



Strasburgo, 13.3.2018
SWD(2018) 69 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio

che istituisce un'Autorità europea del lavoro

{COM(2018) 131 final} - {SWD(2018) 68 final}

Scheda di sintesi

Valutazione d'impatto della proposta di regolamento che istituisce l'Autorità europea del lavoro

A. Necessità di intervenire

Per quale motivo? Qual è il problema da affrontare?

La libera circolazione di lavoratori e servizi costituisce un elemento fondamentale per l'UE; essa però dipende dalla presenza di norme chiare ed eque sulla mobilità transfrontaliera dei lavoratori e sul coordinamento della sicurezza sociale e dalla loro effettiva applicazione. L'UE ha elaborato un ampio corpus legislativo che disciplina la libera circolazione dei lavoratori, il loro distacco nel contesto della prestazione di servizi e il coordinamento della sicurezza sociale. La Commissione Juncker ha presentato diverse proposte volte a migliorare tale quadro normativo, tra cui la revisione della direttiva relativa al distacco dei lavoratori e del regolamento sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, oltre alla *lex specialis* sul distacco nel settore del trasporto internazionale su strada.

Permangono tuttavia preoccupazioni per quanto riguarda il rispetto e l'applicazione effettiva della normativa dell'UE, con il rischio di compromettere l'equità del mercato interno e la fiducia in esso. Sono due i problemi di particolare rilievo: in primo luogo l'inadeguatezza delle informazioni, del sostegno e dell'orientamento offerti agli individui e ai datori di lavoro in situazioni transfrontaliere; in secondo luogo l'insufficiente cooperazione tra le autorità nazionali per garantire il rispetto delle norme.

La presente proposta è finalizzata a rispondere alle seguenti sfide specifiche:

- inadeguatezza del sostegno e dell'orientamento offerti agli individui e alle imprese in situazioni transfrontaliere, tra cui incompletezza o scarsa accessibilità delle informazioni disponibili al pubblico riguardo ai rispettivi diritti e obblighi;
- livello insufficiente di accesso alle informazioni e di condivisione delle stesse tra le autorità nazionali competenti per diversi settori della mobilità dei lavoratori e del coordinamento della sicurezza sociale;
- insufficienti capacità delle autorità nazionali di organizzare la cooperazione con le autorità oltre frontiera;
- debolezza o assenza di meccanismi per attività di esecuzione transfrontaliere congiunte;
- assenza di un meccanismo di mediazione transfrontaliera tra gli Stati membri in tutti i settori della mobilità dei lavoratori e del coordinamento della sicurezza sociale;
- inadeguata impostazione del coordinamento a livello dell'UE in questo ambito.

La mobilità dei lavoratori nell'UE ha manifestato una tendenza alla crescita durante l'intero periodo della crisi. Nel 2017, 17 milioni di cittadini vivevano o lavoravano in uno Stato membro diverso da quello di cui possedevano la cittadinanza, quasi il doppio rispetto a dieci anni prima. I distacchi sono aumentati del 68% fra il 2010 e il 2016, toccando i 2,3 milioni. 1,4 milioni di cittadini dell'UE sono pendolari che si recano in un altro Stato membro per lavorare. In tale contesto sono necessarie una collaborazione efficace tra le autorità nazionali e la concertazione delle iniziative di carattere amministrativo per gestire adeguatamente un mercato del lavoro di dimensioni sempre più europee.

Qual è l'obiettivo dell'iniziativa?

L'obiettivo generale dell'iniziativa è contribuire a rafforzare l'equità del mercato interno e la fiducia in esso, nonché sostenere la libera circolazione dei lavoratori e dei servizi. Gli obiettivi specifici dell'iniziativa sono rispettivamente i seguenti:

- migliorare l'accesso degli individui e dei datori di lavoro alle informazioni sui loro diritti e obblighi nei campi della mobilità dei lavoratori e del coordinamento della sicurezza sociale, nonché l'accesso ai servizi pertinenti;
- rafforzare la cooperazione operativa tra le autorità ai fini dell'esecuzione transfrontaliera della pertinente normativa dell'Unione, anche agevolando le ispezioni congiunte;
- fare opera di mediazione e agevolare la ricerca di soluzioni in caso di controversie tra autorità nazionali e di perturbazioni transfrontaliere del mercato del lavoro, ad esempio nel caso delle ristrutturazioni di imprese che riguardano più Stati membri.

Qual è il valore aggiunto dell'intervento a livello dell'UE?

Per quanto l'esecuzione del diritto dell'UE resti di competenza delle autorità nazionali, la libera circolazione dei lavoratori, il loro distacco e il coordinamento della sicurezza sociale sono per definizione argomenti di portata transnazionale che impongono di agire a livello dell'UE.

B. Soluzioni

Quali opzioni strategiche legislative e di altro tipo sono state prese in considerazione? Ne è stata prescelta una? Per quale motivo?

Per l'Autorità europea del lavoro sono state prese in considerazione tre opzioni strategiche, corrispondenti a livelli crescenti di ambizione, che prevedono funzioni: 1) di sostegno, 2) operative e 3) di vigilanza. Ogni opzione comprende i seguenti compiti che l'Autorità europea del lavoro potrebbe svolgere:

- servizi per la mobilità dei lavoratori, rivolti a individui e imprese;
- cooperazione e scambio di informazioni tra le autorità nazionali;
- sostegno alle ispezioni congiunte;
- analisi del mercato del lavoro e valutazione dei rischi;
- sostegno allo sviluppo delle capacità;
- mediazione tra le autorità nazionali;
- facilitazione della cooperazione tra i portatori di interessi in caso di perturbazioni transfrontaliere del mercato del lavoro.

In termini di realizzazione sono state prese in considerazione le opzioni seguenti:

- viene istituita una rete europea di coordinamento degli organismi esistenti dell'UE per la mobilità dei lavoratori e la Commissione assume nuovi compiti operativi (1);
- viene istituita una nuova Autorità europea del lavoro con compiti operativi sulla base degli organismi esistenti per la mobilità dei lavoratori (2);
- viene istituita una nuova Autorità europea del lavoro sulla base di un'agenzia esistente dell'UE nel settore dell'occupazione (3).

L'opzione prescelta associa l'opzione strategica operativa (2) alla sua realizzazione mediante una nuova Autorità europea del lavoro (2). Tale approccio permette alla Commissione di mantenere la direzione strategica unitamente agli Stati membri, come già avviene, e rispetta quindi il principio di evitare nuove deleghe.

L'opzione strategica operativa permette di conseguire gli obiettivi nella maniera più equilibrata e di garantire risultati positivi per le autorità, i lavoratori e le imprese a livello nazionale senza aumenti notevoli dei costi, e riscuote anche un notevole appoggio presso i portatori di interessi. L'opzione realizzativa che istituisce una nuova Autorità europea del lavoro sulla base degli organismi esistenti dell'UE per la mobilità dei lavoratori associa l'efficacia nello svolgimento dei compiti operativi al sostegno alle attività degli organismi esistenti dell'UE, nel contempo razionalizzandoli, in modo proporzionato e nel rispetto della sussidiarietà, rispondendo a preoccupazioni espresse dai pertinenti portatori di interessi.

Per istituire una nuova agenzia è necessario un atto normativo (regolamento).

Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

Il livello di sostegno varia in funzione dei diversi portatori di interessi, delle misure e delle opzioni. Esiste un ampio sostegno per il miglioramento dello scambio di informazioni e della valutazione dei rischi, ma una forte resistenza delle autorità nazionali, come anche delle associazioni dei datori di lavoro, nei confronti dell'imposizione di ispezioni transfrontaliere congiunte, di decisioni vincolanti o di meccanismi obbligatori di risoluzione delle controversie. Nel settore del trasporto internazionale su strada, le autorità esecutive nazionali favoriscono piuttosto un meccanismo a livello dell'UE che agevoli l'esecuzione armonizzata delle norme attraverso le frontiere. I sindacati appoggiano meccanismi di conciliazione dell'UE. Sia i sindacati sia i cittadini approvano l'estensione della risoluzione delle controversie anche alle controversie transfrontaliere individuali, senza limitarla alle autorità nazionali.

Con limitate eccezioni, il sostegno per l'istituzione di una nuova Autorità dipende dal campo di azione e dagli

obiettivi ad essa attribuiti, oltre che dagli eventuali costi. I portatori di interesse tendono a preferire l'opzione di razionalizzare e rendere più efficienti le reti e strutture esistenti.

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (o, in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

I vantaggi per gli individui, in particolare i lavoratori mobili, consisteranno in migliore protezione e minore esposizione ai rischi di frodi e abusi, in particolare nel settore del trasporto su strada. Altri benefici deriveranno dalle maggiori possibilità di esercitare i diritti di libera circolazione.

Le imprese, in particolare quelle piccole e medie, saranno avvantaggiate da concorrenza più equa e maggiore parità di condizioni, oltre che da minore incertezza sulla propria situazione, soprattutto in relazione al distacco di lavoratori; insieme alla disponibilità di migliori informazioni, ciò potrà agevolare la decisione di intraprendere attività transfrontaliere.

Per le autorità nazionali i vantaggi deriveranno da maggiore cooperazione e migliori capacità di controllo dell'esecuzione della normativa. Si prevede che i vantaggi della cooperazione strutturata aumenteranno nel tempo, in quanto un maggior numero di autorità nazionali deciderà di avvalersi dell'assetto disponibile.

Si prevedono in generale vantaggi macroeconomici di più ampia portata grazie al funzionamento migliore e più equo del mercato interno, che incoraggerà in generale la concorrenza leale e ripristinerà la fiducia tra le amministrazioni.

Quali sono i costi dell'opzione prescelta (o, in mancanza di quest'ultima, delle opzioni principali)?

Con l'opzione prescelta il costo complessivo dell'Autorità europea del lavoro per il bilancio dell'UE è previsto in 50,9 milioni di EUR all'anno una volta raggiunta la piena operatività nel 2023. Non vi sono effetti ambientali.

Quale sarà l'incidenza su aziende, PMI e microimprese?

L'incidenza su aziende, PMI e microimprese dovrebbe essere positiva: le imprese dovrebbero trarre vantaggi dalla migliore efficienza amministrativa e dal migliore funzionamento del mercato interno, in particolare grazie a migliori verifiche della parità di condizioni. Non vi sono costi per le aziende rispettose delle regole.

L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni sarà significativo?

L'impatto sui bilanci nazionali sarà minimo dato che la proposta è finanziata dal bilancio dell'UE. Non è possibile quantificare con esattezza l'impatto sulle amministrazioni, ma in base ai casi di studio si prevede che sarà positivo in quanto una migliore esecuzione porterà in evidenza contributi sociali precedentemente evasi.

Sono previsti altri impatti significativi?

La proposta porterà alla razionalizzazione di alcuni degli organismi esistenti dell'UE per la mobilità, vale a dire: i) l'ufficio europeo di coordinamento della rete EURES; ii) il comitato di conciliazione della commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, iii) la commissione di controllo dei conti e iv) la commissione tecnica, tutti facenti capo a tale commissione amministrativa; v) la piattaforma europea per la lotta al lavoro non dichiarato; vi) il comitato di esperti sul distacco dei lavoratori; e vii) il comitato tecnico sulla libera circolazione dei lavoratori. I compiti precedentemente eseguiti da tali organismi saranno svolti dall'Autorità. Questa svilupperà invece la cooperazione con i tre organismi rimanenti nel settore della mobilità dei lavoratori e del coordinamento della sicurezza sociale, ossia la commissione amministrativa e il comitato consultivo per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale nonché il comitato consultivo sulla libera circolazione dei lavoratori. Anche il comitato dei trasporti stradali non subirà modifiche.

D. Tappe successive

Quando saranno riesaminate le misure proposte?

La Commissione riesaminerà l'applicazione del regolamento 5 anni dopo la sua entrata in vigore, come prescritto dal regolamento finanziario e dagli orientamenti per legiferare meglio.