

SENATO DELLA REPUBBLICA

XVIII LEGISLATURA

Doc. XVIII

n. 5

RISOLUZIONE DELLA 11^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale)

(Relatore PUGLIA)

approvata nella seduta del 25 settembre 2018

SULLA

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL
CONSIGLIO CHE ISTITUISCE L'AUTORITÀ EUROPEA DEL LAVORO –
(COM (2018) 131 definitivo)**

Ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

Comunicata alla Presidenza il 28 settembre 2018

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i>	3
Parere della 14 ^a Commissione permanente	»	7

La Commissione,

esaminata la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce l'Autorità europea del lavoro (COM(2018) 131 definitivo),

premesso che:

la proposta in esame si inserisce nel quadro del pacchetto sull'equità sociale presentato dalla Commissione europea nel marzo 2018, che si compone della comunicazione «Monitorare l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali» (COM (2018) 130) e della raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi (COM (2018) 132);

la finalità dichiarata dalla Commissione europea nel presentare il pacchetto normativo sopramenzionato è dare risposte ai lavoratori in relazione a un mercato del lavoro sempre di più caratterizzato da aspetti di natura transfrontaliera nonché avviare una progressiva armonizzazione a livello di diritto interno degli Stati membri dei sistemi nazionali di protezione sociale, spesso non più adeguati a un'economia con modelli produttivi propensi a determinare fenomeni di disoccupazione cosiddetta tecnologica;

in tale contesto, si delinea sempre più chiaramente la necessità di creare ammortizzatori sociali che rispondano a un mondo del lavoro in cui al lavoro subordinato e a tempo indeterminato si affiancano sempre di più forme di lavoro atipico, a tempo determinato e autonomo, anche su grandi piattaforme digitali dove spesso i lavoratori sono privi di tutele (indennità di malattia, di maternità, eventuali sussidi di disoccupazione);

visti i dati sulla crescente mobilità lavorativa intraeuropea, con gli evidenti fenomeni di *dumping* salariale, le istituzioni europee e gli Stati membri sono chiamati ad agire per la tutela del lavoratore non più nazionale, ma «europeo», in un quadro transfrontaliero che pur garantendo sulla carta la parità di trattamento tra lavoratori dei diversi Stati membri e la loro libera circolazione, stenta poi a trovare applicazione concreta e reale;

il pilastro europeo dei diritti sociali esprime principi e diritti fondamentali per assicurare l'equità e il buon funzionamento dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale nell'Europa del XXI secolo. Aggiunge nuovi principi per affrontare le sfide derivanti dai cambiamenti sociali, tecnologici ed economici. Al quattordicesimo principio viene sancito il diritto a un adeguato reddito minimo. La riforma dei sistemi di protezione sociale, che vede in Italia il dibattito sull'introduzione di un reddito di cittadinanza, è un tema che interessa tutta l'Europa, proprio perché

i cambiamenti sempre più rapidi nel mondo del lavoro hanno interessato in maniera similare tutti gli Stati membri, che hanno trovato difficoltà a mettere in atto le necessarie risposte alle problematiche che da ciò ne sono derivate;

considerato che:

l'istituzione dell'Autorità europea del lavoro, negli intenti che emergono dalla proposta in esame, dovrebbe agevolare l'accesso degli individui e dei datori di lavoro alle informazioni sui loro diritti e doveri nei campi della mobilità dei lavoratori e del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, nonché l'accesso ai servizi pertinenti con il supporto di funzionari di collegamento nazionali. Dovrebbe, inoltre, sostenere la cooperazione operativa tra autorità nazionali ai fini dell'esecuzione transfrontaliera della pertinente normativa dell'Unione, anche agevolando le ispezioni congiunte, nonché offrire mediazioni e agevolare soluzioni in caso di controversie tra autorità nazionali o di perturbazioni del mercato del lavoro transfrontaliero, ad esempio nel quadro di ristrutturazioni di imprese che riguardano più Stati membri;

l'Autorità avrebbe, quindi, facoltà di proporre ispezioni congiunte agli Stati membri (in ogni caso effettuate nel rispetto della legislazione nazionale dello Stato membro interessato), qualora dovesse rilevare possibili frodi o abusi;

l'Autorità europea del lavoro collaborerà strettamente con gli esistenti organismi europei afferenti al lavoro, quali la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound), il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop), l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA) e la Fondazione europea per la formazione professionale (ETF), al fine di garantire complementarità e coerenza tra le rispettive attività ed elaborando analisi e valutazioni del rischio su questioni relative alla mobilità transfrontaliera dei lavoratori. Nell'Autorità verranno, inoltre, integrati diversi comitati e reti amministrative esistenti;

acquisite le osservazioni della 14^a Commissione per quanto attiene ai profili di competenza;

si esprime in senso favorevole con le seguenti osservazioni:

la costituzione dell'Autorità europea del lavoro dovrà rappresentare a livello europeo il raccordo fra Stati membri per avviare una discussione più ampia sulle condizioni salariali e sociali europee, per procedere a una armonizzazione anche dei sistemi di protezione sociale, con strumenti idonei ad arginare e contrastare il fenomeno del *dumping* salariale, anche per i lavoratori in distacco o in mobilità transnazionale, prevedendo controlli volti a contrastare il fenomeno delle aziende che collocano la sede legale e/o impianti produttivi negli Stati membri che dispongono di un regime fiscale e/o offrono oneri di manodopera più vantaggiosi;

inoltre, risulta necessario individuare con chiarezza i criteri oggettivi con cui gli Stati membri dovranno scegliere la sede dell'Autorità, te-

nendo in considerazione soprattutto quegli Stati con livelli occupazionali più critici e con maggiore mobilità transfrontaliera dei lavoratori. Proprio per le considerazioni sopra esposte, è auspicabile che la sede venga attribuita all'Italia in una delle regioni che presenta maggiori criticità occupazionali, che, come rilevato anche dall'ISTAT, risultano le regioni del territorio del Mezzogiorno;

appare necessario altresì assicurare che l'Autorità sia dotata di personale in grado di godere piena autonomia e operatività, valutando anche la possibilità di prevedere più di un solo funzionario per Stato membro, rapportandosi al numero degli abitanti, al fine di garantire copertura e continuità all'azione amministrativa, con rapporti di dialogo e stretta collaborazione con le parti sociali nazionali ed europee, nonché con le autorità ispettive nazionali;

entro i limiti delle rispettive competenze, è opportuno che l'Autorità cooperi con altre agenzie dell'Unione europea, in particolare quelle attive nell'ambito dell'occupazione e della politica sociale, avvalendosi della loro consulenza e massimizzando le sinergie nonché evitando le duplicazioni e ottenendo così risparmi finanziari: l'Eurofound, il Cedefop, l'EU-OSHA e la ETF, come anche, in relazione alla lotta contro la criminalità organizzata e la tratta di esseri umani, l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust).

In fase di approvazione della proposta di regolamento dovranno essere chiarite le conseguenze di un eventuale mancato adeguamento, da parte di uno Stato membro, alle indicazioni dell'Autorità in fase di attività di mediazione in controversie tra le autorità degli Stati membri in merito all'applicazione o all'interpretazione del diritto dell'Unione nei settori disciplinati dalla medesima proposta, concernenti la mobilità transfrontaliera e il coordinamento della sicurezza sociale, ai sensi dell'articolo 13 della stessa. Al riguardo, occorrerà tenere in considerazione come la funzione di mediazione, tecnicamente intesa, attribuirebbe all'Autorità un carattere giurisdizionale invece che una funzione di supporto tecnico e assistenza, rischiando di generare implicazioni giuridiche sovranazionali.

Ulteriori chiarimenti risultano essere necessari in riferimento alla possibilità di adire la Corte di giustizia avverso gli atti dell'Autorità, secondo quanto indicato dalla giurisprudenza formatasi in relazione ad altre agenzie europee e recepita nel Trattato di Lisbona.

Nell'ambito dell'attività ispettiva dell'Autorità, risulterebbe opportuno garantire la possibilità di consultare i dati presenti a livello europeo nel *Business Registers Interconnection System* e nel *database* che accompagnerà la creazione dello *European Social Security Number*, così come i dati a disposizione nei diversi Stati membri, in collaborazione con le rispettive autorità nazionali. Sul punto, è infatti auspicabile che l'Autorità abbia una funzione di raccordo e coordinamento tra gli ispettorati, facilitando l'accesso e lo scambio di informazioni nonché lo scambio di buone prassi tra Stati membri.

Da ultimo, in riferimento all'articolo 14, si dovrebbe specificare che gli eventi di ristrutturazione su vasta scala o i grandi progetti con ripercussioni sull'occupazione, che in quanto tali possono comportare l'intervento dell'Autorità, debbano riguardare non solo le «regioni di confine» tra Stati membri, ma tutte le regioni interessate dagli eventi considerati.

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: ANGRISANI)

31 luglio 2018

La Commissione, esaminato,

premessi che:

la proposta in esame si inserisce nel quadro del pacchetto sull'equità sociale presentato dalla Commissione europea nel marzo 2018, che si compone della comunicazione «Monitorare l'attuazione del pilastro europeo dei diritti sociali» (COM(2018) 130) e della raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi (COM(2018) 132);

la Commissione europea, nella consapevolezza di agire in un ambito di competenza concorrente con gli Stati membri, ha presentato il pacchetto normativo sopramenzionato al fine di dare risposte ai lavoratori in relazione a un mercato del lavoro sempre di più caratterizzato da aspetti di natura transfrontaliera,

considerato che:

obiettivo della Commissione europea è quello di avviare una progressiva armonizzazione a livello di diritto interno degli Stati membri dei sistemi nazionali di protezione sociale, spesso non più adeguati a un'economia con modelli produttivi propensi a determinare fenomeni di disoccupazione cosiddetta tecnologica. In questo contesto, si delinea sempre più chiaramente la necessità di creare ammortizzatori sociali che rispondano a un mondo del lavoro in cui al lavoro subordinato e a tempo indeterminato si affiancano sempre di più forme di lavoro atipico, a tempo determinato e autonomo, anche su grandi piattaforme digitali dove spesso i lavoratori sono privi di tutele (indennità di malattia, di maternità, eventuali sussidi di disoccupazione);

visti i dati sulla crescente mobilità lavorativa intraeuropea, con gli evidenti fenomeni di *dumping* salariale, le istituzioni europee e gli Stati membri sono chiamati ad agire per la tutela del lavoratore non più nazionale, ma «europeo», in un quadro transfrontaliero che pur garantendo sulla carta la parità di trattamento tra lavoratori dei diversi Stati membri e la loro libera circolazione, stenta poi a trovare applicazione concreta e reale;

la riforma dei sistemi di protezione sociale, che vede in Italia il dibattito sull'introduzione di un reddito di cittadinanza, è un tema che interessa tutta l'Europa, proprio perché i cambiamenti sempre più rapidi nel mondo del lavoro hanno interessato in maniera simile tutti gli Stati membri, che hanno trovato difficoltà a mettere in atto le necessarie risposte alle problematiche che da ciò ne sono derivate,

rilevato che:

l'istituzione dell'Autorità europea del lavoro, negli intenti che emergono dalla proposta in esame, dovrebbe agevolare l'accesso degli individui e dei datori di lavoro alle informazioni sui loro diritti e doveri nei campi della mobilità dei lavoratori e del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, nonché l'accesso ai servizi pertinenti con il supporto di funzionari di collegamento nazionali. Dovrebbe, inoltre, sostenere la cooperazione operativa tra autorità nazionali ai fini dell'esecuzione transfrontaliera della pertinente normativa dell'Unione europea, anche agevolando le ispezioni congiunte, nonché offrire mediazioni e agevolare soluzioni in caso di controversie tra autorità nazionali o di perturbazioni del mercato del lavoro transfrontaliero, ad esempio nel quadro di ristrutturazioni di imprese che riguardano più Stati membri;

l'Autorità avrebbe, quindi, facoltà di proporre ispezioni congiunte agli Stati membri, qualora dovesse accorgersi di possibili frodi o abusi per esempio su casi di distacco dei lavoratori, su cui, inoltre, il regolamento prevede meccanismi di dialogo tra le autorità interessate. Le ispezioni saranno in ogni caso effettuate nel rispetto della legislazione nazionale dello Stato membro interessato;

l'Autorità europea del lavoro collaborerà strettamente con gli esistenti organismi europei afferenti al lavoro, quali la Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro (Eurofound), il Centro europeo per lo sviluppo della formazione professionale (Cedefop), l'Agenzia europea per la sicurezza e la salute sul lavoro (EU-OSHA) e la Fondazione europea per la formazione professionale (ETF), al fine di garantire complementarità e coerenza tra le rispettive attività ed elaborando analisi e valutazioni del rischio su questioni relative alla mobilità transfrontaliera dei lavoratori. Nell'Autorità verranno, inoltre, integrati diversi comitati e reti amministrative esistenti,

valutata la relazione del Governo, elaborata ai sensi dell'articolo 6, commi 4 e 5, della legge 24 dicembre 2012, n. 234,

valutate le osservazioni formulate dal Consiglio regionale dell'Abruzzo nella risoluzione n. 19/2018, del 3 luglio 2018,

valutato che, per quanto riguarda il Parlamento europeo, si prevede l'adozione della relazione sulla proposta in occasione della plenaria di ottobre o novembre 2018, mentre, per quanto concerne il Consiglio, gli organi preparatori dello stesso proseguiranno le discussioni al fine di concordare una posizione sotto la Presidenza austriaca (doc. n. 9659/18),

rilevato che, allo stato, non sembrano sussistere aspetti di criticità, né in relazione alla base giuridica individuata per la proposta di regola-

mento, né in ordine al rispetto dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. Si segnala che tra i parlamenti nazionali, solo il Parlamento svedese ha ritenuto violato il principio di sussidiarietà, poiché non è stato sufficientemente riscontrato il reale valore aggiunto della proposta. Parere contrario, nell'ambito del dialogo politico, è stato espresso sia dal Parlamento polacco che da quello ceco. Più vicini alle posizioni italiane risultano il Senato francese e le Cortes Generales spagnole, nei cui documenti emergono problematiche comuni all'Italia, dal *dumping* salariale alla necessità di tutelare i propri concittadini lavoratori in altri Stati membri,

formula, per quanto di competenza, parere favorevole, con le seguenti osservazioni:

accogliendo con favore la volontà della Commissione europea di implementare il pilastro del settore sociale, la costituenda Autorità europea del lavoro si caratterizza per essere un primo tassello per la creazione di un sistema di protezione dei lavoratori transfrontaliero, nel rispetto dei sistemi nazionali di relazioni economiche e costituisce l'opportunità per avviare un percorso di equità sociale nell'Unione europea;

la costituzione dell'Autorità europea del lavoro dovrà costituire a livello europeo il raccordo fra Stati membri per avviare una discussione più ampia sulle condizioni salariali e sociali europee, per procedere a una armonizzazione anche dei sistemi di protezione sociale, con strumenti idonei ad arginare e contrastare il fenomeno del *dumping* salariale, anche per i lavoratori in distacco o in mobilità transnazionale, prestando attenzione anche al fenomeno delle aziende che collocano la sede legale o impianti produttivi negli Stati membri che offrono oneri di manodopera più vantaggiosi;

da un punto di vista organizzativo e burocratico, risulta necessario individuare con chiarezza i criteri oggettivi con cui gli Stati membri dovranno scegliere la sede dell'Autorità, tenendo in considerazione soprattutto quegli Stati con livelli occupazionali più critici e con minore mobilità transfrontaliera dei lavoratori. È auspicabile per l'Italia che la sede venga attribuita a una delle regioni del Sud proprio per le considerazioni sopra esposte;

l'Autorità dovrà essere fornita di personale in grado di godere piena autonomia e operatività, valutando anche la possibilità di prevedere più di un solo funzionario per Stato membro, al fine di garantire copertura e continuità all'azione amministrativa, con rapporti sistematici con le rappresentanze sindacali economiche e sociali nazionali ed europee, nonché con le autorità ispettive nazionali;

in fase di approvazione della proposta di regolamento dovranno essere chiarite le conseguenze di un eventuale mancato adeguamento, da parte di uno Stato membro, alle indicazioni dell'Autorità in fase di attività di mediazione in controversie tra le autorità degli Stati membri in merito all'applicazione o all'interpretazione del diritto dell'Unione europea nei settori disciplinati dalla medesima proposta, concernenti la mobilità tran-

sfrontaliera e il coordinamento della sicurezza sociale, ai sensi dell'articolo 13 della stessa;

altrettanti chiarimenti risultano essere necessari in riferimento alla possibile contestabilità, innanzi alla Corte di giustizia, degli atti dell'Autorità, secondo quanto indicato dalla giurisprudenza formata in relazione ad altre agenzie europee e recepita nel Trattato di Lisbona;

nell'ambito dell'attività ispettiva dell'Autorità, risulterebbe opportuno garantire la possibilità di consultare i dati presenti a livello europeo nel *Business Registers Interconnection System* e nel database che accompagnerà la creazione dello *European Social Security Number*, così come i dati a disposizione nei diversi Stati membri, in collaborazione con le rispettive autorità nazionali;

in riferimento all'articolo 14, si dovrebbe specificare che gli eventi di ristrutturazione su vasta scala o i grandi progetti con ripercussioni sull'occupazione, che in quanto tali possono comportare l'intervento dell'Autorità, debbano riguardare non solo le «regioni di confine» tra Stati membri, ma tutte le regioni interessate dagli eventi considerati.

