



Consiglio
dell'Unione europea

**Bruxelles, 18 marzo 2016
(OR. en)**

7276/16

**SOC 154
EMPL 102
ECOFIN 234**

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	9 marzo 2016
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2016) 127 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE 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

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2016) 127 final.

All.: COM(2016) 127 final



Strasburgo, 8.3.2016
COM(2016) 127 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE 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

{SWD(2016) 50 final}
{SWD(2016) 51 final}

1. Introduzione

Il presidente Juncker ha annunciato la creazione di un pilastro europeo dei diritti sociali nel discorso sullo stato dell'Unione tenuto al Parlamento europeo il 9 settembre 2015. Tale iniziativa rientra nel lavoro intrapreso dalla Commissione per costruire un'Unione economica e monetaria (UEM) più profonda e più equa¹ e fa parte del programma di lavoro della Commissione per il 2016.

Il presidente Juncker nel suo discorso ha dichiarato: *"Dobbiamo intensificare i lavori per un mercato del lavoro equo e veramente paneuropeo. (...) Nel quadro di tali sforzi, voglio sviluppare un pilastro europeo dei diritti sociali, che tenga conto delle mutevoli realtà delle società europee e del mondo del lavoro e che possa fungere da bussola per una rinnovata convergenza nella zona euro. Il pilastro europeo dei diritti sociali dovrebbe venire a integrare i risultati che abbiamo già raggiunto insieme in materia di protezione dei lavoratori nell'UE. Mi aspetto che le parti sociali svolgano un ruolo centrale in questo processo. Ritengo opportuno iniziare con questa iniziativa all'interno della zona euro, permettendo agli altri Stati membri dell'UE di aderirvi se lo desiderano."*

La presente comunicazione delinea il percorso per costruire un pilastro europeo dei diritti sociali: espone le motivazioni dell'iniziativa, ne illustra il ruolo, la portata e la natura, e avvia un'ampia consultazione per la raccolta di osservazioni. Una prima stesura di massima del pilastro figura in allegato alla presente comunicazione per agevolare il dibattito. La comunicazione è inoltre corredata di due documenti di lavoro: il primo descrive le principali tendenze dell'economia, del mercato del lavoro e della società che sono alle origini del pilastro e cui esso intende fornire risposte; il secondo richiama le parti più pertinenti dell'acquis giuridico dell'UE².

2. Perché un pilastro europeo dei diritti sociali

2.1. Un'economia sociale di mercato altamente competitiva

L'azione a livello dell'UE riflette i principi fondanti dell'Unione e si basa sulla convinzione che lo sviluppo economico debba tradursi in maggiore progresso sociale e maggiore coesione e che, oltre a garantire le opportune reti di sicurezza nel rispetto dei valori dell'Europa, la politica sociale debba essere concepita anche come un fattore produttivo in grado di ridurre le disuguaglianze, massimizzare la creazione di posti di lavoro e far prosperare il capitale umano dell'Europa. Tale convinzione è avvalorata dai dati delle performance occupazionali e sociali. Gli Stati membri più virtuosi in termini economici hanno sviluppato politiche sociali più ambiziose ed efficienti, non solo come risultato dello sviluppo economico ma come elemento centrale del loro modello di crescita. Un elemento fondamentale è l'elaborazione di sistemi di protezione sociale e istituzioni del mercato del lavoro che svolgano pienamente il proprio ruolo e forniscano sostegno alla creazione di posti di lavoro.

¹ Orientamenti politici per la prossima Commissione europea del 15 luglio 2014: "Un nuovo inizio per l'Europa: il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico".

² Documenti di lavoro dei servizi della Commissione "Key economic, employment and social trends behind the European Pillar of Social Rights" (*Le principali tendenze dell'economia, dell'occupazione e della società alla base del pilastro europeo dei diritti sociali*), (SWD (2016) 51) e "The EU social acquis" (*L'acquis sociale dell'UE*) (SWD(2016) 50) dell'8 marzo 2016.

Questo stesso approccio è al centro dell'agenda economica globale della Commissione in carica, esemplificata dall'edizione 2016 dell'analisi annuale della crescita. Nel porre l'accento sulla promozione delle riforme strutturali, degli investimenti e di politiche di bilancio responsabili, la Commissione ha messo chiaramente in risalto le considerazioni di carattere sociale e l'equità sociale.

Nel rispetto del principio di sussidiarietà, spetta in primo luogo agli Stati membri definire le proprie politiche sociali e per l'occupazione, e quindi il diritto del lavoro e l'organizzazione dei sistemi di protezione sociale. Ciò è riconosciuto dai trattati UE nei quali, fin dalla fondazione della Comunità economica europea, è previsto anche un ruolo dell'UE al fine di integrare le azioni degli Stati membri. L'articolo 3 del trattato sull'Unione europea rispecchia tale obiettivo generale dichiarando che l'Unione *"si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente"*.

È per questi motivi che la creazione e l'approfondimento del mercato unico europeo hanno proceduto di pari passo con lo sviluppo dell'acquis in campo sociale a livello dell'UE, al fine di garantire parità di trattamento, limitare il rischio di dumping sociale o di "corsa al ribasso" e facilitare l'integrazione economica e sociale. È sempre per questi motivi che fin dagli anni '90 le considerazioni di carattere sociale e relative all'occupazione sono state una caratteristica essenziale del processo di coordinamento delle politiche economiche a livello dell'UE che è ora noto come semestre europeo. Le motivazioni alla base del pilastro europeo dei diritti sociali seguono tale logica e soddisfano la duplice necessità di superare la crisi e di guardare oltre per procedere verso un'UEM più profonda e più equa.

2.2. Superare la crisi e guardare oltre

L'Europa sta uscendo dalla peggiore crisi degli ultimi decenni; tutti gli Stati membri e l'UE nel suo complesso ne stanno affrontando le conseguenze politiche, economiche e sociali, sforzandosi al contempo di prevedere gli sviluppi futuri. La crisi ha prodotto ripercussioni gravi e visibili sulla società e sull'economia dell'Europa. I sistemi di protezione sociale hanno assorbito parzialmente l'impatto, però la disoccupazione è aumentata, una quota importante della popolazione è a rischio di povertà, le finanze pubbliche sono state messe a dura prova e si sono riscontrate notevoli divergenze tra le performance dei diversi paesi. La disoccupazione, in particolare, colpisce da molti anni gravemente gli individui e le società: quasi 22 milioni di persone sono ancora senza lavoro o in cerca di occupazione (quasi 17 milioni nella zona euro), di cui 10 milioni sono in tale situazione da oltre un anno.

La crisi ha inoltre parzialmente occultato alcune tendenze fondamentali di lungo periodo e ne ha accentuate altre. Ne sono esempi i cambiamenti delle strutture sociali, della famiglia e dell'organizzazione del lavoro, l'allungamento e la maggiore diversificazione della vita lavorativa, la maggiore eterogeneità dei lavoratori e la diffusione di nuove forme di lavoro, il paradosso dell'aumento dei livelli di istruzione unito alla diffusione dello squilibrio tra domanda e offerta di competenze, l'aumento delle disuguaglianze; le nuove necessità ed opportunità dovute all'aumento della speranza di vita e all'invecchiamento demografico, il cambiamento tecnologico e la digitalizzazione della società e dell'economia.

La portata e la natura delle sfide che assillano il mondo del lavoro, e la società nell'insieme, sono cambiate radicalmente rispetto al ventesimo secolo, e sono molte le tendenze nuove o future cui l'Europa dovrà adattarsi. Gli obiettivi della politica sociale e la sua capacità di ottenere risultati sono messi a dura prova; per l'Europa disporre di mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale funzionanti ed equi è essenziale per incrementare la produttività, competere sul mercato globale, rafforzare la coesione sociale e continuare a migliorare il livello di vita dei suoi cittadini.

Tali riflessioni stanno acquistando un rilievo sempre maggiore a livello internazionale e all'interno di ogni Stato membro³. A dispetto delle incertezze riguardo al futuro, vi sono indizi sempre più chiari e un consenso globale a favore della necessità di rafforzare il rapporto tra lo sviluppo economico, sociale e ambientale, sul fatto che le disuguaglianze ostacolano lo sviluppo economico e sull'esigenza di costruire un modello di crescita più inclusivo, come illustrato dagli obiettivi di sviluppo sostenibile adottati dalle Nazioni Unite nel settembre 2015, nonché, a varie riprese, ribaditi nelle conclusioni del G20. Tale agenda globale attinge in grande misura alla mole di ricerche svolte dalle organizzazioni internazionali, quali l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico, la Banca mondiale, l'Organizzazione internazionale del lavoro e il Fondo monetario internazionale.

Tali pubblicazioni sottolineano che l'investimento in capitale umano costituisce un importante meccanismo di trasmissione tra la crescita a lungo termine, l'uguaglianza e il progresso sociale. Confermano inoltre che la disparità di reddito può avere un impatto negativo a lungo termine sulla crescita potenziale, in quanto consolida e moltiplica le già esistenti disparità di opportunità, limita l'acquisizione di competenze e ostacola la mobilità sociale e occupazionale. Nelle economie avanzate, la cui prosperità si fonda sull'aumento della produttività e sulla capacità di innovare, le performance sociali e quelle economiche sono due facce della stessa medaglia.

La politica sociale moderna dovrebbe basarsi sull'investimento in capitale umano fondato sulle pari di opportunità, sulla prevenzione dei rischi sociali e la protezione da essi, sull'esistenza di reti di sicurezza efficaci e di incentivi per l'accesso al mercato del lavoro, mettendo in grado la popolazione di vivere dignitosamente, di passare ad un diverso status personale e professionale nel corso della vita e di sfruttare al massimo le proprie capacità.

2.3. Il percorso verso un'Unione economia e monetaria più profonda e più equa

La zona euro ha tratto insegnamenti dalla crisi recente e ha avviato un processo di ulteriore integrazione e consolidamento che non può prescindere dalla dimensione sociale. La relazione dei cinque presidenti sul completamento dell'UEM in Europa⁴ ha evidenziato che

³ Cfr. ad esempio: ILO (2015), "The future of work centenary initiative", OECD (2016), "Policy forum on the future of work"; Bertelsmann Stiftung (2015), "Redesigning European welfare states – Ways forward"; Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2015), "Green Paper: Re-Imagining Work. Work 4.0"; World Economic Forum (2016), "The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution"; OECD, IMF, World Bank and the ILO (2015), "Income inequality and labour income share in G20 countries: Trends, Impacts and Causes".

⁴ "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa", relazione di Jean-Claude Juncker in stretta collaborazione con Donald Tusk, Jeroen Dijsselbloem, Mario Draghi e Martin Schulz, giugno 2015. Nel proprio contributo comune alla relazione la Francia e la Germania, per esempio, hanno sottolineato la necessità di rafforzare la cooperazione e gli orientamenti comuni in determinati ambiti, quali le politiche attive del mercato del lavoro e i sistemi di sicurezza sociale. Cfr. altresì: European Political Strategy Center (2015), "The Social Dimension of Economic and Monetary Union".

"l'ambizione dell'Europa dovrebbe essere quella di ottenere una 'tripla A sociale'" e che "per il successo dell'UEM occorre che i mercati del lavoro e i sistemi di protezione sociale funzionino correttamente e in modo equo in tutti gli Stati membri della zona euro". Pur ricordando che "non c'è un modello da seguire 'uguale per tutti'", la relazione sottolinea che le sfide sono spesso simili in tutti gli Stati membri ed esorta a dedicare maggior attenzione alle performance occupazionali e sociali nel contesto di un processo più ampio di convergenza verso strutture economiche più resilienti nella zona euro.

Non si tratta solo di un imperativo politico o sociale ma anche di una necessità economica: l'esperienza degli ultimi quindici anni ha mostrato che gli squilibri persistenti in uno o diversi Stati membri possono mettere a rischio la stabilità della zona euro nel suo insieme e che l'incapacità di correggerli potrebbe sfociare in una divergenza ancora più ampia e dispendiosa. Dopo la crisi degli anni 2007-2008, che ha colpito in particolare alcuni paesi, la zona euro è divenuta più eterogenea e per ridurre tale eterogeneità è necessario tempo. In prospettiva è chiaro che il successo futuro della zona euro dipende in notevole misura dall'efficacia dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale nazionali, come anche dalla capacità dell'economia di assorbire gli shock e di adattarsi ad essi.

Mercati del lavoro funzionanti ed inclusivi devono abbinare efficacemente elementi di flessibilità e di sicurezza, tali da assicurare livelli superiori di occupazione e di capacità di adattamento. Il concetto correlato di "flessicurezza" non è nuovo, ma all'indomani della crisi e alla luce dei cambiamenti nel mondo del lavoro è giunto il tempo di ridefinire le modalità migliori per applicarlo nella pratica. È interesse delle imprese operare in un ambiente economico prevedibile e contrassegnato dalla certezza del diritto, riuscire ad attirare lavoratori qualificati e produttivi, ma anche adattarsi al rapido cambiamento delle realtà del mercato. È interesse dei lavoratori avere un lavoro e la sicurezza del reddito, poter riconciliare la vita professionale e la vita privata, ma anche accettare le nuove sfide e adattarsi nel corso delle loro carriere, nonché continuare ad acquisire competenze durante tutta la vita. Coloro che sono disoccupati ed inattivi sono spesso alla ricerca di un accesso al mondo del lavoro che non li rinchioda in lavori di bassa qualità e poco pagati, né li privi di diritti sociali essenziali. È interesse dell'economia e della società, in particolare nella zona euro, migliorare lo sviluppo e l'uso delle competenze, che vi siano maggiore agilità e resilienza, coesione sociale ed una distribuzione equa ed efficace dei diritti, dei doveri e dei redditi, anche tra diverse generazioni.

Allo stesso tempo la disoccupazione elevata e l'invecchiamento demografico, associati alla pressione sulle finanze pubbliche e alla necessità di ridurre al minimo gli effetti di ricaduta tra paesi degli squilibri macroeconomici, hanno posto in primo piano la questione della performance dei sistemi nazionali di protezione sociale sotto diversi aspetti: in primo luogo per quanto riguarda la loro adeguatezza e sostenibilità di bilancio alla luce dell'evoluzione dei bisogni sociali, compresa la necessità di affrontare il problema della povertà; in secondo luogo per quanto riguarda il loro impatto sulla creazione di posti di lavoro, sia dal punto di vista dei datori di lavoro sia da quello di chi è in cerca di occupazione, compresa la capacità di tali sistemi di rendere finanziariamente conveniente essere occupati e di migliorare le competenze dei lavoratori e la loro capacità di partecipare pienamente alla vita sociale; in terzo luogo, e tale aspetto è di particolare importanza per la zona euro, per quanto riguarda la loro capacità di assorbire gli shock macroeconomici e di svolgere una funzione di stabilizzazione automatica. Per il buono stato delle finanze pubbliche sono di cruciale importanza un tasso di occupazione elevato, un tasso di disoccupazione basso e sistemi di protezione sociale ben concepiti, mentre le divergenze eccessive dei mercati del lavoro e delle performance sociali costituiscono un pericolo per il funzionamento della zona euro. Tra le

misure adottate per migliorare la sorveglianza di bilancio a livello dell'UE, la riflessione sulla qualità delle finanze pubbliche, sulle quali incidono fortemente i sistemi di protezione sociale, ha condotto ad una maggiore attenzione per le questioni di equità ed efficienza delle entrate e delle spese pubbliche.

2.4. Attingere ad una ricca esperienza

Il pilastro europeo dei diritti sociali può attingere ad una ricca base di esperienze e pratiche: in diversi campi i migliori risultati al mondo si riscontrano in Europa e le soluzioni sono ben note. Data però la grandezza delle sfide attuali non ci si può adagiare nell'autocompiacimento e accontentarsi dello status quo. Le veloci trasformazioni nel mondo intero hanno anche molti insegnamenti da offrire.

Pur riconoscendo che le situazioni sono estremamente diverse negli Stati membri, il pilastro può comunque attingere ai valori comuni e ai principi condivisi a livello nazionale, europeo e internazionale. Tali valori e principi sono in primo piano nei documenti di riferimento, quali il trattato sull'Unione europea (TUE), il trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), la Carta dei diritti fondamentali e la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, come anche in dichiarazioni internazionali quali la Carta sociale adottata dal Consiglio d'Europa e le raccomandazioni formulate dall'Organizzazione internazionale del lavoro.

Tali quadri di riferimento contemplano spesso un'ampia gamma di settori per i quali essi definiscono i principi generali o le norme minime da integrare a livello nazionale, regionale o locale. La questione principale in Europa non riguarda quindi necessariamente il riconoscimento dei diritti, ma piuttosto la loro effettiva adozione ed esercizio alla luce dei rapidi mutamenti in atto nel contesto sociale, giuridico ed economico.

Nel corso degli anni la Commissione ha preso iniziative per intensificare gli sforzi su priorità urgenti e per aggiornare l'acquis dell'UE, nella logica di una migliore regolamentazione: ciò non significa regolamentare meno, bensì adottare un approccio che tenga pienamente conto delle ripercussioni economiche, sociali ed ambientali a valle in modo da garantire che ogni iniziativa consegua il proprio obiettivo nel modo migliore. Nel corso dell'attuale mandato la Commissione ha dispiegato i Fondi strutturali e di investimento europei per il periodo 2014-2020, circa il 20% dei quali è mobilitato attraverso il Fondo sociale europeo. Essa si è inoltre attivata su diversi fronti tra i quali ricordiamo:

- maggiore attenzione alle considerazioni di ordine sociale nell'ambito del semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, l'uso di indicatori sociali nella cosiddetta procedura per gli squilibri macroeconomici, la promozione di parametri di riferimento sociali e la valutazione dell'impatto sociale del nuovo programma di sostegno alla stabilità della Grecia,
- integrare gli obiettivi sociali nelle iniziative faro quali il Piano di investimenti per l'Europa, l'Unione dell'energia e il Mercato unico digitale,
- presentare un impegno strategico a favore della parità di genere per il periodo 2016-2019,
- anticipazione del sostegno finanziario agli Stati membri a favore della Garanzia per i giovani, grazie alla quale tutti i giovani di età inferiore a 25 anni dovrebbero ricevere un'offerta di lavoro qualitativamente valida e concreta entro quattro mesi dall'uscita dall'istruzione formale o dall'inizio della disoccupazione,

- redazione di orientamenti agli Stati membri sulla reintegrazione nel mercato del lavoro dei disoccupati di lungo periodo,
- proposta di un atto europeo sull'accessibilità al fine di facilitare l'accesso ai beni e servizi essenziali alle persone con disabilità nel mercato unico,
- proposta di una revisione della direttiva sul distacco dei lavoratori al fine di promuovere il principio della parità di retribuzione a parità di lavoro svolto in un medesimo luogo.

Si continua a lavorare nel 2016 a diversi altri aspetti, in parallelo alla consultazione sul pilastro: un nuovo inizio nella promozione dell'equilibrio tra vita professionale e vita familiare per i genitori che lavorano, un'agenda europea delle competenze, e una valutazione approfondita delle 24 direttive in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro, che dovrebbe permettere di giudicarne la rilevanza, l'efficacia e la coerenza, al fine di preservare un livello elevato di protezione della salute e della sicurezza sul luogo di lavoro alla luce dei nuovi rischi, semplificando e modernizzando al contempo la legislazione vigente, anche per facilitarne l'applicazione da parte delle PMI. Tali esempi illustrano il ruolo di sostegno, orientamento e inquadramento generale che l'UE può svolgere in campo sociale, nonché le ulteriori azioni che possono scaturire dalla costruzione del nuovo pilastro.

Per la Commissione in carica è inoltre fondamentale incoraggiare il dialogo sociale a tutti i livelli. In seguito ad una conferenza di alto livello su un nuovo inizio del dialogo sociale nell'UE a marzo del 2015, le parti sociali dell'UE a livello intersettoriale hanno concordato un'analisi comune approfondita della situazione occupazionale ed un programma comune di lavoro per il periodo 2015-2017. Sono iniziati i negoziati per un accordo quadro autonomo relativo all'invecchiamento attivo, si stanno redigendo le conclusioni comuni sull'equilibrio tra vita professionale e vita familiare, e un gruppo di lavoro sta esaminando l'attuazione degli accordi quadro precedenti da parte dei membri. Le parti sociali dell'UE, attive in 43 settori diversi e che rappresentano il 75% della forza lavoro, hanno inoltre continuato a lavorare ai rispettivi programmi comuni.

3. Il pilastro europeo dei diritti sociali: ruolo, campo di applicazione e natura

L'obiettivo del pilastro è esprimere alcuni principi essenziali per conseguire mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale funzionanti ed equi. Come indicato dal presidente Juncker, il pilastro verrà sviluppato nella zona euro, pur permettendo agli altri Stati membri dell'UE di aderirvi se lo desiderano.

Il pilastro andrà così a sviluppare e integrare l'acquis sociale esistente dell'UE, e i principi che esso conterrà saranno incentrati in particolare sulle risposte ai bisogni e alle sfide cui deve far fronte la zona euro. Una volta creato, il pilastro dovrebbe diventare un quadro di riferimento per vagliare le performance occupazionali e sociali degli Stati membri partecipanti, per stimolare le riforme a livello nazionale e più specificamente per fungere da bussola per una rinnovata convergenza nella zona euro.

3.1. Principi adatti alle realtà dell'oggi e del domani

Nell'allegato alla presente comunicazione si presenta a fini di discussione una prima stesura di massima del pilastro. I principi sono stati selezionati in base alla loro rilevanza, sia economica sia sociale, per la performance degli Stati membri partecipanti.

Il progetto è articolato in tre rubriche principali.

- Pari opportunità e pari accesso al mercato del lavoro, compresi lo sviluppo di competenze e l'apprendimento permanente e il sostegno attivo all'occupazione, per aumentare le opportunità occupazionali, facilitare le transizioni tra status diversi e migliorare l'occupabilità dei singoli.
- Condizioni di lavoro eque per creare un equilibrio adeguato ed affidabile dei diritti e dei doveri tra i lavoratori e i datori di lavoro, come anche tra gli elementi di flessibilità e quelli di sicurezza, facilitare la creazione di nuovi posti di lavoro, le assunzioni e l'adattabilità delle imprese, nonché promuovere il dialogo sociale.
- Protezione sociale adeguata e sostenibile, come anche accesso a servizi essenziali di alta qualità, comprese l'assistenza all'infanzia, l'assistenza sanitaria e l'assistenza a lungo termine, assicurare una vita dignitosa e protezione dai rischi e mettere in grado i singoli di partecipare pienamente alla vita professionale e sociale.

Sono stati individuati diversi settori per ciascuno dei quali si enunciano diversi principi. Questi prendono origine da determinati diritti già iscritti nelle fonti del diritto, dell'UE o di altra natura, ed enunciano con maggiori particolari i possibili modi di renderli operativi. Tali formulazioni traggono inoltre ispirazione dagli orientamenti esistenti a livello dell'UE, ad esempio nel contesto del coordinamento delle politiche economiche, sforzandosi però di cogliere le tendenze più attuali.

La situazione relativa a ciascuno di questi principi varia fortemente in Europa e vi sono molte difficoltà pratiche, piccole e grandi, da risolvere. Si tratta ad esempio delle divergenze tra gli interessi dei singoli, delle imprese e della società, dei possibili compromessi tra soluzioni a breve e a lungo termine, dell'esistenza di "zone grigie" che sono anche la conseguenza della crescente indeterminatezza della nozione di lavoro, del problema di "chi paga cosa", in funzione del fatto che si faccia ricorso a risorse private o pubbliche. Vi è inoltre la difficoltà di elaborare norme e pratiche nuove mantenendo la coerenza con le esigenze di un'economia dinamica, per sostenere il processo di convergenza verso l'alto in tutte le regioni e negli Stati membri.

La logica del pilastro, e delle discussioni che lo hanno ispirato, non è nascondere tali differenze e tensioni bensì esplicitarle e affrontarle in una luce nuova, che tiene conto delle trasformazioni in atto nel mondo del lavoro e della diversità delle situazioni in Europa. Il pilastro dovrebbe in tal modo contribuire ad aggiornare, ampliare e approfondire i diritti sociali, sul lavoro e nella società, facilitandone l'effettiva applicazione e promuovendo pratiche di segno positivo dal punto di vista dei singoli, delle imprese e della società.

3.2. Valore aggiunto per la zona euro e per l'UE nel suo complesso

Il pilastro non è una ripetizione né una parafrasi dell'acquis dell'UE. Esso esplicita con maggiori particolari i principi e gli impegni che possono condurre ad una maggiore convergenza nella zona euro. Così come il pilastro non sostituisce l'acquis, i principi proposti non sostituiscono i diritti esistenti: essi offrono una modalità per valutare l'efficacia delle politiche nazionali occupazionali e sociali, e, in futuro, ravvicinarle e migliorarle.

Il processo che conduce al pilastro dovrebbe però anche costituire un'occasione di rivisitare l'acquis. L'acquis esistente si è formato passo dopo passo in diverse fasi temporali e ha riguardato alcuni settori più di altri. La consultazione sul pilastro offre l'occasione di sviluppare una visione d'insieme dell'acquis, di riesaminarne la rilevanza alla luce delle nuove tendenze e di individuare i possibili settori di azione futura al livello opportuno.

Tale valutazione dovrebbe servire in particolare a rispondere alle domande seguenti: esiste un deficit di attuazione dell'acquis? Esistono lacune essenziali nei diritti sociali enunciati a livello dell'UE? Da cosa dipendono tali deficit e/o lacune? Questo è uno dei motivi per cui il processo consultivo verso la creazione del pilastro sarà aperto a tutti gli Stati membri e dovrebbe anche aiutare quelli che non appartengono alla zona euro a decidere se aderire al pilastro.

Il lavoro per la creazione del pilastro integrerà altre azioni in corso volte ad approfondire l'UEM⁵ e dovrebbe costituire un contributo per l'elaborazione del Libro bianco sul futuro dell'UEM previsto per la primavera del 2017. La relazione dei cinque presidenti "Completare l'Unione economica e monetaria dell'Europa", in particolare, ha posto in evidenza la necessità di perseguire il processo di convergenza verso strutture economiche più resilienti e di rendere tali processi più vincolanti a medio termine. Ciò verrebbe conseguito fissando un insieme di norme comuni di alto livello che dovrebbe riguardare, tra l'altro, i mercati del lavoro.

In ultima analisi la stessa natura giuridica del pilastro non potrà non tenere conto del campo di applicazione e dei limiti giuridici a livello dell'UE e della zona euro. Ad esempio, è chiaro che l'articolo 153 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea non prevede che l'Unione abbia competenza per legiferare in materia di retribuzione.

Se da un lato per stabilire il pilastro è possibile considerare vari strumenti, per esempio una raccomandazione, la Commissione ritiene dall'altro indispensabile coinvolgere il Parlamento europeo e il Consiglio, come pure le altre istituzioni dell'UE, e raccogliere un ampio sostegno per la sua attuazione.

4. Obiettivi della consultazione

La creazione del pilastro è un'occasione per indirizzare la riflessione sui diritti sociali esistenti, sulle esigenze peculiari della zona euro, sulle trasformazioni in atto nel mondo del lavoro, nonché sulle riforme necessarie a tutti i livelli. Il processo consultivo dovrebbe pertanto essere il più ampio possibile.

4.1. Risultati possibili

Il processo consultivo persegue tre obiettivi principali.

- Il primo è procedere ad una valutazione dell'attuale acquis dell'UE. La consultazione dovrebbe in particolare contribuire a determinare in quale misura i diritti esistenti sono esercitati e conservano rilevanza in relazione alle sfide dell'oggi e del domani, e/o se si debbano esaminare nuove modalità per garantirne il rispetto.
- Il secondo obiettivo è riflettere sulle nuove tendenze nei modelli del lavoro e della società a causa dell'impatto delle tendenze demografiche, delle nuove tecnologie e di

⁵ COM (2015)600, del 21 ottobre 2015, Comunicazione sulle tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria.

altri fattori importanti per la vita professionale e le condizioni sociali. Si dovrebbe incoraggiare attivamente l'individuazione delle migliori pratiche e degli insegnamenti ricavabili dall'innovazione sociale.

- Il terzo obiettivo è la raccolta di opinioni e osservazioni sul progetto del pilastro europeo dei diritti sociali. La consultazione dovrebbe servire a discuterne il campo di applicazione e il contenuto, come anche il ruolo in quanto parte della dimensione sociale dell'UEM, a riflettere sulle esigenze particolari della zona euro, a dibattere la specificità dei principi proposti nella presente comunicazione e a studiare le sfide ad essi associate. La consultazione dovrebbe inoltre aiutare gli Stati membri che non appartengono alla zona euro a decidere se partecipare al pilastro.

Il processo consultivo dovrebbe concludersi entro il 31 dicembre 2016 e fornire le basi affinché la Commissione formuli una proposta definitiva relativa al pilastro all'inizio del 2017.

4.2. Mobilitarsi per il dibattito

Nei mesi a venire la Commissione si impegnerà attivamente in discussioni con le altre istituzioni dell'UE, le autorità e i parlamenti nazionali, i sindacati e le associazioni imprenditoriali, le ONG, i prestatori di servizi sociali, esperti del mondo accademico e con il pubblico. A livello nazionale la Commissione faciliterà il dibattito tramite le proprie rappresentanze negli Stati membri.

Le parti sociali dell'UE saranno invitate a svolgere un ruolo attivo nella formulazione del pilastro. La Commissione chiederà altresì il parere del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle regioni.

4.3. Osservazioni strutturate

In aggiunta alla consultazione pubblica si organizzeranno tre flussi di lavoro che confluiranno nella discussione, uno per ciascuno dei risultati possibili di cui sopra.

- L'acquis sociale dell'UE: un bilancio.
- Il futuro del lavoro e dei sistemi di protezione sociale: sfide e opportunità.
- Il ruolo del pilastro europeo dei diritti sociali in quanto parte di un'UEM più profonda e più equa.

La Commissione terrà una conferenza europea entro la fine del 2016 per raccogliere osservazioni.

4.4. Per un dibattito informato

Una pagina web dedicata alla consultazione è stata creata all'indirizzo <http://ec.europa.eu/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights>

Essa ospiterà:

- la presente comunicazione e i relativi documenti di lavoro della Commissione,
- una serie di schede informative redatte dai servizi della Commissione, che indicano più in dettaglio le considerazioni di ordine economico e giuridico in base alle quali sono stati selezionati i settori indicati nel progetto del pilastro allegato alla presente comunicazione,
- le attività previste nell'ambito di ognuno dei flussi di lavoro di cui sopra,
- un elenco degli incontri e degli eventi previsti a livello dell'UE e nazionale nei mesi a venire.

5. Domande per la consultazione

La Commissione invita tutti gli interessati a rispondere alle domande poste nella presente comunicazione, nonché a presentare eventuali altre osservazioni, entro la data del **31 dicembre 2016**.

A tale scopo si può compilare un questionario on line disponibile nella pagina web dedicata di cui sopra, o si possono inviare contributi per posta elettronica al seguente indirizzo:

EMPL-EUROPEAN-PILLAR-OF-SOCIAL-RIGHTS@ec.europa.eu

oppure per posta all'indirizzo:

COMMISSIONE EUROPEA
 Direzione generale per l'Occupazione, gli affari sociali e l'inclusione
 Rue Joseph II, 27 – 00/120
 B-1049 BRUXELLES⁶

Le domande per le quali la Commissione europea sollecita opinioni e reazioni sono le seguenti:

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?
2. Come possiamo tenere presenti le diverse situazioni occupazionali e sociali in Europa?
3. Ritene aggiornato l'acquis dell'UE e vi è spazio per ulteriori interventi dell'UE?

Sul futuro del lavoro e dei sistemi di protezione sociale:

4. Quali tendenze secondo Lei produrranno importanti trasformazioni?

⁶ Si noti che tutti i contributi pervenuti saranno pubblicati su Internet con l'indicazione dell'identità dell'autore, a meno che quest'ultimo non si opponga alla pubblicazione dei dati personali perché ritiene che ciò potrebbe ledere i suoi interessi legittimi. In tal caso, il contributo potrà essere pubblicato in forma anonima. In tutti gli altri casi, il contributo non sarà pubblicato e in linea di massima non si terrà conto del suo contenuto.

5. Quali potrebbero essere i maggiori rischi e le principali opportunità correlati a tali tendenze?
6. Vi sono pratiche a livello politico, istituzionale o di impresa (esistenti o emergenti) che raccomanderebbe come riferimenti?

Sul pilastro europeo dei diritti sociali

7. Condivide l'approccio qui delineato per la creazione di un pilastro europeo dei diritti sociali?
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?
9. Quali settori e principi sono più importanti nell'ambito di una rinnovata convergenza per la zona euro?
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?

Si possono anche esprimere commenti su ogni settore e principio del pilastro proposto compilando un questionario online più specifico sulla pagina web dedicata alla consultazione.