



ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 26 APRILE 2016 N. 28

ATTI ASSEMBLEARI

X LEGISLATURA

ESTRATTO DEL PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA ANTIMERIDIANA DEL 26 APRILE 2016 N. 28

PRESIEDE IL PRESIDENTE ANTONIO MASTROVINCENZO

VICEPRESIDENTI RENATO CLAUDIO MINARDI e MARZIA MALAIGIA

Assiste il Segretario dell'Assemblea legislativa Maria Rosa Zampa.

Alle ore 10,25, nella sala assembleare di via Tiziano n. 44, ad Ancona, il Presidente dichiara aperta la seduta dell'Assemblea legislativa.

O M I S S I S

Il Presidente passa alla trattazione del punto iscritto all'ordine del giorno che reca:

- **RELAZIONE n. 6/16** ad iniziativa della II Commissione assembleare, concernente: **“Partecipazione della Regione Marche al meccanismo di ‘Allarme rapido – Early warning’ ai sensi del Protocollo n. 2 del Trattato sull’Unione europea e sul funzionamento dell’Unione europea – Dialogo politico con le Camere del Parlamento italiano in merito alla proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell’ambito di una prestazione di servizi – COM (2016 128)”**.

Discussione generale

O M I S S I S

Conclusa la discussione generale, il Presidente comunica che in merito all’argomento trattato è stata presentata ed acquisita agli atti una proposta di risoluzione a firma del Consigliere Traversini (in qualità di Presidente della II Commissione) e **la pone in votazione. L’Assemblea legislativa approva, all’unanimità, la risoluzione**, nel testo che segue:

“L’ASSEMBLEA LEGISLATIVA DELLE MARCHE

VISTI

- la legge 24 dicembre 2012, n. 234 (Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione e all'attuazione della normativa e delle politiche dell'Unione europea) e, in particolare, l'art. 8, comma 3 (Partecipazione delle Camere alla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà), l'art. 9, comma 2



CONSIGLIO REGIONALE
Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL DEL 26 APRILE 2016 N. 28

(Partecipazione delle Camere al dialogo politico con le istituzioni dell'Unione europea) e 24 (Partecipazione delle Regioni e delle Province autonome alle decisioni relative alla formazione di atti normativi dell'Unione europea);

- la legge regionale 2 ottobre 2006, n. 14 (Disposizioni sulla partecipazione della Regione Marche al processo normativo comunitario e sulle procedure relative all'attuazione delle politiche comunitarie), che disciplina l'istituto della partecipazione della Regione Marche alla formazione del diritto dell'Unione europea;
- l'art. 12 del Trattato sull'Unione europea, che riconosce il contributo dei Parlamenti nazionali al buon funzionamento dell'Unione;
- il Protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità che disciplina la procedura di "early warning", in base alla quale le istituzioni dell'Unione europea trasmettono una proposta di atto normativo da esse adottata ai Parlamenti nazionali, in modo tale che questi possano valutare, nel termine di otto settimane, se la proposta medesima è conforme al principio di sussidiarietà;
- l'art. 6 del Protocollo sopra richiamato, che prevede espressamente il coinvolgimento dei Parlamenti regionali con poteri legislativi da parte dei Parlamenti nazionali nell'ambito della procedura di verifica del rispetto del principio di sussidiarietà;
- la propria Risoluzione sul rafforzamento del ruolo delle Regioni e delle Province autonome in ordine alla partecipazione al processo di formazione degli atti normativi dell'Unione europea e alla applicazione del principio di sussidiarietà enunciato nel protocollo n. II allegato al Trattato di Lisbona, approvata l'8 giugno 2010;
- la propria Risoluzione avente ad oggetto il Programma di lavoro della Commissione europea per il 2016 "E' il momento di andare oltre l'ordinaria amministrazione" COM (2015) 610 final del 27 ottobre 2015, approvata il 22 gennaio 2016;

PREMESSO che

- il principio di sussidiarietà, enunciato dall'art. 5 del Trattato sull'Unione europea, è lo strumento che garantisce il corretto esercizio delle competenze attribuite all'Unione e agli Stati membri, stabilendo, in particolare, che "nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione";
- la partecipazione da parte delle Assemblee legislative regionali alla formazione del diritto dell'Unione europea costituisce un significativo esempio di applicazione in concreto del principio di sussidiarietà e di esercizio di governance multilivello;

VALUTATA la rilevanza della proposta oggetto della presente Risoluzione in ordine all'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità enunciati all'art. 5 del trattato UE, con particolare riguardo all'impatto che la nuova normativa europea produrrà in materia di mercato del lavoro, tutela dei lavoratori e leale concorrenza tra imprese;

PRESO ATTO che la predetta proposta è stata preventivamente esaminata, ai sensi del comma 1 dell'articolo 22 dello Statuto regionale, dalla Commissione assembleare permanente competente in materia nel corso della seduta del 21 aprile 2016;

FORMULA LA SEGUENTI OSSERVAZIONI



ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 26 APRILE 2016 N. 28

Premessa

L'esame della proposta di nuova normativa europea in materia di distacco dei lavoratori nasce dall'impatto che questa materia ha anche nei confronti del tessuto economico e sociale della regione. Come è emerso nel corso delle audizioni con il partenariato, la disciplina di questo settore deve essere orientata ad evitare fenomeni di concorrenza sleale, connessi con il c.d. dumping sociale, vale a dire al vantaggio ingiusto che una impresa trae dalle differenze salariali tra uno Stato membro e un altro.

L'impatto di questo fenomeno sull'economia della regione Marche, basata su una realtà di piccole e medie imprese, può essere particolarmente rilevante. Per queste ragioni, è apparso opportuno sottolineare, tra l'altro, la necessità che anche a livello europeo siano introdotte disposizioni che assicurino la corretta applicazione e la vigilanza dell'istituto del distacco dei lavoratori, al fine di scongiurare abusi.

La proposta in sintesi

L'obiettivo generale della proposta annunciato anche dalla Commissione nei suoi orientamenti politici e confermato nel suo programma di lavoro per il 2016, è una revisione mirata della direttiva sul distacco dei lavoratori per contrastare le pratiche sleali e promuovere il principio che lo stesso lavoro nello stesso posto dovrebbe essere retribuito allo stesso modo. La proposta di direttiva si concentra su questioni che non sono state affrontate dalla direttiva di applicazione del 2014 e che attengono al quadro normativo dell'UE istituito dalla direttiva originaria del 1996. La direttiva riveduta sul distacco dei lavoratori e la direttiva di applicazione sono pertanto complementari tra loro e si rafforzano reciprocamente.

La libera circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi sono principi fondamentali del mercato interno dell'Unione, sanciti dal TFUE. L'applicazione di tali principi è ulteriormente sviluppata dall'UE per garantire la parità di condizioni per le imprese e il rispetto dei diritti dei lavoratori. La libera prestazione dei servizi include il diritto delle imprese di prestare servizi in un altro Stato membro nel quale esse possono distaccare temporaneamente i propri lavoratori ai fini della prestazione di tali servizi. L'art. 9 del TFUE conferisce all'Unione il compito di promuovere un elevato livello di occupazione, di garantire un'adeguata protezione sociale e di combattere l'esclusione sociale. E' necessario valutare se la direttiva sul distacco dei lavoratori consegua ancora il giusto equilibrio tra la necessità di promuovere la libera prestazione dei servizi e quella di tutelare i diritti dei lavoratori distaccati.

Per l'elevato grado di mobilità che caratterizza il lavoro nel settore del trasporto internazionale su strada, l'attuazione della direttiva solleva particolari problematiche e difficoltà di natura giuridica. Sarebbe opportuno affrontare tali problematiche mediante una legislazione settoriale.

Gli elementi fondamentali delle modifiche sono:

- A) distacco superiore ai ventiquattro mesi: quando la durata prevista o effettiva del distacco supera i ventiquattro mesi, lo Stato membro nel cui territorio un lavoratore è distaccato è considerato quello in cui il suo lavoro è abitualmente svolto. In caso di sostituzione di lavoratori distaccati che espletano le stesse mansioni nello stesso posto viene presa in considerazione la durata complessiva dei periodi di distacco dei lavoratori interessati, per quanto riguarda i lavoratori che sono distaccati per una durata effettiva di almeno sei mesi;
- B) gli Stati membri debbono stabilire norme sulla retribuzione in conformità ai rispettivi ordinamenti e alle rispettive pratiche. Le norme nazionali sulla retribuzione applicate ai lavoratori distaccati devono tuttavia essere giustificate dalla necessità di tutelarli e non devono limitare in modo sproporzionato la prestazione transfrontaliera di servizi;



ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL DEL 26 APRILE 2016 N. 28

C) viene soppresso il riferimento alle attività menzionate in allegato, attività inerenti al settore edilizio. Questa modifica consente di applicare la contrattazione collettiva e le condizioni di lavoro in essa contenute a tutti i settori interessati da distacchi, non circoscrivendoli al solo settore edilizio;

D) viene sostituito il riferimento alle "tariffe minime salariali" con un riferimento alla retribuzione; rientra nella sfera di competenza degli Stati membri stabilire norme sulla retribuzione in conformità ai rispettivi ordinamenti e alle rispettive pratiche;

E) si aggiunge un nuovo comma che impone agli Stati membri l'obbligo di pubblicare le informazioni relative agli elementi costitutivi della retribuzione; impone agli Stati membri l'obbligo di pubblicare sul sito web di cui all'articolo 5 della direttiva 2014/67/UE gli elementi costitutivi della retribuzione applicabile ai lavoratori distaccati;

F) le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative o i contratti collettivi applicabili negli Stati membri possono garantire che il sub appalto non attribuisca alle imprese la possibilità di eludere le norme che garantiscono il rispetto di determinate condizioni di occupazione relative alla retribuzione;

G) le condizioni di base e di occupazione per i lavoratori ceduti temporaneamente da un'agenzia interinale stabilita in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di stabilimento dell'impresa utilizzatrice, dovrebbero essere identiche.

Sul rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità

La proposta oggetto della presente Risoluzione sembra rispettare il principio di sussidiarietà enunciato all'art. 5 del Trattato UE, dal momento che persegue la finalità - propria della direttiva 96/71/CE - di progredire nel processo di armonizzazione degli istituti giuridici posti alla base del fenomeno del distacco dei lavoratori nei Paesi membri dell'UE. Tale obiettivo non può essere realizzato che a livello di Unione europea. La nuova direttiva produrrà un impatto anche sul tessuto economico e sociale degli Stati membri ed in particolare su quello delle regioni italiane, con riguardo all'attività delle piccole e medie imprese. Per tale ragione si è ritenuto di procedere all'analisi della disciplina in oggetto.

Secondo una costante giurisprudenza della Corte di giustizia il rispetto del principio di proporzionalità esige che gli strumenti istituiti da una disposizione di diritto dell'Unione siano idonei a realizzare i legittimi obiettivi perseguiti dalla normativa presa in considerazione e non vadano oltre quanto è necessario per raggiungerli (cfr. CG UE sentenza 8 giugno 2010, causa C-58/08). In particolare, si verifica una violazione di tale principio qualora si rilevi il carattere manifestamente inidoneo delle misure adottate a livello europeo in relazione allo scopo che l'istituzione competente intende perseguire (sentenza CG UE 12 maggio 2011, causa C-176/09).

Al riguardo, come emerso nel corso delle audizioni avute con le parti sociali, il termine massimo di distacco di 24 mesi contenuto nella proposta risulta essere eccessivo, dal momento che potrebbe dare luogo a fenomeni di "abuso di diritto", incentivando il ricorso a lavoratori distaccati, che in realtà finiscono per prestare in modo stabile una attività in uno Stato diverso da quello dell'impresa che effettua il distacco, soprattutto qualora vi sia l'intermediazione di una agenzia di lavoro interinale, fattispecie contemplata dalla direttiva 96/71.

Se da un lato è condivisibile la considerazione svolta dalla Commissione europea che il termine di 24 mesi crea certezza giuridica, anche sotto il profilo di uniformare la normativa sui distacchi con quella riguardante le prestazioni di sicurezza sociale disciplinate dal regolamento CE n. 883/2004, dall'altra l'eccessiva lunghezza del termine non agevola l'armonizzazione posta a fondamento della proposta stessa di direttiva.

La formulazione proposta si presta inoltre ad un duplice canone interpretativo, dal momento che non appare del tutto chiaro se gli Stati membri resterebbero comunque liberi di identificare la temporaneità o meno della presenza all'estero di un lavoratore in funzione del tipo di attività effettivamente svolta.



ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL 26 APRILE 2016 N. 28

Altro aspetto problematico connesso con le considerazioni precedenti riguarda, almeno sotto il profilo dell'impatto con l'ordinamento italiano, quanto contenuto nella proposta di nuovo articolo 3 della direttiva 96/71: in base a questa modifica, infatti, al lavoratore distaccato spetteranno tutte le tutele derivanti dalla parità di trattamento con un lavoratore stabilmente impiegato sul territorio dello Stato presso cui opera il distacco, in relazione a tutti gli elementi "della retribuzione resi obbligatori da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali" e da contratti collettivi.

Nell'ordinamento italiano però la contrattazione collettiva non ha efficacia generale; pertanto, il riferimento ai contenuti salariali minimi "obbligatori" rischia di essere inattuato, almeno per quanto riguarda il distacco in Italia.

Sul punto va anche considerato che il rinvio alla contrattazione collettiva non obbligatoria resta una facoltà di cui uno Stato è libero di avvalersi, tenuto conto che il paragrafo 8 dell'art. 3 della direttiva resta invariato.

Alla luce di queste considerazioni, si ritiene che la proposta sia suscettibile di creare problemi sotto il profilo del rispetto del principio di proporzionalità, in quanto non è del tutto idonea ad introdurre regole comuni atte a garantire che l'istituto del distacco dei lavoratori non si presti a situazioni di abuso e di concorrenza sleale.

Nel merito

A) La proposta di direttiva introduce nell'ordinamento europeo il periodo massimo di durata del distacco di un lavoratore, fissato in 24 mesi. Superato tale limite, il Paese in cui il lavoratore è in distacco è considerato quale luogo di lavoro abituale. La proposta mira ad uniformare il periodo massimo di distacco di un lavoratore con il periodo massimo di iscrizione nel sistema di sicurezza sociale del Paese di stabilimento, fissato in 24 mesi dal regolamento europeo n. 883/04. Pur comprendendo la finalità, la Regione Marche reputa che tale termine sia eccessivo e ne auspica la riduzione.

B) Si prevede inoltre di sostituire la nozione di "retribuzione minima" dello Stato presso cui è effettuato il distacco con quella più favorevole al lavoratore di "retribuzione", nella quale confluiscono tutti gli elementi resi obbligatori da disposizioni legislative, regolamentari o da contratti collettivi dichiarati di applicazione generale. In questo modo si inserisce nell'ordinamento europeo una nozione omnicomprensiva, a maggiore garanzia dei diritti dei lavoratori.

Questa innovazione, tuttavia, rischia di avere una portata limitata a fronte del fatto che molti Stati membri, tra cui l'Italia, non attribuiscono efficacia obbligatoria ai contenuti dei contratti collettivi nazionali riguardanti la parte della retribuzione. Va da sé che, come opportunamente osservato dalle associazioni sindacali, l'approvazione della direttiva nel testo proposto renderebbe non più rinviabile un chiarimento in merito alla nozione di retribuzione obbligatoria, anche alla luce dell'art. 36, comma 1, della Costituzione italiana.

C) La proposta contiene delle innovazioni anche in tema della c.d. clausola sociale nell'ambito dei contratti di subappalto. Al riguardo, si stabilisce che se la legislazione di uno Stato membro obbliga le proprie imprese a subappaltare ad imprese che garantiscono determinate condizioni di lavoro e di occupazione relativa alla retribuzione, normativa riconosciuta conforme ai principi di diritto europeo in materia di appalti pubblici dalla sentenza della Corte di giustizia del 17 novembre 2015 (causa C-115/14, *RegioPost*), lo stesso Stato può prevedere nel proprio ordinamento che il medesimo obbligo sia esteso anche ad imprese che distaccano lavoratori nel suo territorio. Si tratta di una previsione positiva, che dovrebbe essere estesa anche ai rapporti di "subappalto" tra imprese private. Al riguardo, si formula l'invito alla Commissione europea affinché sia presa in considerazione tale proposta, che colmerebbe una disparità di trattamento tra lavori pubblici e lavori privati. Questa previsione potrebbe colmare ulteriormente le differenze tra gli ordinamenti degli Stati membri in materia di tutela dei lavoratori e avrebbe un



CONSIGLIO REGIONALE
Assemblea legislativa delle Marche

ESTRATTO PROCESSO VERBALE DELLA SEDUTA DEL DEL 26 APRILE 2016 N. 28

impatto positivo anche per quanto riguarda gli effetti anticoncorrenziali sul sistema delle imprese che si originano da una disparità di trattamento in tema di diritti sociali.

In generale, l'inserimento di una clausola sociale viene accolto con favore sotto il profilo del rispetto delle tutele minime dei lavoratori in caso di subappalto, ma può costituire un freno da parte delle imprese straniere a partecipare a bandi di altri Stati nel cui ordinamento tale clausola è inserita.

D) Si auspica che la Commissione europea prenda una attenzione specifica al settore dei trasporti su strada, per i quali si condivide l'opportunità di una disciplina specifica. E' infine indispensabile porre in essere controlli effettivi basati su regole certe ed uniformi in tutti gli Stati membri.

E) infine, relativamente alla questione riguardante la definizione delle componenti della retribuzione che devono essere considerate obbligatorie, ai fini della corretta applicazione della direttiva che modifica la direttiva 96/71/Ce, la Regione Marche auspica l'avvio da parte delle istituzioni statali di una discussione volta a dare attuazione ai principi dell'art. 36 della Costituzione”.

IL PRESIDENTE

F.to Antonio Mastrovincenzo

IL VICEPRESIDENTE

F.to Renato Claudio Minardi

LA VICEPRESIDENTE

F.to Marzia Malaigia

Le osservazioni contenute nella presente Risoluzione, che ne costituiscono parte integrante, sono inviate:

alle Presidenze della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica, nonché alle relative Commissioni di merito e competenti in materia di affari europei, al fine dell'espressione del parere secondo quanto previsto dal protocollo n. 2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al trattato sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea e per ciò che riguarda il c.d. dialogo politico disciplinato all'art. 9, comma 2, della legge 234/2012;

al Commissario europeo responsabile del rispetto del principio di sussidiarietà Frans Timmermans;

alla rete per la sussidiarietà del Comitato delle Regioni;

al Ministro per gli affari europei;

alla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, affinché abbia la massima diffusione tra le Assemblee legislative regionali e le Province autonome.