principi ai risultati e su cui le Istituzioni, ma anche le Parti sociali, sono chiamate a dare segnali forti e inequivocabili di rafforzamento del sistema e di contrasto alle spinte disgregatrici che rischiano di far implodere l'intero progetto europeo.

Anche per questo il CNEL considera importante insistere perché sia condotta una seria lotta contro il *dumping* contrattuale. In Italia si è puntato sulla misurazione della rappresentatività delle Organizzazioni sindacali e datoriali, nel Patto per la fabbrica, fino a chiedere l'intervento del legislatore, operazione condivisa con tutte le Organizzazioni.

Altrettanto importante è l'innalzamento dei salari reali, attraverso l'aumento dei minimi contrattuali e dei trattamenti economici complessivi.

Le tematiche del PEDS attualmente in discussione e che meritano approfondimenti specifici riguardano:

- la Direttiva sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare;
- la Direttiva condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili;
- il Pacchetto mobilità: Direttiva sul distacco e settore trasporto su strada;
- la Raccomandazione sull'accesso alla Protezione Sociale;
- il Regolamento per la costituzione dell'Autorità europea del lavoro.

Raccomandazioni

1. Il CNEL, nel sottolineare l'inscindibilità del binomio benessere economico-benessere sociale, raccomanda che il PEDS, che nasce come strumento di *soft law*, non vincolante per i Paesi membri, possa, a seguito di una chiara volontà politica, almeno tradursi in risultati tangibili, cioè in politiche sociali comunemente condivise da tutti i Paesi.
2. In tal senso, il CNEL impegna le Parti sociali in esso rappresentate a promuovere un evento nazionale per rimettere al centro del dibattito, attraverso il PEDS, la necessità di politiche relative al progresso sociale che siano condivise.
3. Il CNEL chiede il rafforzamento dell'impegno sul tema della formazione e delle competenze, determinanti per lo sviluppo

dell'occupazione, per garantire sicurezza delle transizioni professionali e portabilità dei diritti, e per affrontare le asimmetrie sociali e del lavoro.

4. Il CNEL auspica che il processo di sostegno alle politiche sociali si sviluppi attraverso la diretta partecipazione delle Parti sociali.
5. Il CNEL caldeggia una maggior condivisione dei principi di politica sociale, di contrasto alla povertà e inclusione sociale, fino a promuovere l'istituzione di un'Autorità europea del lavoro, essenziale per il progetto di Europa che punti agli stessi obiettivi, anche nella lotta contro il *dumping* contrattuale.

