

Posizione della CES sulla strategia del mercato unico per l'Europa

Approvata al Comitato esecutivo della CES il 16-17 dicembre 2015

Punti fondamentali

Non può più essere ignorato il conflitto tra l'esercizio dei diritti fondamentali e delle libertà economiche e lo sviluppo della concorrenza sleale nel mercato interno. La CES ricorda l'importanza dell'occupazione di qualità, il principio della parità di trattamento tra tutti i lavoratori nello stesso luogo di lavoro e sollecita le istituzioni europee ad adottare un protocollo in tema di progresso sociale.

La normativa e la legislazione del lavoro e la sicurezza sociale si devono applicare ai lavoratori che operano nei servizi dell'economia collaborativa. Particolare attenzione deve essere prestata al problema del falso lavoro autonomo e del lavoro irregolare.

Il principio del paese d'origine è inaccettabile in quanto può soltanto portare ad una concorrenza normativa al ribasso tra gli Stati membri. La CES si oppone con forza all'inserimento di problematiche legate all'occupazione in un'iniziativa legislativa su un modulo di notifica armonizzato e/o su un passaporto di servizi.

La deregolamentazione favorisce l'ingresso nel mercato di concorrenti in mala fede, spingendo fuori dal mercato le imprese in buona fede. La CES rimane fermamente contraria all'adozione della cosiddetta *Societas Unius Personae* (SUP), ovvero una società a responsabilità limitata con un unico socio, e si opporrà a qualsiasi tentativo di esentare le microimprese e le piccole e medie imprese dal diritto sociale e del lavoro. Inoltre, deve essere eliminato qualsiasi incentivo a creare strutture artificiali al fine di eludere o ridurre al minimo gli obblighi societari previsti dal diritto nazionale.

La CES chiede alla Commissione di mettere la tutela dei lavoratori al centro del suo piano di lavoro in materia di fallimenti, per salvaguardare le casse dello Stato e per garantire che gli amministratori abbiano un significativo dovere di adempiere con diligenza agli obblighi derivanti dal loro mandato (il cosiddetto *duty of care*). Devono essere altresì applicati adeguati diritti d'informazione e di consultazione.

Una procedura di notifica modificata nel quadro della Direttiva Servizi deve sostenere ed incentivare elevati standard sociali e riconoscere che gli Stati membri sono responsabili della definizione degli obiettivi di politica sociale.

La Commissione dovrebbe garantire che gli Stati membri adottino misure adeguate per far sì che le autorità pubbliche nazionali inseriscano i criteri sociali e ambientali nelle gare d'appalto pubbliche.

Le parti sociali devono essere coinvolte nell'attività su eventuali e possibili riforme nazionali nel campo delle professioni regolamentate. Le professioni sanitarie e dell'assistenza sociale non dovrebbero far parte d'iniziative di tipo orizzontale.

I processi europei di normazione e standardizzazione devono diventare più democratici in modo tale che le aziende non dominino detti processi. Inoltre, la normazione e standardizzazione europea non devono ledere il diritto del lavoro, i contratti collettivi e la contrattazione collettiva a livello nazionale.

Premessa

Il 28 ottobre 2015, la Commissione ha pubblicato una Comunicazione che esponeva in dettaglio i suoi piani in tema di strategia del mercato interno per il 2016 ed il 2017 [1]. Entro la fine del 2017, la Commissione esaminerà i progressi compiuti e valuterà se si rendono necessarie azioni supplementari.

La comunicazione evidenzia i "grandi successi" del mercato unico e ne sottolinea le sfide: la crisi economica e finanziaria, la disoccupazione, il basso livello di crescita ed i "regolamenti eccessivamente onerosi". In risposta a queste sfide, la Commissione propone una strategia basata principalmente sull'eliminazione delle barriere economiche e sulle misure pratiche che aiutino le PMI e le **start-up** a crescere ed espandersi.

La Comunicazione delinea una visione ed una strategia semplicistica e inefficace delle sfide legate al mercato unico. La strategia non affronta la dimensione sociale del mercato unico. Non può essere ignorato il conflitto esistente fra l'esercizio dei diritti fondamentali e delle libertà economiche e lo sviluppo della concorrenza sleale. La CES ricorda l'importanza dell'occupazione di qualità, il principio della parità di trattamento tra tutti i lavoratori nello stesso luogo di lavoro e sollecita le istituzioni europee ad adottare un protocollo in tema di progresso sociale [2].

Inoltre, la crescita e la disoccupazione non possono essere affrontate con un'agenda basata quasi esclusivamente sulla deregolamentazione. Si dovrebbe piuttosto considerare in che modo la politica del mercato unico possa servire a mobilitare gli investimenti. Da molti anni la CES chiede un nuovo corso per l'Europa con un ambizioso programma europeo di investimenti per la crescita sostenibile e l'occupazione di qualità. Il Piano d'investimenti per l'Europa (il cosiddetto 'Piano d'investimenti Juncker') risponde in parte a questa richiesta. Tuttavia, le misure attuali non sono all'altezza del livello di impegno necessario, quale individuato nelle proposte della CES, e si rendono necessari ulteriori sforzi [3].

a) La dimensione sociale dell'economia collaborativa (ancora in ritardo)

La Commissione ha in programma di fornire una guida sulle modalità con le quali il diritto comunitario e le disposizioni "rilevanti" del diritto nazionale si applicano ai modelli di *business* dell'economia collaborativa. Nella sua analisi, la Commissione fa riferimento alle norme in materia di salute e sicurezza, alla sicurezza sociale ed alla tutela del lavoro. Tuttavia, la Commissione non riesce a proporre azioni concrete in tal senso e si concentra sulla Direttiva Servizi, sulla Direttiva in tema di commercio elettronico e sul diritto europeo dei consumatori quali uniche normative che necessitano di essere chiarite.

La CES mette in discussione i presupposti in base ai quali l'economia collaborativa aumenta l'occupazione e va a vantaggio dei lavoratori. Lo stato dell'economia, l'aumento del lavoro precario e scarsamente retribuito, gli elevati livelli di disoccupazione sono chiari fattori che contribuiscono al rapido sviluppo dell'economia collaborativa.

Ne consegue che i servizi che riguardano i diritti dei lavoratori non possono essere trattati come le altre attività dell'economia collaborativa. L'attuale vuoto giuridico in cui tali lavoratori operano attualmente è inaccettabile. La CES è fermamente convinta che la regolamentazione del lavoro e la sicurezza sociale si debbano applicare ai lavoratori che operano nei servizi dell'economia collaborativa. Pertanto particolare attenzione deve essere prestata al problema del falso lavoro autonomo e del lavoro irregolare.

Parallelamente, l'Unione deve coinvolgere gli Stati membri nelle iniziative politiche volte a rafforzare i diritti e la tutela dei veri lavoratori autonomi. In effetti, è probabile che il lavoro autonomo aumenti quale piattaforma del capitalismo e che si espanda l'economia collaborativa.

b) Aiutare le PMI a crescere o deregolamentare in Europa?

Il diritto societario

La Commissione individua nella regolamentazione il principale ostacolo che impedisce alle PMI ed alle *start-up* di crescere. Tuttavia la strategia non riesce a fornire soluzioni più ampie per rilanciare l'economia. La Commissione non riesce neppure ad analizzare la concorrenza sleale quale fonte di difficoltà per le vere PMI. L'eliminazione di tutte le barriere e delle eque regole del gioco favorisce l'ingresso nel mercato di concorrenti in mala fede, spingendo fuori dal mercato le aziende in buona fede. La proposta di creazione della cosiddetta *Societas Unius Personae* (SUP) ben esemplifica la visione e la strategia a breve termine che l'UE ha del diritto societario. Fornendo procedure di registrazione semplicistiche ed a basso costo, la proposta di creazione di una SUP genera forti preoccupazioni con riferimento a evasione fiscale, diritti dei lavoratori e governo societario sostenibile in generale. Se approvata, questa Direttiva sarebbe un aperto invito alle aziende di ogni dimensioni a ridurre al minimo le proprie responsabilità ai sensi del diritto nazionale. La CES resta fermamente contraria all'adozione di una SUP.

Allo stesso modo, la CES si opporrà ad ogni tentativo di esentare le microimprese e le piccole e medie imprese dal diritto sociale e del lavoro, che dovrebbe applicarsi a tutti i lavoratori indipendentemente dalle dimensioni o dal fatturato dell'impresa o del datore di lavoro.

La strategia fa un vago riferimento alla costante lotta contro le società fittizie e non riesce a proporre alcuna azione in tal senso. La CES ritiene che una delle priorità per il futuro del diritto societario europeo debba essere quella di regolamentare la mobilità delle aziende nell'UE, facendo sì che l'azienda registri la propria sede nello Stato membro in cui svolge effettivamente attività commerciali. Deve essere eliminato qualsiasi incentivo a creare strutture artificiali al fine di eludere o ridurre al minimo gli obblighi dell'azienda in base al diritto nazionale. Azioni concrete in tal senso sono più urgenti che deregolamentare ulteriormente il diritto delle società - un obiettivo più probabilmente perseguito dalla revisione della Direttiva sulle fusioni transfrontaliere e dall'introduzione di una nuova Direttiva sulle scissioni transfrontaliere.

La CES prende atto dei piani della Commissione di valutare soluzioni digitali, con particolare riferimento alla registrazione ed archiviazione di documenti ed informazioni aziendali. La CES sottolinea che tali piani non possono essere attuati a scapito della trasparenza e del rispetto degli obblighi di legge nazionali. Notevoli miglioramenti sono necessari a tale riguardo.

Fallimenti

Secondo la Commissione, gli effetti dirompenti dei fallimenti dissuadono le persone dall'intraprendere attività imprenditoriale. Pertanto la strategia del mercato unico prevede una proposta legislativa in materia d'insolvenza, ivi comprese le cosiddette ristrutturazioni precoci e la seconda possibilità. La CES teme che la Commissione non riesca a valutare il crescente utilizzo improprio delle procedure fallimentari e concorsuali, quali insolvenze informali e fallimenti tattici, che implicano una totale mancanza d'informazione e consultazione e lasciano i lavoratori con mensilità di retribuzione non corrisposte e senza altre prestazioni sociali. I lavoratori con malattie professionali, coloro che sono da poco tempo in congedo per malattia, i lavoratori anziani e le gestanti sono spesso vittime di fallimenti tattici. Tali fallimenti sono anche utilizzati per ridurre le

retribuzioni dei lavoratori trasferiti e per sostituire i loro contratti stabili ed a tempo indeterminato con contratti precari nella società di nuova costituzione.

La CES chiede alla Commissione di mettere la tutela dei lavoratori al centro del suo piano di lavoro in materia di fallimenti. Invitiamo la Commissione a garantire che l'iniziativa rafforzi la tutela esistente e che siano prese le misure necessarie per salvaguardare gli interessi dei lavoratori, proteggere le finanze pubbliche, nonché che gli amministratori abbiano un significativo dovere di adempiere con diligenza agli obblighi derivanti dal loro mandato (il cosiddetto *duty of care*). Devono essere altresì applicati adeguati diritti d'informazione e di consultazione. La recente crisi ha portato alla ribalta le notevoli carenze significative nella tutela dei lavoratori nei casi di fallimento.

c) Nessun ritorno furtivo e strisciante al principio del paese di origine

La CES si oppone al principio del paese d'origine, che può soltanto portare ad una concorrenza normativa al ribasso tra gli Stati membri.

Il passaporto servizi

La Commissione annuncia l'intenzione di varare un'iniziativa legislativa che introduca un modulo di notifica armonizzato per notificare ai paesi ospiti, in un unico luogo, le informazioni richieste ai sensi della legislazione del paese ospitante, anche per quanto riguarda i lavoratori distaccati. Tale proposta prevedrà inoltre un 'passaporto servizi', che consentirebbe alle imprese - e possibilmente alle persone fisiche - che desiderano fornire servizi transfrontalieri di ricevere un documento nel loro paese d'origine, attestante che l'azienda rispetta tutte le relative normative dello Stato membro ospitante.

La CES si oppone con vigore all'introduzione di questioni che interessano i lavoratori, ivi comprese quelle connesse ai distacchi, in questa iniziativa legislativa. Le informazioni che le aziende devono fornire relativamente ai loro dipendenti riguarda la protezione del lavoratore stesso e non possono quindi essere assimilate ad altre informazioni relative all'azienda. Le autorità competenti del paese ospitante devono continuare a poter avere accesso specifico ai principali documenti, ad esempio per verificare l'esistenza di un vero distacco. Inoltre, la Direttiva servizi in sé non specifica che la Direttiva 96/71/CE ha la precedenza sulla libera circolazione dei servizi.

Per quanto riguarda gli altri settori normativi, la CES mette in discussione la fattibilità di un passaporto servizi. Non è realistico aspettarsi che le autorità pubbliche del paese d'origine abbiano le competenze necessarie per interpretare ed applicare correttamente la legge di un altro Stato membro. Inoltre, la Commissione tace su punti essenziali quali il periodo di validità del passaporto ed in quali circostanze la società dovrà aggiornare le proprie informazioni. Ciò solleva seri interrogativi in materia di potenziale incentivo alla frode.

In ogni caso, i passaporti servizi non devono sostituire o ridurre le responsabilità degli Stati membri ospitanti di effettuare le necessarie ispezioni ed adottare misure di controllo sul loro territorio. In mancanza di ciò, il passaporto servizi segnerebbe il ritorno del principio del paese di origine della proposta Bolkestein.

Procedura di notifica

La strategia ricorda che la Direttiva Servizi obbliga gli Stati membri a notificare alla Commissione le nuove misure normative che riguardano la prestazione transfrontaliera di servizi. La Commissione rileva una serie di carenze su questa procedura, deplorando in particolare una

generale mancanza di rispetto da parte degli Stati membri. La Commissione propone pertanto un intervento legislativo che consenta "una verifica più a monte della giustificazione e della proporzionalità delle nuove normative nazionali che limitano la libera circolazione dei servizi". In particolare, la Commissione prevede di dichiarare nulla qualsiasi normativa nazionale che non sia stata notificata.

La CES teme che una tale sanzione sarebbe sproporzionata e, in ultima analisi, finirebbe per portare ad un'ulteriore deregolamentazione in Europa. La CES non si oppone ad una riforma della procedura di notifica, ma nella misura in cui consenta di avere un quadro che sostenga ed incoraggi elevati standard sociali e riconosca che gli Stati membri hanno la responsabilità della definizione degli obiettivi di politica sociale. La Commissione (e la Corte di giustizia europea) dovrà intervenire soltanto in caso di errore manifesto di valutazione e l'onere della prova spetterà alla Commissione che dovrà dimostrare che una proposta di legge è sproporzionato, tenuto conto dell'interesse pubblico. Gli Stati membri dovrebbero avere il tempo sufficiente per modificare una legislazione che si ritiene essere incompatibile con la Direttiva Servizi. In ogni caso, la CES si oppone al fatto che tale progetto di legge sia già notificata alla Commissione. Inoltre l'espressione "trasparenza per i soggetti interessati" non deve essere interpretata come il fornire il potere di procrastinare il processo legislativo. Pertanto deve essere rispettato appieno il processo nazionale e democratico.

d) Verso appalti pubblici più equi

La strategia si propone di costruire, all'interno della Commissione, la capacità di offrire consulenza alle autorità pubbliche che preparano i processi di appalto. Ciò ha lo scopo di aiutare gli Stati membri ad applicare correttamente la relativa legislazione UE. La Commissione propone altresì di raccogliere ulteriori informazioni sugli appalti pubblici e di rivedere la Direttiva in tema di ricorsi e rimedi giuridici.

La CES ricorda l'introduzione di una clausola sociale obbligatoria nel quadro sugli appalti pubblici rivisto (Articolo 18.2 della Direttiva 2002/24). Questa nuova disposizione obbliga gli Stati membri ad adottare misure adeguate per garantire che il diritto del lavoro ed i contratti collettivi siano rispettati in una procedura di appalto pubblico. Il quadro degli appalti pubblici rivisto contiene anche ulteriori considerazioni sociali, al fine di promuovere processi di appalto più ecocompatibili e sociali.

La CES chiede alla Commissione ed agli Stati membri di garantire un'efficace trasposizione di tali disposizioni fondamentali nella legislazione nazionale. Inoltre, la Commissione dovrà garantire che le autorità pubbliche siano consapevoli delle possibilità e dei requisiti di includere criteri sociali e ambientali nei loro appalti e siano attivamente incentivati, tramite iniziative di orientamento e formazione, a trarne il massimo vantaggio. Problemi di "offerte anormalmente basse" e altre pratiche di *dumping* sociale negli appalti dovranno essere meglio affrontati (ad esempio fornendo ai sindacati il diritto di contestare ed opporsi a queste pratiche tramite la Direttiva in tema di ricorsi e rimedi giuridici).

e) Le professioni regolamentate

La Commissione intende ridurre il numero delle professioni regolamentate (ad esempio: professioni legali, contabili, agenti immobiliari, fisioterapisti ecc.). Tuttavia, la riduzione del numero delle professioni regolamentate non dovrebbe essere fine a se stessa. Qualsiasi revisione delle professioni regolamentate non dovrà essere guidata dall'unico obiettivo della libera circolazione. La regolamentazione delle professioni può essere indispensabile per garantire la qualità e la sicurezza

dell'occupazione e dei servizi, nonché la tutela dei diritti dei lavoratori. Si rende pertanto necessario trovare un giusto equilibrio tra la libera circolazione dei servizi, solide qualifiche del suono e standard elevati. In ogni caso, le professioni sanitarie e di assistenza sociale non devono essere parte d'iniziative orizzontali.

Le parti sociali devono essere coinvolti nei lavori sulle possibili ed eventuali riforme nazionali nel settore. E' importante tenere conto del fatto che inserire ciò nel processo del Semestre europeo non significa che tutte le parti interessate avranno un posto al tavolo negoziale, in particolare le associazioni professionali che non sono così spesso parti sociali.

f) Normazione e standardizzazione

La Commissione propone “un’iniziativa congiunta” con la comunità europea in tema di normazione per promuovere la standardizzazione dei servizi. La CES ricorda che i lavoratori forniscono servizi e che il diritto del lavoro ed i contratti collettivi sono gli strumenti normativi privilegiati per garantire la qualità dei servizi e dell'occupazione. Inoltre, la Commissione ha una visione troppo rosea degli standard volontari e dell'autoregolamentazione [4].

La CES chiede che i processi di normazione e standardizzazione europei siano resi più democratici e che le aziende non dominino questi processi. Inoltre, la Commissione deve astenersi dallo spingere per standard europei nei settori ai quali non si applica la Direttiva Servizi e/o in cui vi è scarsa domanda di servizi transfrontalieri. Infine, dovranno essere sostenute le iniziative delle parti sociali per regolamentare i servizi, anche tramite accordi fra le parti sociali.

[1] COM (2015) 550 definitivo

[2] ETUC Proposal for a Social Progress Protocol
https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/CES-Depliant_Economic_Freedom_s-Uk_2_2010_1.pdf

[3] ETUC New Path for Europe <https://www.etuc.org/documents/new-path-europe-etuc-plan-investment-sustainable-growth-and-quality-jobs#.VlcjDnarS71>

[4] Cfr. The First Global Review of Self-regulation is published. Lo studio è stato commissionato dalla *Britain's Royal Society for the Protection of Birds*, ma si applica a tutti i settori e mostra che in quasi tutti i casi – l'82% dei 161 piani valutati le misure volontarie non sono riuscite a conseguire gli obiettivi prefissati.

EU Single Market