

Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema «L'evoluzione della natura dei rapporti di lavoro e il suo impatto sul mantenimento di una retribuzione dignitosa, nonché l'impatto degli sviluppi tecnologici sul sistema di sicurezza sociale e sul diritto del lavoro»

(parere esplorativo)

(2016/C 303/07)

Relatrice: Kathleen WALKER SHAW

Con lettera del 16 dicembre 2015, il Ministero olandese degli Affari sociali e dell'occupazione, a nome della presidenza olandese del Consiglio, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, conformemente all'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di elaborare un parere esplorativo sul tema:

L'evoluzione della natura dei rapporti di lavoro e il suo impatto sul mantenimento di una retribuzione dignitosa

Con lettera del 14 marzo 2016, il Ministero degli Affari esteri ed europei della Repubblica slovacca, paese che assumerà la presidenza del Consiglio nel luglio 2016, ha chiesto al Comitato economico e sociale europeo, conformemente all'articolo 304 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, di elaborare, in preparazione della riunione informale del Consiglio «Occupazione, politica sociale, salute e consumatori» del 14 e 15 luglio 2016, un parere esplorativo sul tema:

L'impatto degli sviluppi tecnologici sul sistema di sicurezza sociale e sul diritto del lavoro

(parere esplorativo)

Poiché tale richiesta coincide in grande misura con il lavoro svolto nell'ambito del parere richiesto dalla presidenza olandese, e in considerazione delle scadenze temporali ravvicinate per il Consiglio, si è deciso di combinare le due richieste in un unico parere.

La sezione specializzata «Occupazione, affari sociali, cittadinanza», incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 12 maggio 2016.

Alla sua 517^a sessione plenaria, dei giorni 25 e 26 maggio 2016 (seduta del 25 maggio), il Comitato economico e sociale europeo ha adottato il seguente parere con 201 voti favorevoli, 3 voti contrari e 4 astensioni.

1. Conclusioni e raccomandazioni

1.1 L'evoluzione dei rapporti di lavoro e dell'occupazione procede rapidamente. La sfida per l'UE consiste nell'incoraggiare l'innovazione, lo sviluppo tecnologico e la creatività per stimolare e realizzare risultati positivi per un'economia sociale di mercato sostenibile e competitiva. Occorre valutare l'impatto di questi sviluppi sul mercato del lavoro e sulle norme sul lavoro, sull'economia, sui regimi fiscali e di sicurezza sociale e sul salario di sussistenza. Tra le principali sfide che dobbiamo affrontare figurano la creazione di condizioni uguali per tutti e di un'economia digitale equa per i lavoratori e le imprese di tutte le dimensioni e di tutti i settori, come pure l'espansione delle competenze digitali. L'Europa e le sue parti sociali hanno un importante ruolo da svolgere per garantire che tale processo conduca a un risultato positivo, equo e sostenibile, e che vengano affrontate le eventuali zone grigie in termini di diritti e di tutele.

1.2 Il CESE ritiene prioritario proteggere la qualità e la sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale nell'UE e raccomanda che la Commissione europea e gli Stati membri, in consultazione con le parti sociali, eseguano un lavoro di ricerca sulle buone pratiche quale punto di partenza per l'elaborazione di modelli di protezione sociale adattati per coprire forme di occupazione più flessibili, garantendo che tutti i lavoratori, compresi quelli autonomi che non rientrano nel sistema tradizionale di previdenza, godano di livelli adeguati di protezione sociale. Ciò dovrebbe essere tenuto presente nello sviluppo del pilastro dei diritti sociali dell'UE. Si constata con soddisfazione che il CESE sta occupandosi della questione in un altro parere.

1.3 Il CESE raccomanda di eseguire ulteriori analisi dell'impatto di tali sviluppi sulle competenze, e di valutare quali strumenti di formazione permanente, di riqualificazione e di perfezionamento sono disponibili per i lavoratori coinvolti in questi nuovi rapporti al fine di prevenire gli effetti negativi di tali innovazioni sulle competenze o sulle qualifiche, e di garantire migliori opportunità professionali. Promuovere e sviluppare le competenze digitali per tutti dev'essere una priorità nell'UE.

1.4 Il CESE ritiene che a livello dell'UE occorran dati più esaurienti sull'estensione del fenomeno del lavoro organizzato via piattaforme online e sulle caratteristiche dei relativi addetti, sulle varietà di nuove forme di lavoro, come i contratti a zero ore e quelli a chiamata, sulle nuove professioni, sui contratti di diritto civile, sull'estensione, i settori di attività e la distribuzione geografica nell'UE dell'economia basata sulle piattaforme. Questo aiuterà a valutare le esigenze delle imprese e dei lavoratori quando si avvalgono di tali forme di occupazione.

1.5 Occorre che le statistiche su questi sviluppi siano raccolte in maniera più regolare attraverso indagini europee sul lavoro e relazioni sul mercato del lavoro che individuino le buone pratiche, dove si manifestano. Ciò consentirà di monitorare l'impatto delle nuove forme di rapporto professionale e di lavoro sul mercato del lavoro e sull'economia, e di valutare il loro contributo alla creazione di posti di lavoro sostenibili e di qualità e alla promozione di una crescita sostenibile, nell'ottica di fornire una base per l'elaborazione delle politiche dell'UE in materia di occupazione, compreso il semestre europeo e la strategia Europa 2020. Tale ricerca dovrebbe essere finanziata mediante Orizzonte 2020 e altre linee di finanziamento pertinenti dell'UE.

1.6 Servono anche dati longitudinali per verificare le implicazioni delle nuove forme di lavoro lungo l'intero arco della vita e il loro impatto sulla sostenibilità del lavoro nel corso della vita⁽¹⁾. È altresì importante verificare in quale misura esse siano associate al genere o ad altre variabili demografiche, come l'età, la disabilità, l'origine etnica o la condizione di migrante.

1.7 È urgente che venga chiarito lo status giuridico dei nuovi intermediari del mercato del lavoro, quali le piattaforme online, per garantirne l'inclusione nelle statistiche ufficiali, monitorarne la crescita e stabilire quali norme, obblighi, responsabilità e regole operative debbano applicarsi e a quali organismi di regolamentazione debbano competere l'ispezione e il controllo del loro rispetto, riconoscendo al tempo stesso che tali piattaforme possono essere una fonte di innovazione, opportunità occupazionali e crescita economica.

1.8 Il CESE osserva che la Commissione europea sta attualmente procedendo a una consultazione in merito alla direttiva sulla dichiarazione scritta⁽²⁾ e prevede che la trattazione delle nuove forme di rapporti di lavoro sarà inclusa nelle proposte qualora la Commissione europea decida di rivedere la legislazione. Si spera in particolare che vengano apportati chiarimenti per quanto riguarda le nuove forme di lavoro, evitando nel contempo di aggiungere oneri amministrativi, specie per le PMI. Si potrebbe considerare anche l'estensione del campo di applicazione ai «lavoratori»; la fornitura delle dichiarazioni scritte sin dal primo giorno; e l'indicazione di un numero minimo di ore per eliminare i contratti a zero ore.

1.9 Il CESE raccomanda che, in relazione alle piattaforme online, al *crowdsourcing* (esternalizzazione aperta), ai lavoratori autonomi economicamente dipendenti e ad altre nuove forme di lavoro autonomo, siano affrontate le questioni relative alla regolamentazione dell'attività di intermediazione e alla responsabilità per incidenti, danni e disservizi, nell'ottica di tutelare i lavoratori, i consumatori e la cittadinanza in generale. Va chiarito se i vigenti regolamenti UE sulla sicurezza e la salute nel luogo di lavoro si applichino a queste nuove forme di occupazione, a quali procedure si ricorra in caso di infrazioni a tali regolamenti, a chi incombono i compiti di ispezione e chi debba provvedere all'assicurazione sulla responsabilità civile nei confronti dei lavoratori, dei consumatori e della cittadinanza.

⁽¹⁾ France Stratégie, *Le compte personnel d'activité de l'utopie au concret, rapport final* (Il conto personale di attività: dall'utopia alla pratica. Relazione finale) OCSE, *Employment outlook 2014*, p. 179.

⁽²⁾ Direttiva 91/533/CEE.

1.10 Occorrerebbe garantire che tali forme di occupazione rientrino, conformemente alle prassi nazionali, nel mandato degli ispettorati del lavoro, e che gli ispettori dispongano di risorse, competenze e formazione pertinenti. Lo sviluppo di partenariati con i sindacati, le associazioni dei consumatori e altre organizzazioni rappresentative potrebbe essere utile per affrontare preoccupazioni collettive e richiedere compensazioni. Lo scambio di migliori pratiche sarà un elemento importante di questo processo.

1.11 Anche l'impatto sulla contrattazione collettiva nei settori colpiti dev'essere analizzato, dato che molti lavoratori potrebbero essere esclusi dalle strutture di contrattazione collettiva e dalla rappresentanza sindacale. Il CESE teme che, dove i lavoratori sono considerati come autonomi, il loro diritto di associarsi liberamente possa essere compromesso, qualora la loro associazione possa essere classificata come cartello e rischi quindi di trovarsi in conflitto con le regole dell'UE sulle pratiche anticoncorrenziali. Queste preoccupazioni in merito alla possibile preclusione di un diritto basilare devono essere affrontate e risolte. Sono necessari orientamenti circa l'applicazione delle regole sulla concorrenza ai lavoratori autonomi che si trovano in una situazione simile a quella dei lavoratori dipendenti. In tale contesto, ricorrere alla definizione di «lavoratore» fornita dall'Organizzazione internazionale del lavoro, in luogo che a quella, più restrittiva, di «lavoratore dipendente», garantirebbe una comprensione migliore dei pertinenti principi e diritti fondamentali sul lavoro⁽³⁾, la cui fruizione non dovrebbe essere ostacolata dalle regole dell'UE sulla concorrenza.

1.12 Il CESE chiede che venga eseguita un'indagine sulla situazione contrattuale dei lavoratori che prestano la loro opera tramite piattaforme online e su altre nuove forme di rapporti professionali e di lavoro, nonché sugli obblighi degli intermediari, tenendo conto della capacità di tali lavoratori di negoziare o di determinare il salario, gli orari e le condizioni, le ferie, le pensioni, i diritti connessi alla maternità, l'assicurazione sanitaria a carico del datore di lavoro e altri diritti sul lavoro, nonché di proteggere la titolarità della proprietà intellettuale dei beni prodotti. Servono inoltre degli orientamenti per chiarire eventuali zone grigie legate alla situazione occupazionale in relazione al prelievo fiscale e all'assicurazione sociale.

1.13 Il CESE raccomanda che la Commissione europea, l'OCSE e l'OIL collaborino con le parti sociali per sviluppare disposizioni adeguate in materia di condizioni di lavoro dignitose e di tutela dei lavoratori online e dei lavori coinvolti in altri rapporti di lavoro di nuovo tipo. Sebbene le azioni dovranno essere eseguite per la maggior parte a livello nazionale, settoriale o di luogo di lavoro, lo sviluppo di un approccio a livello dell'UE sarebbe, a giudizio del CESE, vantaggioso.

1.14 Come segnalato dalle parti sociali europee, è importante che la Commissione pianifichi la sua agenda di politica occupazionale in modo da sostenere la trasformazione digitale delle nostre economie e dei nostri mercati del lavoro. Essa dovrebbe al tempo stesso cercare di massimizzare le opportunità occupazionali di qualità che possono derivare dalla digitalizzazione delle nostre economie. Le politiche del mercato del lavoro dovrebbero inoltre mirare alla protezione, alla riqualificazione e all'aggiornamento professionale di quanti saranno coinvolti dalla digitalizzazione. Il CESE raccomanda che in questo campo vengano introdotti diritti e tutele efficaci e misure di monitoraggio e applicazione, onde evitare un aumento dei divari di reddito e una contrazione dei redditi disponibili, e garantire il potenziale di crescita economica sostenibile in tutta l'UE.

1.15 Il CESE propone che la Commissione europea consideri le modalità secondo cui lo sviluppo di piattaforme europee possa essere incoraggiato in modo tale che il valore creato rimanga nelle economie locali, attingendo alla grande tradizione europea della mutualità e della cooperazione nel coordinamento del mercato del lavoro, spesso attuato a livello di comunità e con la cooperazione attiva delle organizzazioni sindacali, dei datori di lavoro locali e delle associazioni nazionali dei lavoratori autonomi. Sarebbe importante prendere in considerazione misure volte a incoraggiare le imprese a creare posti di lavoro sostenibili e di qualità, sostenendole oltre la fase di avviamento (*start up*) e fino alla fase di espansione (*move out*) in cui molte nuove imprese mancano attualmente di accesso ai finanziamenti.

⁽³⁾ Come indica la sentenza della Corte di giustizia nella causa FNV-KIEM del 2015 (<http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=C-413/13>), c'è un chiaro margine di interpretazione circa l'applicazione delle regole di concorrenza ai lavoratori autonomi che si trovano in una situazione simile a quella dei lavoratori dipendenti. Anche l'Istituto olandese per il diritto dell'informazione (IViR) ha segnalato, in uno studio del 2014 sugli accordi contrattuali per gli autori e gli artisti, la possibilità di ricorrere ad esenzioni per settore, citando l'esempio della legge tedesca sulla contrattazione collettiva, il cui articolo 12a estende i benefici della contrattazione collettiva a taluni autori e artisti in regime di lavoro autonomo. Secondo lo studio tali esenzioni sono considerate di pubblico interesse, perché offrono una tutela a un gruppo che, economicamente e socialmente, ne ha altrettanto diritto quanto i lavoratori dipendenti.

2. Introduzione

2.1 La rapida evoluzione tecnologica, insieme ad altri sviluppi economici e socioculturali, ha indotto un aumento delle nuove forme di rapporti professionali e di lavoro che stanno trasformando e rendendo sempre più complesso il mercato del lavoro. L'innovazione e la creatività sono importanti per stimolare un'economia sociale di mercato sostenibile e competitiva, ed è fondamentale conseguire un equilibrio fra la promozione dei vantaggi economici e sociali di questi nuovi sviluppi, in un quadro di garanzia delle necessarie tutele dei lavoratori, dei consumatori e delle imprese, e la prevenzione del loro abuso come espediente per aggirare le prassi eque in materia di lavoro.

2.2 Le nuove forme di occupazione possono creare opportunità occupazionali e garantire un funzionamento più regolare dei mercati del lavoro, offrendo più flessibilità sia ai lavoratori che ai datori di lavoro, accrescendo l'autonomia dei lavoratori e l'adattabilità dei posti di lavoro, promuovendo lo sviluppo delle competenze e facilitando la conciliazione tra lavoro e vita privata. Allo stesso tempo, è importante anche promuovere, quando sia possibile, l'occupazione di qualità, il dialogo sociale e le strutture di contrattazione collettiva, e far fronte alla mancanza di chiarezza circa: i diritti e gli obblighi dei datori di lavoro e dei lavoratori; lo status occupazionale dei lavoratori; la responsabilità per gli incidenti, l'assicurazione e la responsabilità professionale; e l'applicabilità delle disposizioni in materia fiscale, di protezione sociale e di altro tipo. Per evitare un aumento delle disparità di reddito e garantire il mantenimento di un reddito dignitoso e sicuro e dell'equilibrio tra lavoro e vita familiare, occorre fare una valutazione globale della capacità del mercato del lavoro e dei regimi di sicurezza sociale attuali di far fronte a questi sviluppi.

2.3 Il CESE ha esaminato alcuni aspetti di queste tendenze emergenti in una serie di pareri⁽⁴⁾ che costituiscono utili basi per il presente parere esplorativo. Nei Paesi Bassi e in Slovacchia, paesi le cui presidenze di turno del Consiglio UE hanno richiesto questo parere esplorativo, il lavoro atipico si colloca intorno al 60% e al 20% rispettivamente⁽⁵⁾.

2.4 Recenti relazioni di Eurofound⁽⁶⁾ e dell'OIL⁽⁷⁾ hanno contribuito a delineare il quadro della transizione dai rapporti di lavoro tradizionali a nuove forme di occupazione atipiche, avvenuta nel corso dell'ultimo decennio. L'OIL osserva che la trasformazione in corso nei rapporti di lavoro produce gravi ripercussioni economiche e sociali, contribuisce alla crescente divergenza tra i redditi da lavoro e la produttività e può alimentare disuguaglianze di reddito⁽⁸⁾. Secondo l'OIL⁽⁹⁾, per i paesi per i quali sono disponibili dati, corrispondenti all'84 per cento del totale dell'occupazione globale, solo circa un quarto (26,4 per cento) dei lavoratori sono impiegati con un contratto a tempo indeterminato, mentre nelle economie ad alti livelli di reddito più di tre quarti dei lavoratori hanno contratti di lavoro permanenti. Anche se il modello di impiego standard sta diventando meno dominante, esso rimane un elemento importante del modello europeo di mercato del lavoro. L'OIL segnala l'importanza, per i governi, le istituzioni dell'UE e le parti sociali, di individuare e definire le nuove forme di occupazione, sviluppare e adattare le politiche e la legislazione per prendere il controllo della transizione e ottenere risultati positivi, garantendo un contesto favorevole in termini di politiche e di regolamentazione per la tutela degli interessi delle imprese e dei lavoratori in tutte le forme di occupazione.

3. Tendenze generali dell'occupazione: il contesto

3.1 Nelle economie europee si è registrato un aumento di una serie di pratiche in campo occupazionale che, da un lato, divergono dalla regola tradizionale del posto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, con orario definito, diritti e benefici concordati e piena integrazione nei sistemi nazionali di protezione sociale. D'altro lato tali pratiche possono aumentare la creazione di lavoro e condurre a modalità di lavoro innovative, ed è importante garantire la qualità di tali posti di lavoro, in linea con i nuovi modelli di attività d'impresa. Alcune di queste forme sono connesse alla globalizzazione, alla digitalizzazione, al cambiamento dei modelli di produzione, ad esempio mediante l'esternalizzazione di lavori precedentemente svolti internamente, oltre all'introduzione di nuove pratiche all'interno delle imprese, altre ancora a modelli occupazionali interamente nuovi.

⁽⁴⁾ GU C 133 del 9.5.2013, pag. 77; GU C 11 del 15.1.2013, pag. 65; GU C 18 del 19.1.2011, pag. 44; GU C 318 del 29.10.2011, pag. 43; GU C 161 del 6.6.2013, pag.14; GU C 13 del 15.1.2016, pag. 161; GU C 13 del 15.1.2016, pag. 24; GU C 13 del 15.1.2016, pag. 40.

⁽⁵⁾ OECD, «Reducing labour market polarisation and segmentation», presentation of S. Scarpetta, 2014.
ILO — Report for discussion of the meeting of Experts on non-standard forms of employment.
OIL — Conclusions of the meeting of Experts on non-standard forms of employment (Conclusioni della riunione di esperti sulle forme atipiche di occupazione).

⁽⁶⁾ Eurofound, *New forms of employment* (Nuove forme di occupazione)
Eurofound, *Harnessing the crowd — A new form of employment* (Avvalersi dell'esternalizzazione aperta — Una nuova forma di occupazione).

⁽⁷⁾ OIL, *The changing nature of jobs — World Employment and Social Outlook* (Il carattere mutevole dell'occupazione — Prospettive occupazionali e sociali mondiali) 2015
OIL, *Regulating the employment relationship in Europe: A guide to Recommendation — Employment Relationship Recommendation 2006* (Regolamentare il rapporto di lavoro in Europa: una guida alla raccomandazione — Raccomandazione sui rapporti di lavoro 2006 (n. 198).

⁽⁸⁾ OIL, *The changing nature of jobs — World Employment and Social Outlook* (Il carattere mutevole dell'occupazione — Prospettive occupazionali e sociali mondiali), 2015, pag. 13-14.

⁽⁹⁾ Cfr. nota 8, pag. 30.

3.2 Le nuove forme di lavoro creano per alcuni nuove opportunità di assumere il ruolo di imprenditori e di esercitare professioni precedentemente inaccessibili, o di uscire dall'economia sommersa del lavoro nero. Le misurazioni delle motivazioni imprenditoriali mostrano che sono più numerosi quelli che avviano l'attività per ragioni positive (ad esempio per sfruttare al meglio una buona idea) di quelli che lo fanno per ragioni negative (ad esempio, perché non avevano altre opportunità di lavoro) ⁽¹⁰⁾.

3.3 Tra le nuove relazioni di lavoro figurano i contratti a zero ore, a chiamata, o che prevedono la retribuzione del solo tempo di volo per il personale delle aerolinee, i mini-job, il lavoro che consiste nell'accumulare redditi derivanti da attività diverse (*portfolio work*), le prestazioni retribuite mediante buoni lavoro, i contratti di diritto civile e gli accordi di condivisione del posto di lavoro. Vi sono inoltre forme di contratti in base ai quali il lavoro viene organizzato tramite intermediari, tra cui le società denominate *umbrella companies*, che stabiliscono il rapporto formale di lavoro con il dipendente, fatturandone le prestazioni alle società presso cui esso svolge le sue mansioni, le agenzie di lavoro autonomo, le agenzie di co-occupazione o le piattaforme di *crowdsourcing* online. In molte di queste forme di occupazione, i lavoratori sono indicati come contraenti indipendenti, soci, esecutori di incarichi, partner o con altri termini che talvolta offuscano la loro situazione occupazionale. Alcune di queste attività, sebbene spesso considerate come lavoro autonomo, non soddisfano i criteri che caratterizzano realmente tale forma di occupazione, tra cui la possibilità di definire i compiti, fissare le retribuzioni o detenere la proprietà intellettuale prodotta. Il lavoro intermittente, occasionale o stagionale è tipico di alcuni settori, come il turismo, la ristorazione o l'agricoltura, nei quali un certo grado di flessibilità sia per il datore di lavoro che per il lavoratore risulta necessario. A prescindere dal fatto che tale lavoro sia gestito attraverso agenzie o in modo indipendente, occorrono delle regolamentazioni sui relativi contratti, per evitare la piaga del lavoro nero.

3.4 È importante distinguere tra l'imprenditorialità vera e propria, l'attività professionale autonoma e le nuove forme di lavoro dipendente in proprio; bisogna inoltre garantire la qualità del lavoro. Anche per i lavoratori con contratti di lavoro formali, gli sviluppi dell'organizzazione del lavoro derivanti dalla valutazione basata su un compito e dal lavoro su progetto stanno cambiando il tradizionale orario di lavoro, incidendo quindi sul ritmo di vita e sulla sicurezza del reddito. In molti posti di lavoro, tra cui i call center, il dialogo sociale e la contrattazione collettiva hanno consentito di chiarire zone d'ombra e di migliorare le condizioni di lavoro.

4. Digitalizzazione

4.1 La digitalizzazione può aumentare la produttività e la flessibilità nelle imprese esistenti e fornire la base per nuove attività e nuovi posti di lavoro, contribuendo alla crescita e alla competitività dell'Europa. Se gestita in modo efficace, essa svolge altresì un ruolo importante nello sviluppo dell'economia sociale di mercato, favorisce la conciliazione tra attività professionale e vita privata e riduce la disuguaglianza di genere a livello occupazionale e previdenziale. La recente dichiarazione congiunta da parte di CES, *BusinessEurope*, CEEP e UEAPME è un utile riferimento in materia ⁽¹¹⁾.

4.2 Il forte impatto che la digitalizzazione ha avuto sull'organizzazione del lavoro e sull'occupazione giustifica un'attenzione e una gestione ulteriori a livello politico. Tale evoluzione ha anche trasformato i rapporti con i consumatori, facilitando l'accesso a beni e servizi. Il livello di soddisfazione dei consumatori è elevato, ma permangono preoccupazioni circa l'impatto sull'economia e sono necessari miglioramenti riguardo a meccanismi efficienti di ricorso. Occorre garantire, attraverso un'elaborazione proattiva delle politiche a livello nazionale e dell'UE, che il potenziale offerto dalla digitalizzazione sia attivato e che i suoi inconvenienti siano evitati ⁽¹²⁾.

4.3 Gran parte della popolazione ha accesso a Internet da vari luoghi e può, in linea di principio, essere contattata a fini professionali ovunque e in qualsiasi momento, cosa che comporta l'aumento del lavoro nomade e la disgregazione dei limiti spaziali e temporali tra lavoro e vita privata. Questa flessibilità può essere vantaggiosa sia per le imprese che per i lavoratori, se gli interessi di entrambi sono rispettati. Andrebbe studiato più a fondo se e in che misura la vita privata e familiare dei lavoratori richieda tutele aggiuntive in quest'era di comunicazione digitale e mobile pervasiva, e quali siano le misure appropriate, nazionali o europee, per porre limiti alla disponibilità e raggiungibilità universali ⁽¹³⁾.

⁽¹⁰⁾ *Global Entrepreneurship Monitor* Relazione globale 2015/2016.

⁽¹¹⁾ Dichiarazione delle parti sociali europee sulla digitalizzazione

⁽¹²⁾ GU C 13 del 15.1.2016, pag. 161, punti 1.3, 1.5 e 5.6.

⁽¹³⁾ GU C 13 del 15.1.2016, pag. 161, punto 4.4.

4.4 La diffusione di competenze nelle TIC e la familiarità con i programmi informatici standard e con le lingue di diffusione globale rendono possibile per i datori di lavoro attingere a mercati del lavoro mondiali per esternalizzare il lavoro. Ne derivano, per i cittadini europei, opportunità di lavorare per clienti di tutto il mondo, indipendentemente dalla loro ubicazione, ma anche, per le imprese e i lavoratori, il rischio di condizioni di concorrenza diseguali, poiché devono competere per tali posti di lavoro con controparti di economie a bassi salari, che non sempre osservano le norme fondamentali dell'OIL o garantiscono un lavoro dignitoso.

5. Sviluppo delle competenze

5.1 L'evoluzione tecnologica può favorire lo sviluppo delle competenze, ma racchiude anche un potenziale di dequalificazione dei lavoratori impiegati in occupazioni tradizionali. Si dovrebbe considerare l'impatto di tali sviluppi sulle competenze e valutare le opzioni di formazione permanente, riqualificazione e aggiornamento professionale disponibili per i lavoratori nell'ambito di questi nuovi rapporti. Le imprese, in collaborazione con i sindacati, il CEDEFOP e i livelli di governo, devono garantire che siano sviluppate le competenze necessarie per soddisfare le esigenze di un mondo del lavoro in cambiamento. Nel far fronte a queste sfide è essenziale usare efficacemente il Fondo sociale dell'UE e altre risorse.

5.2 Una sfida importante, che dev'essere al centro della futura agenda UE delle competenze, consiste nel far sì che i cittadini dispongano delle competenze richieste per avanzare in posti di lavoro di qualità in un mercato del lavoro in evoluzione. Una priorità delle istituzioni dell'UE e delle autorità pubbliche, con il coinvolgimento attivo delle parti sociali a tutti i livelli, dev'essere la valutazione di come adeguare al meglio le competenze, e ampliare le competenze digitali per tutti. Il CESE osserva che tale impegno figura già nel programma di lavoro per il dialogo sociale dell'UE per il periodo 2015-2017.

6. Statistiche

6.1 Mancano statistiche affidabili su questi sviluppi. Servono dati, che comparino la posizione dell'UE nel contesto globale, per quanto riguarda l'estensione del lavoro organizzato via piattaforme online e le caratteristiche degli addetti, le varietà di lavoro autonomo, di lavoro autonomo economicamente dipendente, di lavoro pseudo autonomo e di lavoro precario, la dimensione, i settori di attività e la distribuzione geografica dell'economia basata su piattaforme.

6.2 Sono necessarie statistiche anche per poter monitorare l'impatto delle nuove forme di rapporto di lavoro sul mercato del lavoro, sulla polarizzazione del lavoro, sul reddito e sull'economia, e per fornire una base all'elaborazione delle politiche dell'UE in materia di occupazione, compreso il semestre europeo e la strategia Europa 2020.

6.3 Servono anche dati longitudinali per verificare le implicazioni delle nuove forme di lavoro lungo l'intero arco della vita e il loro impatto sulla sostenibilità del lavoro nel corso della vita, nonché per valutare in che misura vi sia una correlazione con il genere o con altre variabili demografiche, come l'età, la disabilità, l'origine etnica o la condizione di migrante. Andrebbe esaminato anche l'impatto sulla contrattazione collettiva nei settori più colpiti, dato che molti lavoratori che aspirano a essere coperti dalla contrattazione collettiva potrebbero essere esclusi dalle relative strutture e dalla rappresentanza sindacale.

6.4 Tale ricerca dovrebbe essere sostenuta da Orizzonte 2020 e altre pertinenti linee di finanziamento UE.

7. Status giuridico degli intermediari del mercato del lavoro

7.1 Le nuove forme di occupazione si stanno sviluppando così rapidamente, che le relazioni contrattuali non riescono a tenere il passo, ed è per questo che occorre esaminare il loro status giuridico. È urgente che venga chiarito lo status degli intermediari del mercato del lavoro e delle piattaforme online, per garantirne l'inclusione nelle statistiche ufficiali, monitorarne la crescita e stabilire quali norme, obblighi, responsabilità e regole operative debbano applicarsi e a quali organismi di regolamentazione debbano competere l'ispezione e il controllo del rispetto delle norme. Le valutazioni sono rese più complesse dalle differenze nei termini usati nell'UE in riferimento a lavoratori, lavoratori dipendenti, autonomi e tirocinanti, e nelle relative definizioni.

7.2 Il CESE osserva che la Commissione europea sta attualmente procedendo a una consultazione in merito alla direttiva sulla dichiarazione scritta ⁽¹⁴⁾ e prevede che le nuove forme di rapporti di lavoro saranno incluse nell'ambito della proposta.

7.3 Le piattaforme online si espandono rapidamente, con riflessi in genere positivi sull'economia, l'occupazione e l'innovazione, ma in alcuni casi la scala del loro sviluppo rischia di creare monopoli in grado di falsare le condizioni di mercato e di causare condizioni diseguali di concorrenza. L'economia della condivisione e altri, nuovi modelli di occupazione non andrebbero abusati come espediente per evitare di pagare retribuzioni dignitose, di osservare gli obblighi fiscali e previdenziali e di garantire altri diritti e condizioni occupazionali, esternalizzando i costi agli utenti e ai lavoratori e aggirando i regolamenti applicati alle imprese che non operano online. Tali comportamenti recano il rischio di un politica commerciale che danneggia le imprese e i lavoratori di altri settori, e quindi di un aggiramento delle norme convenute e della parità di condizioni.

8. Salute e sicurezza

8.1 L'attività lavorativa eseguita fuori della sede aziendale può comportare rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori, dei loro clienti e dei cittadini in generale. Il lavoro può essere svolto in spazi pubblici o in abitazioni private, utilizzando materiali e attrezzature pericolosi, senza istruzioni adeguate o indumenti protettivi. Potrebbe non essere chiaro su chi ricadano gli oneri in materia di assicurazione, certificazione e responsabilità professionale. Gli addetti che operano online possono svolgere un'intensa attività su schermo in ambienti inadeguati, utilizzando mobilio e attrezzature non conformi alle norme sull'ergonomia.

8.2 Al fine di proteggere i lavoratori, i consumatori e la cittadinanza in generale è necessario definire la responsabilità in materia di sicurezza e in caso di incidente, aspetto che per alcune piattaforme online rappresenta una zona d'ombra.

8.3 Nell'audizione concernente il presente parere ⁽¹⁵⁾ sono state menzionate altre questioni che occorre affrontare, tra cui lo sfinimento dovuto a orari di lavoro lunghi e non regolamentati, l'ansia legata al carattere imprevedibile del lavoro e del reddito, il mancato pagamento per un lavoro respinto, valutazioni negative del cliente che non possono essere contestate, «disattivazione» della propria presenza nella piattaforma o nel contratto, difficoltà legate alla gestione delle responsabilità familiari quando manca un chiaro orario di lavoro, isolamento sociale ed effetti cumulativi del fatto di dividersi tra più lavori.

8.4 Va chiarito in che misura queste nuove forme di occupazione siano coperte da vigenti regolamentazioni UE e nazionali sulla sicurezza e la salute nel luogo di lavoro e dalle procedure previste in caso di infrazioni a tali regolamenti, a chi incombono i compiti di ispezione e chi debba provvedere all'assicurazione sulla responsabilità civile nei confronti dei lavoratori, dei consumatori e della cittadinanza. L'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro, con sede a Bilbao, potrebbe contribuire alla ricerca e all'analisi in questo settore.

8.5 Occorrerebbe garantire che tali forme di occupazione rientrino, conformemente alle prassi nazionali, nel mandato degli ispettorati del lavoro, e che gli ispettori dispongano di risorse, competenze e formazione pertinenti per garantire la loro efficacia. Lo sviluppo di partenariati con i sindacati, le associazioni dei consumatori e altre organizzazioni rappresentative potrebbe essere utile per affrontare preoccupazioni collettive e richiedere compensazioni.

9. Lo status occupazionale

9.1 Le nuove forme di occupazione riguardano un'ampia ed eterogenea gamma di lavori, che vanno dal lavoro precedentemente svolto nell'ambito dell'economia informale al lavoro freelance e a quello generalmente svolto da dipendenti diretti. La loro introduzione potrebbe creare situazioni in cui compiti identici vengono svolti nello stesso contesto da lavoratori con status diversi, generando disuguaglianze in materia di tutele, diritti e retribuzioni.

⁽¹⁴⁾ Cfr. nota a piè di pagina 2.

⁽¹⁵⁾ Audizione pubblica sul tema *La natura mutevole dei rapporti di lavoro, l'economia della condivisione, i contratti a zero ore e il salario di sussistenza*, CESE, 31 marzo 2016.

9.2 L'ingresso di nuovi intermediari nel rapporto di lavoro ha introdotto in alcuni casi una certa opacità nei rapporti tra le parti, ostacolato la negoziazione diretta delle condizioni di occupazione e limitato l'accesso dei lavoratori alla contrattazione collettiva.

9.3 Vengono sollevati interrogativi circa quale parte sia da considerare come il datore di lavoro e come vada definito il lavoro autonomo, anche per quanto riguarda la definizione giuridica e il sistema di sanzioni per la fornitura illegale di manodopera e altre, più gravi, forme di sfruttamento. Le piattaforme online applicano vari modelli occupazionali differenti, e alcune hanno optato per offrire ai propri collaboratori lo status di lavoratori dipendenti, nell'ottica di migliorare la qualità e ridurre la rotazione del personale⁽¹⁶⁾. Lo status di lavoratore dipendente costituisce un portale d'accesso ad altri diritti in materia di lavoro. Dove i lavoratori sono considerati lavoratori autonomi, il loro diritto di associarsi liberamente può essere messo in discussione qualora la loro associazione sia classificabile come un cartello e si trovi quindi in conflitto con le regole dell'UE sulle pratiche anticoncorrenziali. Si tratta di un problema che va affrontato, specie nei casi in cui i presunti lavoratori autonomi mancano di autonomia nella definizione delle loro funzioni e tariffe retributive.

9.4 Il CESE chiede un'inchiesta sullo status occupazionale dei lavoratori che prestano la loro opera tramite piattaforme online e altre nuove forme di rapporti di lavoro, che tenga conto delle loro capacità di negoziare le condizioni, le modalità di pagamento (e chi le stabilisce), e la titolarità della proprietà intellettuale dei beni prodotti. Tale inchiesta dovrebbe mirare a fornire orientamenti agli Stati membri per chiarire, in funzione delle rispettive prassi nazionali, la situazione fiscale, previdenziale e occupazionale dei lavoratori e gli obblighi delle piattaforme in materia di orario di lavoro, retribuzione, ferie, pensioni, diritti di maternità, assicurazione a carico del datore di lavoro e altri diritti occupazionali.

10. Diritti fondamentali e diritti dei lavoratori

10.1 I diritti dei lavoratori che prestano la loro opera tramite piattaforme online e degli altri lavoratori in rapporti di lavoro precari e variabili vanno chiariti in relazione a una serie di questioni, tra cui:

- orario di lavoro,
- contrattazione collettiva,
- libertà di associazione,
- informazione e consultazione,
- capacità di adattamento,
- pause,
- diritto alla protezione sociale attraverso un'assicurazione e determinate prestazioni,
- diritto di opporsi a decisioni della dirigenza e/o valutazioni degli utenti e/o rescissioni di fatto del rapporto di lavoro inique,
- diritto di rifiutare senza penalizzazioni il lavoro offerto con breve preavviso,
- retribuzioni eque,
- diritto alla retribuzione per il lavoro portato a termine.

10.2 La Commissione europea, l'OCSE e l'OIL dovrebbero collaborare con le parti sociali per sviluppare disposizioni adeguate in materia di condizioni di lavoro dignitose e di tutela dei lavoratori online e dei lavori coinvolti in altri rapporti di lavoro di nuovo tipo. Sebbene le azioni dovranno essere eseguite per la maggior parte a livello nazionale, settoriale o di luogo di lavoro, lo sviluppo di un approccio a livello dell'UE sarebbe, a giudizio del CESE, vantaggioso.

⁽¹⁶⁾ <http://www.nytimes.com/2015/12/11/business/a-middle-ground-between-contract-worker-and-employee.html>

10.3 I sindacati e le associazioni di lavoratori autonomi hanno recentemente iniziato a riunirsi per formulare raccomandazioni per soluzioni migliori e per la copertura della protezione sociale e delle prestazioni.

11. Mantenere un salario sufficiente per vivere

11.1 Le nuove forme di rapporto di lavoro non riguardano solo i lavoratori manuali e gli addetti del settore dei servizi scarsamente qualificati. Il lavoro a zero ore e altre forme di lavoro a richiesta si stanno estendendo a occupazioni meglio retribuite e altamente qualificate, comprese quelle di docente universitario, pilota di linea, professionista della sanità e di altri servizi pubblici, con il rischio che venga eroso il reddito potenziale e compromessa la sicurezza del posto di lavoro.

11.2 La possibilità di produrre gran parte dei servizi basati sulle TIC e sui media in qualsiasi zona del mondo crea condizioni diseguali di concorrenza per le imprese e i lavoratori, dato che questo tipo di lavoro viene sempre più esternalizzato verso economie a bassi salari, spingendo al ribasso i livelli stabiliti attraverso la contrattazione collettiva.

11.3 La ricerca⁽¹⁷⁾ ha dimostrato che la digitalizzazione sta polarizzando l'occupazione tra i lavoratori altamente qualificati e ben retribuiti e lavoratori scarsamente qualificati e a bassa remunerazione, e che è la fascia di lavoratori a medio reddito e con un livello intermedio di qualificazione nei settori bancario e assicurativo o nell'amministrazione che soffre in un mercato del lavoro sempre più diseguale. Molti sono costretti a svolgere vari lavori per mettere insieme un reddito dignitoso. Ma alcuni di questi lavoratori indipendenti sono professionisti altamente qualificati e dotati di esperienza, consapevoli della loro posizione sul mercato e del loro valore, intenzionati a svolgere effettivamente un'attività in proprio, o interessati al lavoro indipendente come diversificazione delle entrate, reddito di riserva in caso di perdita di quello principale, opportunità di guadagnare grazie a una passione e occasione per valutare nuove possibilità professionali e d'affari; entrambe queste realtà esistono, e occorre garantire a tutti i diritti e le tutele indispensabili.

11.4 Alcune nuove forme di occupazione sono nate per evitare i costi e gli obblighi connessi ad altre forme di occupazione più convenzionali. C'è il rischio che, in assenza di diritti e di tutele efficaci, di monitoraggio e di applicazione delle norme, molti nuovi tipi di rapporto di lavoro conducano a una corsa al ribasso dei salari e delle condizioni, contribuiscano ad aumentare le disparità di reddito, a ridurre il reddito disponibile e a comprimere la domanda e il potenziale di crescita economica in tutta l'UE, e aprano la strada a ulteriori sfide macroeconomiche a lungo termine. La possibilità, per i lavoratori interessati, di determinare attraverso la contrattazione collettiva i loro livelli di retribuzione e le loro condizioni di lavoro è essenziale ai fini del mantenimento di salari sufficienti per vivere.

11.5 La retribuzione delle nuove forme di occupazione si basa spesso sull'esecuzione di specifici compiti piuttosto che su tariffe orarie. Il principio della retribuzione equa andrebbe salvaguardato in tutte queste circostanze, e va tenuto conto di tutti gli aspetti pertinenti della retribuzione, come la qualità del lavoro effettuato e la compensazione del tempo di lavoro⁽¹⁸⁾.

11.6 Poiché il sostegno familiare e i sistemi di protezione sociale variano da un paese all'altro dell'UE, è importante valutare l'impatto delle nuove forme di occupazione sul finanziamento delle politiche di sostegno alle famiglie, riconoscendo che un solo salario di sussistenza può non essere sufficiente a sostenere una famiglia con figli.

11.7 Le questioni di ordine salariale non possono essere viste separatamente dalle difficoltà di coordinamento tra sistemi retributivi, fiscali e previdenziali e sistemi di prestazioni sociali nel caso di rapporti di lavoro definiti in modo meno chiaro. Anche in questo caso è essenziale la chiarezza in merito all'identità del datore di lavoro e allo status del lavoratore.

⁽¹⁷⁾ http://www.liberation.fr/debats/2015/09/03/daniel-cohen-il-faut-une-societe-dans-laquelle-perdre-son-emploi-devienne-un-non-evenement_1375142

⁽¹⁸⁾ Il tempo di viaggio è considerato come tempo di lavoro. Cfr. sentenza della Corte, caso Tyco — 10 settembre 2015.

12. Protezione sociale

12.1 Il CESE prende atto della varietà di sistemi vigenti negli Stati membri, e ritiene che occorra svolgere delle ricerche per sviluppare modelli di protezione sociale adatti a coprire mercati del lavoro più flessibili e assicurare un reddito sostenibile, tale da garantire un'esistenza dignitosa. Ciò dovrebbe essere tenuto presente nello sviluppo del pilastro dei diritti sociali dell'UE. Si constata con soddisfazione che il CESE sta occupandosi della questione in un altro parere.

12.2 Man mano che i mercati del lavoro diventano più fluidi e sempre più lavoratori non fanno in anticipo quando o dove lavoreranno, ci sono incompatibilità crescenti con i sistemi nazionali di protezione sociale basati sul presupposto di una chiara distinzione tra la situazione degli occupati e quella dei disoccupati. Tali incompatibilità non giovano né alle imprese né ai lavoratori.

12.3 Una quota crescente di lavoratori potrebbe non contribuire ai vigenti dispositivi di sicurezza sociale, quali i sussidi di disoccupazione, la copertura sanitaria, la pensione o l'assicurazione, né beneficiare di essi. Questa circostanza è già stata oggetto di dibattito tra le parti sociali e i governi in alcuni Stati membri in cui le parti sociali hanno un ruolo di primo piano, ma il dibattito deve estendersi a tutta l'UE, e coinvolgere enti locali, altri soggetti della società civile, associazioni e fornitori di servizi, per definire le misure politiche e normative e le misure complementari realizzabili e sostenibili in grado di garantire la partecipazione a livelli adeguati di protezione sociale a tutti i lavoratori, compresi i lavoratori autonomi, quelli contrattati attraverso piattaforme online e quelli dell'economia collaborativa.

12.4 Il CESE constata che tra uno Stato membro e l'altro l'erogazione delle prestazioni sociali differisce sensibilmente. Mentre è chiara l'esigenza di valutare la tenuta dei sistemi di assistenza sociale di fronte alle sfide derivanti dai nuovi sviluppi in corso nell'economia e nei mercati del lavoro, il CESE ritiene importante tutelare le entrate e migliorare in tutta l'UE la qualità, l'affidabilità, l'accessibilità e l'efficacia complessive dei regimi fiscali e di assistenza sociale, che in molti Stati membri dipendono attualmente da tassi elevati di occupazione regolare e dai relativi contributi. Una perdita di efficacia in questo campo minaccerebbe il tessuto del modello sociale europeo e dell'economia sociale di mercato, che poggiano su un forte impegno pubblico nel finanziamento e nell'erogazione di servizi di interesse generale e di reti efficaci di sicurezza sociale.

12.5 Occorre esaminare attentamente i sistemi fiscali e di protezione sociale, per garantire livelli appropriati di tassazione e di contribuzione sociale per ogni forma di reddito, sia esso generato in settori organizzati in modo convenzionale o nell'ambito dell'economia collaborativa e delle piattaforme. Il CESE ritiene che il ruolo di tali piattaforme possa essere specificato mediante disposizioni, eventualmente di carattere giuridico, che definiscono la protezione per i lavoratori sia subordinati che autonomi, includendoli nei sistemi di protezione sociale per quanto concerne la regolamentazione e i contributi. L'UE dovrebbe incoraggiare e coordinare le riforme a livello di Stati membri, sulla base delle migliori pratiche.

13. Fare in modo che l'UE tragga vantaggio dai nuovi sviluppi

13.1 L'innovazione delle piattaforme online è già una realtà economica in Europa. Tuttavia molte di queste piattaforme hanno attualmente la loro base al di fuori dell'UE, e si ritagliano una quota significativa delle operazioni effettuate nell'UE, pari talvolta al 25 % del valore, trasferendola per la maggior parte fuori dell'UE. Il prelievo fiscale a loro carico e il loro contributo all'istruzione, alle infrastrutture e ai servizi pubblici là dove esse operano in Europa possono essere modesti o nulli. Nei casi in cui i lavoratori non siano veramente autonomi, possono esservi differenze nei pagamenti di imposte, nelle pensioni o in altri sistemi della protezione sociale. È necessario valutare quale sia il loro impatto e il loro contributo alla creazione di occupazione e di crescita sostenibili nell'UE.

13.2 La Commissione europea dovrebbe considerare le modalità secondo cui lo sviluppo di piattaforme europee possa essere incoraggiato in modo tale che il valore creato rimanga nelle economie locali, facendo riferimento alla grande tradizione europea della mutualità e della cooperazione nel coordinamento del mercato del lavoro, spesso attuato a livello di comunità e con la cooperazione attiva delle organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro locali. Sarebbe importante prendere in considerazione misure volte a incoraggiare le imprese a creare posti di lavoro sostenibili e di qualità, sostenendole oltre la fase di avviamento (*start up*) e fino alla fase di espansione (*move out*) nella quale molte nuove imprese mancano attualmente di supporto.

Bruxelles, 25 maggio 2016.

Il presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Georges DASSIS
