



NOTA N. 56

ATTO COMUNITARIO N. 146: PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL CONSIGLIO RECANTE ATTUAZIONE DELL'ACCORDO CONCLUSO DALLA CONFEDERAZIONE GENERALE DELLE COOPERATIVE AGRICOLE NELL'UNIONE EUROPEA (COGECA), DALLA FEDERAZIONE EUROPEA DEI LAVORATORI DEI TRASPORTI (ETF) E DALL'ASSOCIAZIONE DELLE ORGANIZZAZIONI NAZIONALI DELLE IMPRESE DI PESCA DELL'UNIONE EUROPEA (EUROPÊCHE) DEL 21 MAGGIO 2012, MODIFICATO L'8 MAGGIO 2013, RELATIVO ALL'ATTUAZIONE DELLA CONVENZIONE SUL LAVORO NEL SETTORE DELLA PESCA DEL 2007 DELL'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE DEL LAVORO

TITOLO ATTO:	Atto comunitario n. 146: Proposta di direttiva del Consiglio recante attuazione dell'accordo concluso dalla Confederazione generale delle cooperative agricole nell'Unione europea (COGECA), dalla Federazione europea dei lavoratori dei trasporti (ETF) e dall'Associazione delle organizzazioni nazionali delle imprese di pesca dell'Unione europea (Europêche) del 21 maggio 2012, modificato l'8 maggio 2013, relativo all'attuazione della Convenzione sul lavoro nel settore della pesca del 2007 dell'Organizzazione internazionale del lavoro
NUMERO ATTO	COM(2016) 235
NUMERO PROCEDURA	2016/0124 (NLE)
AUTORE	Commissione europea
DATA DELL'ATTO	29/04/2016
DATA DI TRASMISSIONE	02/05/2016
ASSEGNATO IL	19/05/2016
COMM.NE DI MERITO	11 ^a
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a , 9 ^a e 14 ^a
OGGETTO	Recepimento nell'ordinamento UE dell'accordo europeo tra le parti sociali concernente l'attuazione della Convenzione C-188 del 2007 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) nel settore della pesca, ai fini del miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro a bordo delle navi e dei pescherecci adibiti alla pesca. In particolare, l'accordo interviene su: il lavoro a bordo e le condizioni di servizio; l'alloggio; l'alimentazione; la sicurezza sul lavoro, la tutela della salute e le cure mediche.
BASE GIURIDICA	Articolo 155 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), inserito all'interno della Parte terza ("Politiche e azioni

interne dell'Unione"), Titolo X ("Politica sociale"). Il par. 1 dell'articolo 155 stabilisce che "il dialogo fra le parti sociali a livello dell'Unione può condurre, se queste lo desiderano, a relazioni contrattuali, ivi compresi accordi". Ai sensi del par. 2, tali accordi, qualora concernano i settori elencati nell'art. 153 (tra i quali il miglioramento dell'ambiente di lavoro, "per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori", e in generale le condizioni di lavoro) e sempre che vi sia una "richiesta congiunta delle parti firmatarie¹", sono attuati "in base ad una decisione del Consiglio su proposta della Commissione". Il Parlamento europeo deve esserne informato.

PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

Il documento in esame contiene, coerentemente con l'art. 5 del Protocollo 2 al Trattato di Lisbona, relativo all'applicazione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità, la motivazione del rispetto dei suddetti principi.

Tuttavia, la proposta di direttiva non è sottoposta all'esame dei Parlamenti nazionali dell'Unione ai fini del controllo sul rispetto del principio di sussidiarietà (da esercitarsi entro il prescritto termine di otto settimane). La ragione non è esplicitata, ma si può ritenere che la base giuridica dell'atto, costituita dal citato art. 155 del TFUE, sia stata interpretata dalla Commissione europea come inerente alla competenza esclusiva dell'Unione europea, anziché afferente alla competenza concorrente con gli Stati membri² - evenienza, quest'ultima, che legittimerebbe, invece, il controllo dei Parlamenti nazionali sul rispetto del principio di sussidiarietà -.

Sulla proposta di direttiva in esame i Parlamenti nazionali sono in ogni caso chiamati ad intervenire nell'ambito del processo di [dialogo politico](#), avviato dalla Commissione nel 2006 al fine di accrescerne la partecipazione agli affari europei e di rafforzare la dimensione parlamentare e democratica dell'UE. Nel quadro del dialogo politico (ora disciplinato nell'ordinamento interno dall'art. 9 della legge n. 234 del 2012), i Parlamenti nazionali possono inviare pareri alla Commissione, la quale risponde entro un termine di tre mesi, nonché al Parlamento europeo ed al Consiglio dell'Unione.

Nel merito, la Commissione afferma che la proposta di direttiva è conforme al principio di sussidiarietà in termini di:

necessità dell'intervento delle istituzioni dell'Unione, ai fini di garantire ai lavoratori della pesca condizioni di vita e di lavoro equamente dignitose all'interno dell'UE e pari condizioni di competitività tra gli Stati membri (nonché in base alla considerazione che i pescherecci e le navi battono bandiere di diversi Stati dell'UE ed operano anche al di fuori delle acque territoriali dello Stato membro dell'UE di bandiera);

valore aggiunto per l'Unione, in termini di creazione di un quadro

¹ Richiesta che, nel caso in esame, è stata formulata dalle parti sociali contestualmente alla conclusione dell'accordo.

² Si ricorda che nell'ambito della competenza concorrente rientra il settore della politica sociale, ai sensi dell'art. 4 del TFUE.

giuridico consolidato per il settore della pesca, allineato a norme internazionali.

Per quanto concerne il principio di proporzionalità, la proposta è dichiarata congrua rispetto agli obiettivi che si intende perseguire.

ANNOTAZIONI:

Ai sensi dell'art. 6 della legge n. 234 del 2012, la presente proposta di direttiva è stata segnalata dal Governo fra gli atti dell'Unione di particolare interesse nazionale.

1) CONTESTO NORMATIVO

L'accordo tra le parti sociali oggetto della proposta di direttiva ([COM\(2016\) 235](#)) ed allegato alla stessa è inteso a dare attuazione alla [Convenzione C-188](#) del 2007 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL), concernente la tutela del lavoro nel settore della pesca, con riferimento a: il lavoro a bordo e le condizioni di servizio; l'alloggio; l'alimentazione; la sicurezza sul lavoro, la tutela della salute e le cure mediche. La Convenzione è stata firmata il 14 giugno 2007 e non è ancora entrata in vigore; l'art. 48, infatti, ne subordina l'entrata in vigore alle condizioni concorrenti della ratifica da parte di almeno 10 Stati membri dell'OIL e della ratifica da parte di almeno 8 Stati membri costieri, disponendo la decorrenza dell'entrata in vigore dal dodicesimo mese successivo alla registrazione di tali ratifiche³. Alla data di redazione della presente scheda, risultano pervenute le ratifiche solo di 8 Stati⁴.

L'accordo europeo in oggetto tra le parti sociali nel settore⁵ - concluso il 21 maggio 2012 e modificato l'8 maggio 2013 - esclude⁶ che il medesimo entri in vigore prima dell'entrata in vigore della suddetta Convenzione; inoltre, la proposta di direttiva⁷ prevede, a decorrere da quest'ultima data, un termine di due anni per il recepimento - da parte degli Stati membri - dell'accordo summenzionato⁸.

Si rileva che dalla nuova direttiva conseguirebbe l'applicazione dell'accordo, dopo il suddetto termine di due anni, per tutti gli Stati membri dell'Unione, mentre la citata Convenzione OIL, ai sensi dell'art. 48 della stessa, è vincolante (dopo la propria entrata in vigore) esclusivamente per gli Stati membri dell'OIL che l'abbiano ratificata (o che via via la ratifichino)⁹.

I singoli articoli dell'accordo tra le parti sociali specificano, con riferimento alla categoria dei

³ In séguito all'entrata in vigore, la Convenzione, ai sensi del citato art. 48, diventa vincolante per i soli Stati membri dell'OIL che l'abbiano ratificata. Per gli altri Stati membri, la Convenzione entra in vigore dodici mesi dopo la data di registrazione della relativa ratifica.

⁴ Il 7 giugno 2010 il Consiglio dell'Unione ha adottato una [decisione](#) con cui gli Stati membri sono "autorizzati a ratificare" la suddetta Convenzione e si invitano i medesimi a "sforzarsi di adottare tutte le misure necessarie a depositare quanto prima, e preferibilmente entro il 31 dicembre 2012, i loro strumenti di ratifica della convenzione".

Riguardo all'Italia, si ricorda che il 15 gennaio 2016 è stato presentato alla Camera dei deputati un disegno di legge di iniziativa parlamentare per la ratifica ed esecuzione della Convenzione ([A.C. 3537](#)), del quale non è ancora iniziato l'esame.

⁵ Esse sono: la Confederazione generale delle cooperative agricole nell'Unione europea (COGECA); la Federazione europea dei lavoratori dei trasporti (ETF); l'Associazione delle organizzazioni nazionali delle imprese di pesca dell'Unione europea (*Europêche*). Per un'analisi della loro rappresentatività al livello di Unione, si rinvia alla valutazione d'impatto ([SWD\(2016\) 144](#), pagg. 24-25).

⁶ Cfr. l'art. 38 dell'accordo.

⁷ Art. 4, par. 1.

⁸ Più precisamente, il termine di due anni decorre dalla data di entrata in vigore della direttiva, data che, secondo la proposta in esame (art. 6), coincide con quella di entrata in vigore della Convenzione.

⁹ Cfr. *supra*, in nota.

pescatori, quali testi normativi europei vigenti continueranno ad essere applicati e quali, viceversa, non troveranno più applicazione per i lavoratori in oggetto¹⁰. In linea di massima, la *ratio* seguita (come indicato dalla Commissione europea nel punto n. 7) delle premesse della proposta di direttiva) è quella di far salve le disposizioni vigenti dell'Unione che siano più specifiche o concedano un livello maggiore di protezione a tutti i lavoratori della pesca¹¹.

2) SINTESI DELLE MISURE PROPOSTE

Come accennato, la proposta di direttiva ([COM\(2016\) 235](#)) è intesa a dare attuazione ad un accordo europeo tra le parti sociali, il quale è allegato alla medesima ([COM\(2016\) 235 Allegato I](#)).

2.a) Proposta di direttiva ([COM\(2016\) 235](#))

L'**art. 1** della proposta di direttiva rende vincolante il suddetto accordo tra le parti sociali¹², il quale - ai sensi dell'**art. 2** della proposta - stabilisce livelli di tutela minimi, essendo fatta salva la facoltà degli Stati membri di "mantenere o introdurre disposizioni più favorevoli ai lavoratori". L'**art. 2** specifica altresì che "l'attuazione della presente direttiva non costituisce (...) motivo sufficiente per giustificare una riduzione del livello generale della protezione dei lavoratori nei settori disciplinati dalla presente direttiva", fermo restando "il diritto degli Stati membri e delle parti sociali di stabilire, alla luce dell'evolversi della situazione, disposizioni legislative, regolamentari o contrattuali diverse da quelle vigenti al momento dell'adozione della presente direttiva, a condizione che le prescrizioni minime previste da quest'ultima siano sempre rispettate".

Le sanzioni applicabili, in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate "a norma" della direttiva, sono di competenza degli Stati membri; l'**art. 3** specifica che le sanzioni devono essere "effettive, proporzionate e dissuasive".

Riguardo al termine di recepimento della direttiva per gli Stati membri, si rinvia al precedente paragrafo sul "Contesto normativo".

Ai sensi dell'**art. 5**, la Commissione europea elabora, entro cinque anni dall'entrata in vigore della direttiva, una relazione sull'attuazione, sull'applicazione e sulla valutazione della stessa.

2.b) Accordo tra le parti sociali ([COM\(2016\) 235, All. I](#)) relativo all'attuazione della Convenzione sul lavoro nel settore della pesca del 2007 dell'Organizzazione internazionale del lavoro

¹⁰ Tra le direttive citate dall'accordo, si ricordano le seguenti:

- la [direttiva 89/391/CEE](#) del Consiglio, del 12 giugno 1989, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro;
- la [direttiva 91/533/CE del Consiglio](#), del 14 ottobre 1991, relativa all'obbligo del datore di lavoro di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro;
- la [direttiva 92/29/CEE](#) del Consiglio, del 31 marzo 1992, riguardante le prescrizioni minime di sicurezza e di salute per promuovere una migliore assistenza medica a bordo delle navi;
- la [direttiva 93/103/CE del Consiglio](#), del 23 novembre 1993, riguardante le prescrizioni minime di sicurezza e di salute per il lavoro a bordo delle navi da pesca;
- la [direttiva 94/33/CE del Consiglio](#), del 22 giugno 1994, relativa alla protezione dei giovani sul lavoro;
- la [direttiva 2003/88/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro;
- la [direttiva 2008/104/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale.

¹¹ Si ricorda altresì che l'accordo in oggetto, secondo le parti sociali firmatarie, come enunciato nel punto n. 9) delle premesse della medesima, costituisce "un primo passo per contribuire alla codificazione dell'*acquis* sociale nel settore della pesca".

¹² Riguardo al contenuto di quest'ultimo, cfr. il successivo paragrafo 2.b).

L'accordo riprende l'impostazione della citata Convenzione OIL C-188 del 2007, disciplinando preliminarmente (**art. 5**) la responsabilità generale dell'armatore del peschereccio¹³ (il quale deve "garantire che il comandante disponga delle risorse e dei mezzi necessari per rispettare gli obblighi" che derivano dall'accordo) e le responsabilità del comandante per la sicurezza dei pescatori a bordo, della navigazione e dell'esercizio dell'imbarcazione. I pescatori, a loro volta, devono conformarsi agli ordini legittimi del comandante e alle misure vigenti in materia di sicurezza e salute.

L'età minima per lavorare a bordo di un peschereccio è stabilita dall'**art. 6** in 16 anni, "a condizione che l'interessato non sia più soggetto all'obbligo scolastico a tempo pieno", ovvero in 18 anni per attività che possano "compromettere la salute, la sicurezza, lo sviluppo fisico, mentale o sociale, l'istruzione o la moralità" e per il lavoro notturno; l'autorità competente può autorizzare al lavoro a bordo i soggetti infrasedicenni, purché abbiano almeno 15 anni, non siano più soggetti all'obbligo scolastico e seguano una formazione professionale nel settore della pesca.

Viene prevista la condizione, per il lavoro a bordo di un peschereccio, della sussistenza di un certificato medico, in corso di validità, che attesti l'idoneità all'esercizio delle mansioni (**artt. da 7 a 9**).

Riguardo alle condizioni di servizio, l'**art. 10** stabilisce l'obbligo, per gli armatori, di garantire che i pescherecci siano provvisti di equipaggio sufficiente e adeguato, sotto il profilo della sicurezza per la navigazione, e che il comando sia affidato a persona competente. Le ore di lavoro e di riposo sono oggetto dell'**art. 11**.

Gli **artt. da 13 a 18** concernono il contratto di lavoro dei pescatori, uno schema riassuntivo del quale è pubblicato nell'Allegato I dell'accordo. La disciplina dettagliata delle informazioni minime da inserire nel contratto, delle procedure per garantire che i lavoratori abbiano la possibilità di esaminarne le condizioni e di chiedere assistenza in merito (prima della firma), della tenuta dei registri dell'attività lavorativa e dei mezzi di risoluzione delle controversie è demandata allo Stato membro.

L'**art. 19** disciplina il diritto al rimpatrio del pescatore da un porto straniero, nei casi di cessazione del rapporto di lavoro.

L'**art. 20** reca alcune disposizioni sulle agenzie per il lavoro.

Gli **artt. da 21 a 36** concernono gli aspetti relativi alla salute e sicurezza sul lavoro (alimentazione e alloggio, tutela della salute e cure mediche, sicurezza e salute sul lavoro e prevenzione degli infortuni). Tra tali norme si segnalano il diritto di ricevere prestazioni di tutela della salute e cure mediche anche a bordo (**art. 26**), a titolo gratuito "nella misura in cui ciò è compatibile con il diritto e la pratica nazionale dello Stato membro" (**art. 29**). L'Allegato II dell'accordo contiene dettagli sugli alloggi a bordo dei pescherecci.

L'**art. 37** prevede che le parti firmatarie dell'accordo possano richiederne il riesame in caso di modifica delle disposizioni della citata Convenzione C-188 (par. 1) o della normativa europea rilevante (par. 2).

3) RELAZIONE DEL GOVERNO

Nella propria relazione al Parlamento, presentata ai sensi dell'art. 6, comma 4, della legge 24 dicembre 2012, n. 234, il **Ministero del lavoro e delle politiche sociali specifica che, per quanto di propria competenza, non sussistono particolari riserve all'accoglimento della proposta di direttiva**, "essendo la materia della salute e sicurezza nel settore della pesca compiutamente disciplinata nell'ordinamento nazionale, in maniera conforme alle prescrizioni dell'Accordo".

¹³ L'accordo fa riferimento con il termine peschereccio (o nave) a "qualsiasi imbarcazione battente bandiera di uno Stato membro o registrata sotto la piena giurisdizione di uno Stato membro, di qualsiasi tipo, indipendentemente dalla forma di proprietà, adibita o destinata ad essere adibita alla pesca commerciale" (art. 1, primo comma, lett. h)).

La relazione sofferma l'attenzione, in particolare, sui seguenti aspetti:

- 1) le responsabilità dell'armatore e del comandante (art. 5 dell'accordo), già disciplinate in termini conformi nell'ordinamento nazionale dai decreti legislativi 27 luglio 1999, n. 271, e 17 agosto 1999, n. 298;
- 2) l'alimentazione e l'alloggio (artt. da 21 a 25 dell'accordo) e la sicurezza e salute sul lavoro e la prevenzione degli infortuni (artt. da 33 a 36), già disciplinati in termini conformi nell'ordinamento nazionale dai suddetti due decreti legislativi e dal D.Lgs. 9 aprile 2008, n. 81;
- 3) l'età minima dei pescatori (art. 6 dell'accordo), con riferimento alla quale la relazione governativa ricorda che nell'ordinamento italiano il limite minimo generale di età per l'accesso al lavoro è pari a 16 anni (ai sensi dell'art. 1, comma 622, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, ed in conformità a limiti minimi specifici già vigenti per la gente di mare);
- 4) il divieto di lavoro notturno per i minorenni (art. 6 dell'accordo), già posto per tutti i settori lavorativi, nell'ordinamento interno, dalla L. 17 ottobre 1967, n. 977;
- 5) l'orario di lavoro (art. 11 dell'accordo). La relazione governativa sottolinea che la disciplina degli orari, dei riposi e delle ferie contenuta nell'accordo risulta "pienamente conforme a quella prevista dal decreto legislativo 27 maggio 2005, n. 108".

Si segnala che la valutazione d'impatto (della proposta di direttiva) elaborata dalla Commissione europea ([SWD\(2016\) 144](#), pagg. 30-43) reca un'analisi della legislazione degli Stati membri nel settore oggetto dell'accordo. Da tale ricognizione risulta che le disposizioni di quest'ultimo in materia di certificati medici, di diritto di rimpatrio, di assistenza medica a bordo ed a riva, di indennizzo nei casi di infortunio sul lavoro, malattia connessa al lavoro o decesso richiedono un adeguamento dell'attuale ordinamento italiano, il quale è invece già conforme alle disposizioni dell'accordo relative all'età minima, al divieto di lavoro notturno per i minori, all'orario di lavoro, all'alimentazione, alla consultazione dei lavoratori in materia di sicurezza sul lavoro.

4) PROSPETTIVE NEGOZIALI

I lavori non risultano ancora iniziati al livello di Parlamento europeo e di Consiglio.

5) ITER PRESSO GLI ALTRI PARLAMENTI NAZIONALI DELL'UNIONE E VALUTAZIONE D'IMPATTO

Come accennato, i servizi della Commissione europea hanno curato una valutazione d'impatto (della proposta di direttiva), disponibile in lingua inglese (documento [SWD\(2016\) 144](#)). Una sintesi è disponibile anche in lingua italiana ([SWD\(2016\) 143](#)).

Al momento della redazione della presente scheda, la proposta di direttiva è all'esame di sette Parlamenti nazionali (Camera dei deputati ceca, Parlamento finlandese, *Bundesrat* tedesco, Senato e *Sejm* polacchi, *House of Commons* del Regno Unito, Parlamento slovacco, Parlamento svedese). Nessuno di essi ha sinora segnalato elementi di criticità. Per maggiori dettagli, si rinvia al sito [IPEX](#).