



Bruxelles, 1.3.2019
COM(2019) 120 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Strategia per l'aviazione in Europa: mantenere e promuovere norme sociali elevate

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL COMITATO DELLE REGIONI

Strategia per l'aviazione in Europa: mantenere e promuovere norme sociali elevate

1. INTRODUZIONE

Nel 2017 l'UE non solo ha celebrato il venticinquesimo anniversario del mercato interno dell'aviazione¹, ma ha anche proclamato il pilastro europeo dei diritti sociali². Si tratta di un esempio di successo dell'Unione. In particolare il successo del mercato dell'aviazione dell'UE è reso possibile dai numerosi cittadini europei che ogni giorno lavorano nel settore e si adoperano in suo favore. Rendendo i voli più agevoli e meno costosi, il mercato interno dell'aviazione ha avvicinato i cittadini europei e ha migliorato i loro contatti con il mondo. La scelta senza precedenti di opportunità di viaggio in aereo ha permesso a molti europei di viaggiare, studiare e lavorare all'interno e al di fuori dell'Europa. Il numero e la frequenza dei voli sono aumentati in modo sostanziale: i voli giornalieri sono passati da meno di 10 000 nel 1992 a circa 25 000 nel 2017³, mentre le rotte sono passate da meno di 2 700 a 8 400⁴. Nel 2017 più di un miliardo di passeggeri hanno fruito del trasporto aereo all'interno dell'UE e da o verso l'UE⁵.

Le norme sul trasporto aereo sono state armonizzate all'interno dell'UE, garantendo che tutti gli operatori, ovunque si trovino nell'Unione, abbiano lo stesso accesso al mercato del trasporto aereo. La protezione sociale e il diritto del lavoro restano però in primo luogo di competenza degli Stati membri⁶. Ciò significa che tutto il personale dell'aviazione beneficia della protezione offerta dal diritto dell'UE, ma i diritti e livelli di protezione possono essere diversi a seconda del diritto nazionale applicabile. Questa situazione può risultare particolarmente complicata per il personale di volo (vale a dire l'equipaggio di cabina e i piloti)⁷, a causa del carattere transfrontaliero del lavoro.

La spinta a ridurre i costi in un mercato fortemente competitivo ha stimolato l'innovazione e ha imposto alla forza lavoro di adattarsi a un ambiente in rapida evoluzione. Alcune compagnie aeree hanno introdotto pratiche (come l'ingaggio del personale di volo tramite intermediari o di lavoratori autonomi o i cosiddetti programmi "pay-to-fly") che si ripercuotono sulle condizioni di lavoro e di occupazione del personale di volo e possono generare incertezza giuridica. Una serie di scioperi indetti in vari Stati membri negli ultimi anni ha dato espressione al malcontento diffuso tra il personale di volo riguardo al cambiamento delle condizioni di occupazione e di lavoro.

¹ https://ec.europa.eu/transport/modes/air/25years-eu-aviation_it.

² https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/social-summit-european-pillar-social-rights-booklet_it.pdf.

³ Eurocontrol.

⁴ OAG.

⁵ Eurostat, 2018.

⁶ Cfr. articolo 153 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁷ Per quanto riguarda i fornitori di servizi di assistenza a terra, la prossima valutazione del 2019 esaminerà gli effetti sociali non previsti della legislazione dell'UE sull'assistenza a terra, in particolare per quanto riguarda le condizioni di lavoro. Per quanto riguarda i controllori del traffico aereo, cfr. COM(2017) 286 final e SWD(2017) 207 final.

La legislazione dell'UE che stabilisce norme minime e le normative nazionali che tutelano i lavoratori, compreso il personale di volo, sono consistenti. Una serie di norme specifiche dell'UE mira inoltre a proteggere tali lavoratori nelle attività transfrontaliere e garantisce che il personale di volo possa cogliere le opportunità di lavoro e godere di protezione quando esercita la libertà di circolare nel mercato interno. Il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale europeo, gli Stati membri, le compagnie aeree e le parti sociali hanno espresso preoccupazione per le ripercussioni che alcune pratiche di certe compagnie aeree hanno sulle condizioni di occupazione e di lavoro del personale di volo. Temono che esse abbiano determinato incertezza giuridica, livelli diversi di protezione dei lavoratori e disparità di condizioni per i vettori aerei. La Commissione ha ricevuto richieste di chiarimenti su tali questioni.

Nel 2015 la Commissione ha presentato una strategia per l'aviazione in Europa⁸, che ha posto in primo piano l'agenda sociale nel settore dell'aviazione. In seguito è intervenuta in tutti gli impegni assunti. Sostiene attivamente il dialogo sociale nel settore dell'aviazione, in particolare attraverso il comitato di dialogo sociale settoriale sull'aviazione civile e nel 2016 ha pubblicato una guida pratica sul diritto del lavoro applicabile e sul tribunale competente⁹. Per acquisire maggiori informazioni sulla situazione attuale del personale di volo, ha commissionato uno studio relativo alle condizioni di occupazione e di lavoro del personale di volo nel mercato interno dell'aviazione dell'UE (lo "studio Ricardo")¹⁰. Si è inoltre avvalsa di studi esterni¹¹, scambi di informazioni periodici con le parti interessate e contributi forniti da queste ultime. Nell'ambito della valutazione del regolamento sui servizi aerei¹², sta esaminando anche gli effetti sociali indesiderati di questa normativa, in particolare sulle condizioni di lavoro.

Nel 2017 il Parlamento europeo ha invitato gli Stati membri e la Commissione ad affrontare le questioni sociali nel settore dell'aviazione, in particolare per quanto riguarda il personale di volo ad alta mobilità¹³. Il Comitato economico e sociale europeo ha inoltre incoraggiato la Commissione ad adottare ulteriori misure concrete per prevenire gli effetti negativi sull'occupazione e creare posti di lavoro di qualità¹⁴, mentre il Comitato europeo delle regioni ha sottolineato che un settore europeo dell'aviazione competitivo e sostenibile a lungo termine è essenziale per lo sviluppo a livello sia locale sia regionale. Il pilastro europeo dei diritti sociali è stato proclamato nel novembre 2017 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione europea. Esso esprime principi e diritti essenziali per mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti nell'Europa del XXI secolo.

⁸ COM(2015) 598 final.

⁹ <https://publications.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/41547fa8-20a8-11e6-86d0-01aa75ed71a1>.

¹⁰ "Study on the employment and working conditions of aircrews in the EU internal aviation market" [di prossima pubblicazione].

¹¹ "Study on the effects of the implementation of the EU aviation common market on employment and working conditions in the Air Transport Sector over the period 1997/2010" (Studio sugli effetti dell'attuazione del mercato comune dell'aviazione dell'UE sulle condizioni di occupazione e di lavoro nel settore del trasporto aereo nel periodo 1997-2010), luglio 2012, e "Study on employment and working conditions in air transport and airports" (Studio sulle condizioni di occupazione e di lavoro nel trasporto aereo e negli aeroporti), ottobre 2015 ("studio Stear Davies Gleave").

¹² Regolamento (CE) n. 1008/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 settembre 2008, recante norme comuni per la prestazione di servizi aerei nella Comunità (GU L 293 del 31.10.2008, pag. 3).

¹³ Risoluzione del 16 febbraio 2017 sulla strategia per l'aviazione in Europa del 2015.

¹⁴ Parere TEN/581 sulla strategia per l'aviazione in Europa, del 14.7.2016, che fa riferimento al parere TEN/565 sul tema del dumping sociale nel settore dell'aviazione civile europea, del 16.9.2015.

Più di recente, nel contesto sopra descritto, alcuni Stati membri hanno sollecitato un'azione a livello nazionale ed europeo al fine di elaborare e attuare un'agenda sociale ambiziosa e significativa nel settore dell'aviazione. Essi hanno evidenziato l'importanza di garantire una concorrenza sana e leale e condizioni di lavoro eque nel settore e hanno invitato la Commissione ad adoperarsi a favore di misure concrete ed efficaci per affrontare le principali questioni irrisolte¹⁵. Anche un'organizzazione delle compagnie aeree, che rappresenta quasi un quarto del mercato dell'aviazione dell'UE, e due organizzazioni sindacali del personale di volo europeo hanno lanciato un appello urgente¹⁶ affinché i responsabili delle decisioni a livello europeo e nazionale garantiscano norme sociali adeguate e parità di condizioni sul mercato dell'aviazione dell'UE, in particolare per quanto riguarda il personale di volo.

Nella presente relazione la Commissione fa il bilancio dei progressi compiuti nell'ambito dell'agenda sociale nel settore dell'aviazione, enunciata nella strategia per l'aviazione del 2015. Concentrandosi sul personale di volo, e in linea con le sue priorità politiche in materia di posti di lavoro, crescita ed equità, la Commissione esamina le principali opportunità e sfide di oggi, basandosi sulle conclusioni dello studio Ricardo, nel quale sono state analizzate le questioni fondamentali individuate dalle organizzazioni europee del personale di volo, e con l'obiettivo di migliorare la certezza del diritto per il personale di volo mobile. Essa delinea inoltre alcune azioni concrete da attuare nel breve periodo per rafforzare l'agenda sociale nel settore dell'aviazione.

2. POSTI DI LAVORO E OCCUPAZIONE NEL MERCATO DELL'AVIAZIONE ODIERNO

Il settore dell'aviazione è un'importante fonte di occupazione. Secondo una stima del 2016, nell'Unione ha creato direttamente due milioni di posti di lavoro, il 18,8 % dei quali presso compagnie aeree, e nel complesso ha alimentato 9,4 milioni di posti di lavoro¹⁷. Il trasporto aereo¹⁸ nell'UE è direttamente correlato a 437 000 lavoratori (193 000 donne e 244 000 uomini)¹⁹. Si prevede che il settore continuerà a creare nuovi posti di lavoro²⁰. Non sono disponibili dati specifici riguardanti il personale di volo.

Tradizionalmente, i vettori aerei avevano la propria flotta e il proprio personale di volo basati in un solo paese, ossia il paese in cui era ubicato il loro principale centro di attività²¹. Tale paese corrispondeva anche al luogo di lavoro del personale di volo, al luogo in cui si applicava la normativa sociale e al luogo che aveva la competenza giurisdizionale. In un mercato liberalizzato e competitivo che richiede maggiore flessibilità e un miglior rapporto costi-benefici, i modelli commerciali delle compagnie aeree si sono notevolmente evoluti. In questo contesto, si sono sviluppate diverse pratiche e varie forme di occupazione nel settore, come è avvenuto in molti altri ambiti dell'economia. I voli a basso costo, che di norma

¹⁵ Dichiarazione congiunta su un'agenda sociale nel settore dell'aviazione firmata da Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi, 2.10.2018.

¹⁶ "A social agenda for European Aviation" (Un'agenda sociale per l'aviazione europea), Airline Coordination Platform, European Cockpit Association e European Transport Workers' Federation, 2.10.2018.

¹⁷ https://aviationbenefits.org/media/166344/abbb18_full-report_web.pdf.

¹⁸ Non sono incluse le operazioni aeroportuali e la riparazione e manutenzione di aeromobili o di motori di aeromobili.

¹⁹ Eurostat, secondo trimestre 2018.

²⁰ Secondo le previsioni di Airbus, tra il 2017 e il 2037 la domanda di piloti a livello mondiale aumenterà di 538 000 unità (219 000 nella regione Asia-Pacifico, 68 000 in Nord America, 94 000 in Europa, 57 000 in Medio Oriente, 52 000 in America Latina, 25 000 in Africa e 23 000 in Russia/Asia centrale).

²¹ Cfr. articolo 2, punto 26, del regolamento sui servizi aerei.

operano point-to-point, sono cresciuti del 61 % tra il 2007 e il 2016²², conquistando quasi il 50 % del mercato interno all'UE in termini di posti disponibili²³. Con l'aumento delle rotte point-to-point, il numero di basi operative è cresciuto costantemente dal 2008 e sempre più spesso gli aerei e il personale di volo di una compagnia aerea hanno sede al di fuori del principale centro di attività della compagnia stessa, nel territorio di altri Stati membri e a volte persino in paesi terzi. Come evidenziato nello studio Ricardo, il ricorso a più basi operative estere è una caratteristica peculiare dei vettori a basso costo, ma anche alcuni vettori tradizionali hanno cominciato a sviluppare, in misura limitata, basi operative supplementari.

Questa tendenza ha amplificato il carattere transfrontaliero delle attività del personale di volo e ha reso più complesso lo stato giuridico di tale personale a norma del diritto dell'Unione e nazionale. In particolare, ha creato incertezza su come determinare quale sia la giurisdizione competente e quale sia il diritto del lavoro applicabile al contratto di lavoro del personale di volo assegnato a una base di servizio al di fuori del principale centro di attività della compagnia aerea.

Il **regolamento sui servizi aerei**, che costituisce il quadro giuridico del mercato interno dell'aviazione dell'UE, riconosce la "crescente importanza dei vettori aerei con basi operative in vari Stati membri" (considerando 4) e stabilisce che "Per quanto riguarda i dipendenti di un vettore aereo comunitario che effettua servizi aerei da una base operativa al di fuori del territorio dello Stato membro nel quale lo stesso vettore aereo comunitario ha la principale sede di attività commerciale, gli Stati membri dovrebbero garantire l'opportuna applicazione della legislazione sociale nazionale e comunitaria" (considerando 9). Il regolamento sui servizi aerei pertanto si applica fatta salva l'applicazione delle disposizioni della legislazione dell'UE e nazionale volte a proteggere i lavoratori subordinati, quali le norme in materia di sicurezza sociale. La presente relazione si concentra sulle norme pertinenti al personale di volo nel contesto degli attuali sviluppi del mercato.

3. LA DIMENSIONE SOCIALE NELL'AMBITO DELLA VALUTAZIONE DELLA SICUREZZA

Nel settore dell'aviazione la sicurezza ha la massima priorità. Le norme dell'UE in materia di sicurezza aerea si applicano in egual misura al personale aereo, a prescindere dal tipo di rapporto contrattuale con la compagnia aerea. Tali norme comprendono la nozione di "base di servizio", che serve da riferimento per calcolare i limiti dei tempi di volo e di servizio. Per "base di servizio" si intende "il luogo assegnato dall'operatore al membro d'equipaggio dal quale il membro d'equipaggio normalmente inizia e finisce un periodo di servizio o una serie di periodi di servizio e dove, in circostanze normali, l'operatore non è responsabile della fornitura dell'alloggio al membro d'equipaggio interessato"²⁴.

Il potenziale effetto che le diverse condizioni di occupazione possono avere sulla sicurezza è tenuto in seria considerazione ed è oggetto di analisi continua da parte dell'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea (EASA) e della Commissione. Due sviluppi recenti integrano ulteriormente la dimensione sociale nella valutazione della sicurezza delle compagnie aeree.

Nell'agosto 2017 l'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea ha pubblicato **raccomandazioni relative ai nuovi modelli commerciali degli operatori di trasporto**

²² Eurocontrol.

²³ Orari estivi di OAG.

²⁴ Cfr. nota 26.

aereo commerciale²⁵. Date le diverse condizioni contrattuali applicate al personale di volo (per es. modelli di lavoro temporaneo, lavoro tramite intermediari o lavoro autonomo), nella relazione si raccomanda agli operatori di concentrarsi sul monitoraggio per tipo di contratto o per categoria del personale, alla luce di una serie di indicatori, nell'ambito del rispettivo sistema di gestione della sicurezza.

A norma del **nuovo regolamento di base sull'aviazione**, entrato in vigore l'11 settembre 2018²⁶, si prendono in considerazione i fattori socioeconomici per affrontare i rischi socioeconomici per la sicurezza aerea. Quando elabora norme che possono avere importanti ripercussioni sociali, l'AESA inoltre è tenuta a consultare adeguatamente le parti interessate, comprese le parti sociali dell'UE.

4. OPPORTUNITÀ E SFIDE PER IL PERSONALE DI VOLO NELL'ODIERNO MERCATO DELL'AVIAZIONE DELL'UE

4.1. Attirare e formare i giovani: mantenere e creare posti di lavoro altamente qualificati nel settore del trasporto aereo

Il futuro del settore europeo dell'aviazione dipende dalla sua capacità di attirare e conservare una forza lavoro altamente qualificata. Secondo i pronostici, tra il 2017 e il 2037 la domanda di piloti a livello mondiale aumenterà di 538 000 unità²⁷.

L'aspetto che preoccupa le parti interessate, in particolare i sindacati, alcune compagnie aeree e il Parlamento europeo, è che i piloti debbano pagare ai fini della formazione, per esempio per l'addestramento al volo di linea, mentre operano in qualità di pilota a bordo di un aereo in servizio commerciale.

Per diventare pilota è necessaria una lunga e costosa formazione. In generale, l'accesso alla professione comporta tre fasi principali: **formazione di base** per ottenere la licenza di pilota di linea (ATPL)²⁸; **abilitazione al tipo** per pilotare un tipo specifico di aeromobile; **addestramento al volo di linea**, durante il quale il pilota matura l'esperienza di volo necessaria per operare come pilota di linea pilotando un volo commerciale per il trasporto di passeggeri (in qualità di secondo o primo ufficiale), al fianco di un comandante responsabile dell'addestramento.

Le pratiche in materia di formazione dei piloti sono cambiate molto nel corso degli ultimi decenni. Le compagnie aeree erano abituate a farsi carico dei costi di formazione dei loro piloti, i quali in molti casi restavano poi legati al proprio datore di lavoro per vari anni. Molti piloti provenivano inoltre dall'aviazione militare. Lo studio Ricardo evidenzia che oggi molti piloti devono contribuire (in certa misura) al finanziamento della propria formazione a tutti i livelli. La maggior parte deve sostenere i costi di formazione di base e di abilitazione al

²⁵ EASA Practical Guide, Management of hazards related to new business models of commercial air transport operators (Guida pratica dell'AESA, Gestione dei rischi connessi ai nuovi modelli commerciali degli operatori di trasporto aereo commerciale).

²⁶ Regolamento (UE) 2018/1139 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2018, recante norme comuni nel settore dell'aviazione civile, che istituisce un'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea (GU L 212 del 22.8.2018, pag. 1).

²⁷ Cfr. nota 20.

²⁸ La licenza resta "congelata" finché il pilota non ha completato il necessario addestramento al volo di linea. Il pilota può pilotare un aereo in qualità di secondo o primo ufficiale.

tipo. Tali costi sono tipicamente costituiti dai costi dell'istruzione (come per altre professioni), che nel caso dell'aviazione sono particolarmente elevati: la formazione di base può costare fino a 100 000 euro; l'abilitazione al tipo costa circa 30 000 euro.

4.1.1. "Pay-to-fly"

Oggi l'addestramento al volo di linea può essere offerto dal datore di lavoro nell'ambito del lavoro di un pilota di recente formazione, oppure i piloti possono essere tenuti a pagare per acquisire esperienza di volo. Secondo lo studio Ricardo, quest'ultima situazione è comunemente nota come "pay-to-fly" (pagare per volare) o "self-sponsored line training" (addestramento al volo di linea autofinanziato). Non è stata concordata una definizione comune di "pay to fly" a livello di Unione²⁹ e non sono disponibili informazioni precise in merito all'eventuale diffusione di tali programmi in Europa. Per acquisire l'esperienza di volo richiesta, il 2,2-6,1 %³⁰ dei piloti intervistati nell'ambito dello studio Ricardo ha dovuto versare un contributo finanziario pur pilotando voli commerciali, mentre 19 delle 27 compagnie aeree partecipanti all'indagine non avevano fatto ricorso (o partecipato) a programmi di questo tipo negli ultimi tre anni³¹. Le possibili ragioni per partecipare a tali programmi potrebbero essere 1) ottenere più rapidamente l'abilitazione a operare in qualità di comandante e, più in generale, 2) migliorare l'occupabilità³². È più facile che i piloti più giovani, con minore esperienza, tendano a partecipare a questi programmi.

Il "pay to fly" non è specificamente disciplinato o vietato a livello di Unione o nazionale. Alcuni paesi, come la Francia o la Germania, ritengono tuttavia che tali pratiche potenzialmente rientrino nell'ambito di un rapporto di lavoro e non dovrebbero pertanto essere pagate dal pilota³³. In questo contesto si può inoltre osservare che la **proposta della Commissione di direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea**³⁴ impone ai datori di lavoro l'obbligo di erogare gratuitamente formazione ai lavoratori, qualora tale formazione sia richiesta a norma della legislazione dell'Unione o nazionale o dei pertinenti contratti collettivi.

4.1.2. Qualità della formazione

Il gruppo sulla politica di formazione del personale di volo (Aircrew Training Policy Group)³⁵ ha espresso preoccupazione riguardo alla qualità dei programmi di formazione offerti dalle

²⁹ Nello studio e nella presente relazione per "pay to fly" di norma si intende una situazione in cui, nel contesto dell'addestramento al volo di linea, un pilota conduce un aeromobile in servizio commerciale (per es. un volo che genera introiti) e paga il vettore aereo per la formazione. Il pilota può avere o non avere un contratto con il vettore aereo. Va precisato che l'addestramento al volo di linea può essere e in molti casi è abbinato all'abilitazione al tipo, che non è stata considerata costituire "pay to fly".

³⁰ A seconda che l'abilitazione al tipo fosse inclusa o no nella risposta.

³¹ Tra le otto compagnie aeree che hanno affermato di fare ricorso a questi programmi figuravano quattro vettori aerei di linea tradizionali, una compagnia aerea a basso costo, una classificata come "altro" e due non specificate.

³² La maggior parte dei piloti intervistati nell'ambito dello studio Ricardo (62,5 %) aveva partecipato con l'aspettativa di ottenere un posto a tempo indeterminato. Inoltre, secondo alcuni, la partecipazione a tali programmi può essere l'unico modo di essere assunto da una compagnia aerea. Lo studio Ricardo non fornisce altri elementi in proposito, né dati sulla ripartizione tra 1) e 2).

³³ Elementi quali la dipendenza o un rapporto di più lunga durata con il vettore aereo possono essere indice di un rapporto di lavoro di fatto.

³⁴ COM(2017) 797.

³⁵ Il gruppo assiste l'AESA offrendo consulenze in materia di formazione dei piloti commerciali.

scuole di volo certificate. È possibile che le competenze acquisite dai cadetti non sempre corrispondano a quelle richieste dalle compagnie aeree. Alcune compagnie aeree, che rappresentano una quota significativa del mercato dell'UE, hanno segnalato che gran parte dei piloti titolari di una licenza di pilota di linea non soddisfa i requisiti di ammissione di base delle compagnie aeree. Questo è un problema grave per i giovani piloti che non riescono a trovare lavoro dopo aver completato costosi programmi di istruzione. A lungo andare può anche determinare una potenziale carenza di piloti qualificati e idonei all'impiego, con possibili ripercussioni sulla crescita del settore dell'aviazione.

Lo sviluppo di nuove tecnologie e l'automazione, per esempio i droni, avranno inoltre un impatto sulla forza lavoro nell'aviazione civile, compreso il personale di volo. La conferenza organizzata dalla Commissione il 20 novembre 2018 sull'automazione nel settore dei trasporti e il modo in cui si ripercuote sulla forza lavoro ha individuato la necessità di accompagnare la transizione affrontando il divario digitale e le disparità, colmando le lacune nelle competenze e preparandosi a far fronte alle conseguenze della maggiore facilità con cui i posti di lavoro si trasferiscono in altre regioni del mondo³⁶.

AZIONE³⁷

La Commissione, con il sostegno dell'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea (AESA) e in stretta collaborazione con le pertinenti parti interessate, continuerà a valutare in che modo il processo di formazione tradizionale possa essere gradualmente orientato verso la formazione basata sui dati e sulle competenze per mantenere il più elevato livello di sicurezza aerea e preservare nel contempo l'occupabilità dei piloti in futuro.

La Commissione [esorta il colegislatore ad adottare la proposta di direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili e] controllerà come tale direttiva, una volta recepita, inciderà sulla formazione del personale di volo.

Nel 2019 la Commissione avvierà uno studio per individuare varie opzioni per sostenere la transizione al trasporto automatizzato dei lavoratori in tutti i modi di trasporto, anche in termini di formazione e riqualificazione.

4.2. Mantenere e promuovere norme sociali dell'UE elevate per il personale di volo: tendenze e sfide

4.2.1. Diritto applicabile e competenza giurisdizionale

La maggior parte dei membri del personale di volo (82 % dei piloti e 88 % dell'equipaggio di cabina) che hanno partecipato all'indagine condotta nell'ambito dello studio Ricardo ha affermato che la legge applicabile ai loro contratti è quella della base di servizio contrattuale. I vettori aerei che tendono ad avere più basi operative presso le quali il personale di volo prende servizio sono risultati più inclini ad applicare la legge del paese in cui hanno il loro principale centro di attività, indipendentemente dalla base di servizio del rispettivo personale di volo.

³⁶ https://ec.europa.eu/transport/themes/social/automation_en.

³⁷ Cfr. anche l'azione orizzontale nelle conclusioni della presente relazione.

Data la sua alta mobilità, il personale di volo può avere difficoltà a individuare la legislazione in materia di sicurezza sociale e il diritto del lavoro applicabili e il tribunale presso cui far valere i propri diritti.

Il **regolamento relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale**³⁸ contiene norme di coordinamento volte a proteggere i diritti di sicurezza sociale dei lavoratori che si spostano all'interno dell'Europa. Di norma, una persona è soggetta alla legislazione di un solo Stato membro. Nel caso specifico del personale di volo, si applica la legislazione dello Stato membro in cui è ubicata la base di servizio dell'equipaggio, come definita nella legislazione in materia di sicurezza aerea³⁹. L'introduzione di questo fattore di collegamento ha contribuito a migliorare la certezza del diritto per quanto riguarda la copertura previdenziale del personale di volo.

La **guida pratica elaborata nel 2016 dalla rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale**⁴⁰ fornisce orientamenti particolarmente pertinenti per il personale di volo mobile. Le parti di un contratto individuale di lavoro possono scegliere il diritto nazionale applicabile e il tribunale competente ai fini del contratto. Per tutelare il lavoratore quale parte più debole del contratto, la scelta del foro è valida soltanto se sono soddisfatte le condizioni rigorose stabilite nel **regolamento Bruxelles I**⁴¹ relative alle situazioni transfrontaliere. Per quanto riguarda il diritto applicabile, le disposizioni del **regolamento Roma I**⁴² garantiscono che, a prescindere dalla scelta operata, il lavoratore ha diritto alla protezione assicurategli dalle disposizioni obbligatorie della legge nazionale che, in mancanza di tale scelta, sarebbe stata applicabile. Tale legge è innanzitutto la legge del paese in cui, o a partire dal quale, il lavoratore svolge abitualmente la propria attività lavorativa. Le parole "a partire dal quale" sono state aggiunte dai colegislatori su proposta della Commissione⁴³ per consentire l'applicazione della norma al personale che lavora a bordo degli aerei.

In un'importante sentenza, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha chiarito come determinare il luogo in cui, o a partire dal quale, il lavoratore svolge abitualmente la propria attività in una controversia riguardante specificamente il personale aereo⁴⁴. La Corte ha stabilito che, per determinare tale luogo, la nozione di "base di servizio" del personale aereo, ai sensi delle norme dell'Unione in materia di sicurezza aerea, svolge un ruolo significativo tra gli indizi pertinenti. La sua rilevanza a tal fine potrebbe essere messa in discussione soltanto in presenza di nessi più stretti con un luogo diverso da quello della base di servizio⁴⁵, condizione che deve essere valutata caso per caso. La Corte ha altresì stabilito che il luogo in

³⁸ Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, modificato dal regolamento (UE) n. 465/2012.

³⁹ Regolamento (UE) n. 83/2014 della Commissione, del 29 gennaio 2014, recante modifica del regolamento (UE) n. 965/2012 che stabilisce i requisiti tecnici e le procedure amministrative per quanto riguarda le operazioni di volo ai sensi del regolamento (CE) n. 216/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, capo FTL, ORO.FTL.105, punto 14.

⁴⁰ <https://publications.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/41547fa8-20a8-11e6-86d0-01aa75ed71a1>.

⁴¹ Regolamento (CE) n. 1215/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (GU L 351 del 20.12.2012, pag. 1).

⁴² Regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I) (GU L 177 del 4.7.2008, pag. 6).

⁴³ COM(2005) 650 final.

⁴⁴ Sentenza della Corte di giustizia del 14 settembre 2017, Nogueira e a., C-168/16 e C-169/16, ECLI:EU:C:2017:688.

⁴⁵ Cfr. punto 73 della sentenza.

cui il lavoro è abitualmente svolto non è equiparabile alla "nazionalità" dell'aeromobile⁴⁶. La causa riguardava l'applicazione del regolamento Bruxelles I, ma le stesse considerazioni valgono anche per la determinazione del diritto applicabile al quale non è permesso derogare ai sensi del regolamento Roma I. A questo proposito, il regolamento Roma I fa riferimento alla stessa nozione di "luogo in cui il lavoro è abitualmente svolto". La Corte ha espressamente precisato che i due strumenti vanno interpretati e applicati in modo coerente.

La Commissione ha fatto riferimento a questa evoluzione della giurisprudenza nei suoi recenti scambi con gli Stati membri, il Parlamento europeo e le parti sociali e ha espresso l'auspicio che le imprese che operano nel mercato interno dell'aviazione dell'UE rispettino tutte le leggi europee e nazionali applicabili.

Nell'ambito della valutazione del regolamento sui servizi aerei, che comprende gli aspetti centrali del mercato interno dell'aviazione, la Commissione sta esaminando, fra l'altro, gli effetti sociali indesiderati di questa normativa, in particolare sulle condizioni di lavoro. Nell'ambito dei preparativi per una futura valutazione d'impatto in vista di un possibile riesame del regolamento sui servizi aerei, ha inoltre commissionato uno studio che ne prende in considerazione tutti gli aspetti.

AZIONE

La Commissione continuerà a collaborare con la rete giudiziaria europea per far conoscere le recenti sentenze della Corte di giustizia dell'UE e le loro implicazioni per le questioni di competenza internazionale e il diritto applicabile ai contratti di lavoro, ed aggiornerà eventualmente la guida pratica 2016 sui regolamenti Roma I e Bruxelles I per tenere conto di dette sentenze.

La Commissione sta conducendo uno studio che le permetterà di valutare se siano necessarie ulteriori misure per migliorare il funzionamento del mercato interno dell'aviazione dell'UE e, fra l'altro, rafforzare la certezza del diritto per il personale di volo mobile, compresi gli equipaggi provenienti da paesi terzi che lavorano nell'Unione, per quanto riguarda il diritto applicabile ai loro contratti di lavoro.

La Commissione esorta gli Stati membri a garantire, con mezzi adeguati, l'osservanza delle norme vigenti a livello nazionale e il mantenimento della conformità con il diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

4.2.2. Lavoro tramite intermediari, compreso il lavoro tramite agenzia interinale

Come confermato dallo studio Ricardo, nel mercato interno dell'aviazione si sono sviluppate varie forme di occupazione o modalità di lavoro, quali l'occupazione indiretta, i contratti a breve termine o il lavoro autonomo, in alternativa al contratto di lavoro tradizionale a tempo indeterminato. Le parti sociali europee, in particolare, ma anche alcuni Stati membri hanno espresso preoccupazione riguardo al rischio di ripercussioni negative sulle condizioni di occupazione e di lavoro del personale di volo dovute ad alcune di queste forme di impiego. Sono state sollevate preoccupazioni anche in merito alla situazione di disparità di condizioni derivante dall'abuso o dall'elusione del diritto del lavoro applicabile da parte di alcuni vettori aerei a danno dei vettori che rispettano le pertinenti norme nazionali e dell'UE.

⁴⁶ Cfr. punti 75 e 76 della sentenza.

Il settore dell'aviazione ha sempre offerto posti di lavoro altamente qualificati e in generale condizioni di occupazione e di lavoro migliori rispetto alla media per il personale di volo⁴⁷. Ciò resta vero nella grande maggioranza dei casi, come evidenziato nello studio Ricardo: un contratto di lavoro diretto a tempo indeterminato con una compagnia aerea continua a essere la forma di occupazione prevalente per l'80 % dell'equipaggio di cabina e l'82 % dei piloti che lavorano nell'UE⁴⁸. La sfida, oggi, è assicurare che i datori di lavoro dispongano della flessibilità necessaria per adattarsi ai mutamenti nel contesto economico garantendo al contempo condizioni di lavoro di qualità e la parità di condizioni tra compagnie aeree, conformemente alle norme e ai principi pertinenti del diritto dell'Unione⁴⁹.

Lo studio Ricardo mette in evidenza la difficoltà di raccogliere dati attendibili sul ricorso alle agenzie di lavoro interinale o altre organizzazioni intermedie⁵⁰. La maggior parte dei vettori aerei intervistati ha dichiarato di non avere assunto personale di volo tramite un intermediario e di ritenere che non siano intervenuti cambiamenti al riguardo negli ultimi anni. Dallo studio risulta tuttavia che tra il 9 e il 19 % dell'equipaggio di cabina⁵¹ e circa l'8 % dei piloti ha affermato di essere **impiegato tramite qualche tipo di organizzazione intermedia** e che la grande maggioranza delle persone assunte tramite tali intermediari lavorerebbe per vettori a basso costo (il 97 % dell'equipaggio di cabina e il 69 % dei piloti intervistati). I giovani membri dell'equipaggio di cabina hanno maggiori probabilità di lavorare in base a un contratto con un'organizzazione intermedia⁵².

Il lavoro tramite intermediari può assumere varie forme che, in alcuni casi, possono comportare complesse catene di rapporti di lavoro. Per questo motivo, il personale di volo a volte ha difficoltà a identificare il proprio datore di lavoro effettivo. Alcuni possono avere un contratto o un rapporto di lavoro con un'agenzia interinale ed essere temporaneamente assegnati a una compagnia aerea per lavorare sotto il controllo e la direzione della stessa. Questi lavoratori sono protetti dalla **direttiva relativa al lavoro tramite agenzia interinale**⁵³, che stabilisce che ai lavoratori impiegati da un'agenzia interinale, che lavorano temporaneamente sotto il controllo e la direzione di un'impresa utilizzatrice, devono essere garantite condizioni di base di lavoro e di occupazione almeno identiche a quelle che si applicherebbero loro se fossero direttamente impiegati dalla stessa impresa per svolgere il medesimo lavoro. Ciò vale per tutta la durata della missione presso un'impresa utilizzatrice.

Il personale di volo può anche essere impiegato tramite un altro tipo di agenzia intermedia o una controllata del vettore aereo (agenzia per le risorse umane). Queste pratiche sono molto

⁴⁷ Per esempio, sebbene il lavoro tramite agenzia interinale e il lavoro autonomo siano aumentati, i livelli restano notevolmente inferiori rispetto ad altri settori dell'economia nel suo insieme [cfr. SWD(2015) 261].

⁴⁸ I dati tuttavia variano in misura significativa in funzione del tipo di vettore aereo e dell'età del membro del personale di volo.

⁴⁹ Cfr. SWD(2018) 67 che riepiloga il quadro giuridico relativo a ciascuno dei principi fondamentali del pilastro e il modo in cui viene attuato.

⁵⁰ Molti partecipanti all'indagine non sono stati in grado di identificare il tipo di organizzazione intermedia dalla quale erano stati assunti. In alcuni casi non sono stati neanche in grado di identificare il loro effettivo datore di lavoro.

⁵¹ Il 19 % dell'equipaggio di cabina partecipante all'indagine ha affermato di aver concluso un contratto di lavoro con un'agenzia intermedia di gestione dell'equipaggio, mentre i vettori aerei partecipanti hanno indicato di impiegare il 9 % dell'equipaggio di cabina mediante tali contratti.

⁵² La percentuale è più elevata nelle fasce di età 18-29 anni (34 %) e 30-39 anni (27 %) rispetto alle fasce di età 40-49 (11 %) anni e 50-59 anni (3 %). La percentuale di piloti con tali contratti è relativamente modesta in tutte le fasce di età.

⁵³ Direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale (GU L 327 del 5.12.2008).

più frequenti tra alcuni vettori aerei e più diffuse tra i membri più giovani del personale di volo che accedono al mercato.

Le condizioni in cui le imprese possono fare ricorso al lavoro tramite intermediari, compreso quello tramite agenzia interinale, variano in base alla legislazione dei singoli Stati membri, ma tutti gli Stati membri sono tenuti ad assicurare che i presunti abusi siano verificati e valutati caso per caso dalle autorità competenti, segnatamente gli ispettorati del lavoro, e dagli organi giurisdizionali nazionali competenti, alla luce delle pertinenti norme dell'Unione e nazionali. Anche la certezza del diritto deve essere migliorata. In questo contesto è importante distinguere le situazioni di illegalità dalle situazioni molto complesse ma legittime. Le agenzie di collocamento/gli intermediari possono inoltre avere sede in uno Stato membro diverso da quello in cui hanno sede il vettore aereo e/o il lavoratore (cfr. sezione 4.2.3). Si dovrebbe promuovere una maggiore cooperazione tra gli ispettorati del lavoro in tutta l'UE.

A livello di Unione europea, le norme in materia di sicurezza aerea possono avere effetto sull'impiego di personale di terra esterno all'impresa. Per assicurare la stabilità dell'organizzazione, almeno la metà del personale che svolge lavori di manutenzione in ogni officina, aviorimessa o linea di volo in ciascun turno dovrebbe essere assunto⁵⁴. Per quanto riguarda il personale di volo, le norme dell'UE in materia di sicurezza si applicano equamente a tutti i membri degli equipaggi, indipendentemente dalla loro condizione di lavoratori subordinati o autonomi, e le compagnie aeree dovrebbero individuare e attenuare ogni rischio specifico nell'ambito del rispettivo sistema di gestione della sicurezza⁵⁵.

AZIONE

La Commissione, in stretta collaborazione con l'Agenzia dell'Unione europea per la sicurezza aerea (AESA) e le parti interessate, adotterà le misure necessarie per garantire che i sistemi di gestione della sicurezza delle compagnie aeree tengano conto di tutte le forme di occupazione e di tutte le modalità di lavoro, compresi i lavoratori autonomi e il personale impiegato tramite intermediari.

La Commissione esorta gli Stati membri a garantire, con mezzi adeguati, l'osservanza delle norme vigenti intese a tutelare i lavoratori tramite agenzia interinale a livello nazionale e il mantenimento della conformità con il diritto dell'Unione.

4.2.3. Distacco dei lavoratori

Sono state poste domande sulla misura in cui il distacco sia utilizzato per i piloti e l'equipaggio di cabina e sulla misura in cui la direttiva sul distacco dei lavoratori⁵⁶ sia loro applicabile. Un dubbio, in particolare, è se alcuni vettori aerei aggirino queste norme per distaccare lavoratori con contratti a bassa retribuzione in paesi in cui il costo della vita è più elevato.

⁵⁴ Metodi accettabili di rispondenza [Acceptable Means of Compliance, AMC 145.A.30(d), Personnel requirements], pubblicati dall'AESA a norma del regolamento (UE) n. 1321/2014 della Commissione sul mantenimento dell'aeronavigabilità di aeromobili e di prodotti aeronautici, parti e pertinenze, nonché sull'approvazione delle organizzazioni e del personale autorizzato a tali mansioni (GU L 362 del 17.12.2014, pag. 1).

⁵⁵ Cfr. anche sezione 3.

Secondo lo studio Ricardo, in linea di principio la direttiva sul distacco dei lavoratori⁵⁷ è applicabile alla prestazione transnazionale di servizi da parte di agenzie di lavoro interinale o agenzie di collocamento. Lo studio ha esaminato due situazioni ulteriori che potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione della direttiva: il wet lease (noleggio con equipaggio) e l'assegnazione temporanea di personale di volo presso una base operativa diversa dalla base di servizio.

Lo studio Ricardo lascia supporre inoltre che l'impiego temporaneo di equipaggi al di fuori della loro base di servizio sia relativamente infrequente nel settore dell'aviazione. Il 6 % dell'equipaggio di cabina e il 12 % dei piloti hanno indicato di lavorare in base a una forma di distacco temporaneo in un altro Stato membro. 18 vettori aerei su 24 hanno affermato di non distaccare membri dell'equipaggio al di fuori della rispettiva base di servizio. Lo studio conferma inoltre che i contratti di wet lease non sono frequenti. Soltanto 4 vettori aerei su 23 hanno dichiarato di impiegare lavoratori che operano temporaneamente presso una base diversa dalla loro base di servizio nell'ambito di un accordo di noleggio⁵⁸.

Anche le interviste alle parti interessate confermano che la direttiva sul distacco dei lavoratori in genere non viene applicata nel caso del personale di volo. Al tempo stesso, alcuni partecipanti allo studio hanno rilevato la mancanza di conoscenza tra le parti interessate, incluse le autorità nazionali, dei diritti applicabili nello Stato membro nel quale erano stati temporaneamente assegnati e la mancanza di informazioni su tali diritti da parte del datore di lavoro. Le parti interessate hanno inoltre segnalato problemi riguardanti l'osservanza delle norme, a partire da chi è responsabile di garantirne l'applicazione.

Le operazioni di wet lease comportano un ulteriore livello di complessità giuridica per il personale di volo, in quanto consistono nel noleggio di un aereo con equipaggio impiegato per conto di un altro vettore aereo (il locatario). Queste operazioni possono riguardare aerei e personale di volo provenienti da paesi terzi. La ricerca sul campo svolta nell'ambito dello studio Ricardo mette in evidenza le preoccupazioni dei rappresentanti dei lavoratori in merito al possibile uso dei contratti di wet lease per aggirare gli scioperi o eludere le disposizioni applicabili in materia di diritto sociale e del lavoro⁵⁹.

La direttiva sul distacco dei lavoratori si applica alle compagnie aeree, alle agenzie di lavoro interinale e ad altri tipi di intermediari che distaccano temporaneamente lavoratori ("lavoratori distaccati") in un altro Stato membro nel contesto di una prestazione di servizi transfrontalieri in tale Stato membro.

Un membro del personale di volo che sia di fatto temporaneamente assegnato per svolgere la propria attività lavorativa in un altro Stato membro, come può avvenire nel contesto di un contratto di wet lease, dovrebbe, per definizione, essere qualificato come lavoratore distaccato qualora tra il membro del personale di volo e il locatore sussista un rapporto di lavoro per l'intera durata del noleggio. Questa condizione dovrebbe essere valutata caso per caso. Il personale di volo trasferito in un'altra sede (cioè assegnato a una nuova base di servizio) non

⁵⁷ 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 (GU L 18 del 21.1.1997, pag. 1) e direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE (GU L 159 del 28.5.2014, pag. 11, "direttiva di applicazione").

⁵⁸ I dati vanno interpretati con cautela, in quanto i contratti di wet lease sono abitualmente usati solo in modo temporaneo, in alcuni casi per un unico volo.

⁵⁹ A causa delle ridotte dimensioni del campione, non è stato possibile verificare tali affermazioni, come sottolineato nello studio.

dovrebbe essere considerato distaccato, a meno che non soddisfi le condizioni specifiche stabilite a tal fine nella direttiva sul distacco dei lavoratori.

Le recenti modifiche alla direttiva sul distacco dei lavoratori⁶⁰, che stabilisce il principio della parità di retribuzione per uno stesso lavoro nello stesso luogo, devono essere recepite dagli Stati membri entro il 30 luglio 2020 e applicate a decorrere da tale data. Ciò faciliterà la prestazione transnazionale di servizi, garantendo nel contempo una concorrenza leale e il rispetto dei diritti dei lavoratori distaccati. Un'importante serie di modifiche consiste nell'estensione del principio della parità di trattamento, di cui al punto 4.2.2⁶¹, ai lavoratori distaccati assunti tramite agenzia interinale o agenzia di collocamento, compreso il personale di volo, mantenendo la possibilità degli Stati membri ospitanti di decidere di applicare anche altre condizioni di occupazione applicabili ai lavoratori tramite agenzia interinale nello Stato in questione.

Un'applicazione e un'attuazione più efficaci della direttiva sul distacco dei lavoratori da parte delle autorità nazionali competenti nelle situazioni che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva stessa contribuirà a migliorare le condizioni di lavoro del personale di volo e la certezza del diritto e a garantire la parità di condizioni all'interno dello Spazio economico europeo. La **direttiva di applicazione** mira ad assicurare che le norme relative al distacco dei lavoratori siano adeguatamente applicate e rispettate da tutte le imprese. Ai fini dell'individuazione dell'autenticità del distacco e della prevenzione degli abusi e dell'elusione delle norme, l'articolo 4 di detta direttiva elenca gli elementi fattuali che possono essere presi in considerazione nella valutazione generale di ogni caso specifico.

L'istituzione dell'**Autorità europea del lavoro**⁶² contribuirà inoltre a garantire che le norme dell'UE sulla mobilità dei lavoratori siano applicate in modo equo, semplice ed efficace. L'Autorità dovrebbe entrare in funzione nel 2019 e raggiungere la piena capacità operativa entro il 2023. La Commissione propone che il ruolo dell'Autorità sia quello di sostenere la cooperazione tra i paesi dell'UE nell'applicazione transfrontaliera della pertinente normativa dell'Unione, compreso nella lotta al lavoro non dichiarato, così da dare continuità al lavoro svolto dall'attuale piattaforma europea contro il lavoro non dichiarato, anche facilitando le ispezioni congiunte. L'Autorità dovrebbe mediare e facilitare una soluzione nei casi di controversie transfrontaliere tra autorità nazionali. Dovrebbe inoltre agevolare l'accesso degli individui e dei datori di lavoro alle informazioni sui loro diritti e obblighi nonché ai servizi pertinenti.

AZIONE

La Commissione continuerà a collaborare con gli Stati membri mediante il comitato di esperti sul distacco dei lavoratori al fine di migliorare l'applicazione della direttiva sul distacco dei lavoratori e della direttiva di applicazione, e in particolare per contribuire al recepimento e all'applicazione della direttiva riveduta, soprattutto al fine di migliorare la parità di trattamento e prevenire le frodi transfrontaliere.

⁶⁰ Direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU L 173 del 9.7.2018, pag. 16).

⁶¹ Articolo 5 della direttiva 2008/104/CE.

⁶² COM(2018) 131.

La Commissione esorta gli Stati membri a garantire, con mezzi adeguati, l'osservanza delle norme vigenti a protezione dei lavoratori distaccati a livello nazionale e il mantenimento della conformità con il diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

4.2.4. Lavoro autonomo

Secondo lo studio Ricardo, le forme di lavoro autonomo in genere prevedono che il vettore aereo appalti il servizio di pilota professionista in modo diretto o tramite un'organizzazione intermedia. Esistono anche forme più complesse che possono prevedere, per esempio, l'intervento di più intermediari o la costituzione di una società a responsabilità limitata da parte di un gruppo di piloti indipendenti. Lo studio Ricardo indica che il lavoro autonomo non è una forma di occupazione diffusa tra i vettori europei e sembra essere trascurabile tra l'equipaggio di cabina. Tra i piloti intervistati, il 9 % si è dichiarato lavoratore autonomo⁶³. Il 75 % dei piloti indipendenti ha affermato di lavorare per un vettore a basso costo e, fra questi, il 59 % di lavorare per un particolare vettore.

In generale le forme di lavoro autonomo possono offrire alle compagnie aeree maggiore flessibilità e permettere loro di reagire ai cambiamenti su un mercato fortemente competitivo. Un'analisi delle risposte all'indagine indica che una percentuale significativa dei piloti che si sono dichiarati lavoratori autonomi lavora esclusivamente per un vettore aereo. Essi svolgono un'attività professionale sotto l'autorità e alle dipendenze del vettore ed è quindi poco probabile che siano considerati veri lavoratori autonomi⁶⁴.

La misura in cui il personale di volo presta effettivamente lavoro autonomo od opera di fatto nell'ambito di un rapporto di lavoro (cioè falso lavoro autonomo) è stata oggetto di vari studi⁶⁵. Spetta principalmente alle autorità nazionali competenti verificare e valutare, caso per caso, se tali pratiche possano essere considerate lavoro autonomo effettivo o simulato alla luce del pertinente diritto dell'Unione e nazionale. Gli approcci in materia di lavoro autonomo variano da uno Stato membro a un altro, in termini sia di definizione sia di diritti e obblighi dei lavoratori autonomi.

Tuttavia, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, per stabilire se la parte di un contratto di lavoro è un lavoratore ai fini dei regolamenti Bruxelles I e Roma I (e possa pertanto beneficiare delle rispettive norme di protezione in relazione a un contratto individuale di lavoro), i fattori pertinenti sono: la creazione di un nesso durevole che inserisce il lavoratore nell'ambito di una determinata organizzazione dell'attività del datore di lavoro⁶⁶ e un vincolo di dipendenza del lavoratore nei confronti del datore di lavoro⁶⁷.

Per quanto riguarda la libera circolazione dei lavoratori, la giurisprudenza consolidata della Corte di giustizia dell'Unione europea definisce le nozioni di "lavoratore" e di "servizio"

⁶³ L'8 % ha affermato di essere stato assunto tramite un'agenzia intermedia e l'1 % direttamente dal vettore aereo.

⁶⁴ Il 90 % dei piloti indipendenti intervistati ha affermato di non essere libero di lavorare parallelamente per più vettori aerei e il 93 % ha affermato di non poter scegliere quando, dove e per chi lavorare (due forti indicatori di lavoro autonomo).

⁶⁵ Cfr. studio Ricardo.

⁶⁶ Sentenza della Corte di giustizia del 15 gennaio 1987, Shenavai, 266/85, ECLI:EU:C:1987:11; cfr. anche sentenza della Corte di giustizia del 15 febbraio 1989, Six Constructions, 32/88, ECLI:EU:C:1989:68.

⁶⁷ Sentenza della Corte di giustizia del 10 settembre 2015, Holterman Ferho Exploitatie BV e a., C-47/14, ECLI:EU:C:2015:574.

(ossia un'attività transfrontaliera svolta al di fuori di un rapporto di lavoro). Il semplice fatto che una persona svolga attività al di fuori dei vincoli di un contratto di lavoro non significa che tale persona non sia un lavoratore ai sensi dell'articolo 45 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Occorre valutare la situazione caso per caso. Nella sua giurisprudenza, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha stabilito la seguente nozione autonoma europea di lavoratore: "una persona fisica che, per un certo periodo di tempo, fornisce prestazioni a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima in cambio di una retribuzione". Una persona che è, di fatto, un lavoratore ai fini del diritto del lavoro dell'Unione dovrebbe essere qualificata come un lavoratore e assoggettata al pertinente diritto del lavoro dell'UE. D'altro canto, i veri lavoratori autonomi, che forniscono servizi autonomamente, sotto la propria responsabilità e assumendosi il rischio di impresa, non dovrebbero essere considerati lavoratori dipendenti, in quanto non soddisfano i criteri elaborati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea⁶⁸.

Per aiutare a rispondere ad alcuni problemi indicati, in particolare il falso lavoro autonomo, la Commissione ha proposto una serie di iniziative. Oltre all'istituzione dell'Autorità europea del lavoro (cfr. sezione 4.2.3), la **proposta della Commissione di direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili** offre una protezione supplementare a tutti i lavoratori, compresi quelli che operano in forme di lavoro flessibili non standard e nuove (ad esempio, accesso a informazioni trasparenti sul rapporto di lavoro, nuovi diritti sostanziali e misure di attuazione). I membri del personale di volo pretestuosamente classificati come lavoratori autonomi rientrerebbero nell'ambito di applicazione della direttiva.

Inoltre, la **Piattaforma europea sul lavoro non dichiarato**, istituita nel maggio 2016 per rafforzare la cooperazione a livello europeo volta ad affrontare il lavoro sommerso, ha già trattato la questione del falso lavoro autonomo nell'ambito di un apposito seminario relativo al trasporto su strada (giugno 2018) e di uno studio sul falso lavoro autonomo⁶⁹. I rappresentanti si scambiano informazioni e buone pratiche e stanno sviluppando una più stretta collaborazione transfrontaliera, anche al fine di prevenire le frodi transfrontaliere. All'interno di ciascun paese, lo scopo è creare legami più stretti fra tutte le autorità che si occupano di lavoro sommerso, come gli ispettorati del lavoro, le autorità fiscali e gli enti di sicurezza sociale.

In linea con il pilastro europeo dei diritti sociali, la Commissione sostiene inoltre l'accesso effettivo alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi⁷⁰ e ha adottato una proposta a tale scopo⁷¹. I lavoratori autonomi e le persone con contratti di lavoro atipici non sempre dispongono di una corretta copertura della sicurezza sociale e quindi non godono di un'assicurazione contro la disoccupazione o di accesso ai diritti pensionistici.

⁶⁸ Sentenze della Corte di giustizia del 3 luglio 1986, Deborah Lawrie-Blum, 66/85, ECLI:EU:C:1986:284; del 14 ottobre 2010, Union Syndicale Solidaires Isère, C-428/09, ECLI:EU:C:2010:612; del 9 luglio 2015, Balkaya, C-229/14, ECLI:EU:C:2015:455; del 4 dicembre 2014, FNV Kunsten, C-413/13, ECLI:EU:C:2014:2411 e del 17 novembre 2016, Ruhrlandklinik, C-216/15, ECLI:EU:C:2016:883.

⁶⁹ "Practices of Enforcement Bodies in Detecting and Preventing Bogus Self-Employment" (Heyes & Hastings, 2017).

⁷⁰ IP 18-1624.

⁷¹ COM(2018) 132.

AZIONE

La Commissione esorta i colegislatori ad adottare la proposta di direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell'Unione europea.

La Commissione invita gli Stati membri ad attuare la raccomandazione⁷² sull'accesso alla protezione sociale per tutti i lavoratori subordinati e autonomi concordata a livello politico nel dicembre 2018, in particolare per coloro che, a causa della loro situazione occupazionale, non sono sufficientemente coperti dai regimi di sicurezza sociale.

La piattaforma europea sul lavoro non dichiarato organizzerà nel 2019 un seminario per esaminare le modalità per contrastare il lavoro sommerso nel settore dell'aviazione, che si concentrerà in particolare sul lavoro autonomo fittizio del personale di volo e sulla collaborazione transfrontaliera tra le autorità competenti⁷³.

La Commissione esorta gli Stati membri a garantire, con mezzi adeguati, l'osservanza delle norme di diritto del lavoro vigenti a livello nazionale e il mantenimento della conformità con il diritto dell'Unione, come interpretato dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

4.2.5. *Equipaggi di paesi terzi nell'Unione europea e aspetti internazionali*

I vettori aerei che hanno ottenuto la licenza nello Spazio economico europeo hanno sempre impiegato, su particolari rotte, equipaggi provenienti da paesi terzi per motivi culturali e linguistici. Lo studio Ricardo conferma che ciò avviene soprattutto per i voli da e verso i paesi terzi e con minore frequenza per i voli all'interno del SEE e indica alcuni casi specifici in cui i vettori utilizzano equipaggi di paesi terzi. Sulla base dei dati raccolti, non è possibile stabilire quanto diffusa sia questa pratica, né se la base di servizio del personale di volo utilizzato sia ubicata in un paese terzo o nell'Unione. La maggior parte delle compagnie aeree partecipanti all'indagine ha indicato di non utilizzare mai equipaggi di paesi terzi sulle rotte interne all'UE.

Il **codice frontiere Schengen**⁷⁴ contiene norme specifiche per il personale di volo che transita o trascorre un periodo di riposo in un paese Schengen. I titolari di una licenza di pilota o di un tesserino di membro di equipaggio ("crew member certificate") possono imbarcarsi e sbarcare nell'aeroporto di scalo o di destinazione senza dover soddisfare le condizioni relative al soggiorno breve in uno Stato membro (fino a tre mesi).

Possono tuttavia essere applicate altre disposizioni dell'Unione o nazionali che disciplinano le condizioni di soggiorno e di lavoro nel paese interessato. Secondo la legislazione dell'Unione europea in materia di migrazione legale, ai membri del personale di volo di paesi terzi con base di servizio in uno Stato membro e in possesso di un permesso di lavoro e di soggiorno deve essere garantita la parità di trattamento con i cittadini di tale Stato, per esempio in termini di condizioni di lavoro e sicurezza sociale. Si tratta di una salvaguardia intesa a ridurre la concorrenza sleale derivante dal possibile sfruttamento di cittadini di paesi terzi.

Tuttavia, la mancanza di una normativa globale sul lavoro nel settore dell'aviazione civile compromette l'efficacia del diritto del lavoro dell'Unione e degli Stati membri per quanto

⁷² Un accordo politico è stato raggiunto il 6.12.2018.

⁷³ Programma di lavoro 2019-2020 adottato il 19.10.2018.

⁷⁴ Regolamento (UE) 2016/399 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, che istituisce un codice unionale relativo al regime di attraversamento delle frontiere da parte delle persone (codice frontiere Schengen) (GU L 77 del 23.3.2016, pag. 1).

riguarda sia le rotte interne all'UE sia quelle esterne. La convenzione dell'Organizzazione internazionale del lavoro sul lavoro marittimo, che è stata recepita nel diritto dell'Unione, si è rivelata molto efficace nel disciplinare le condizioni di lavoro e la relativa applicazione nel settore internazionale dei trasporti marittimi. A differenza di quanto avviene nel settore marittimo, non vi è consenso in seno all'Organizzazione internazionale del lavoro per prendere in esame la discussione di una convenzione internazionale sul lavoro nell'aviazione civile.

Tradizionalmente, gli accordi bilaterali in materia di trasporto aereo non contengono clausole concernenti gli aspetti relativi al lavoro e alla sicurezza sociale. L'Unione europea ha cercato di inserire nei propri accordi con i paesi terzi clausole in materia di sicurezza sociale e lavoro nel settore dell'aviazione e continuerà a farlo.

AZIONE

La Commissione ha intrapreso un controllo di adeguatezza della legislazione dell'UE in materia di migrazione legale⁷⁵, nel cui ambito valuterà anche la situazione del personale di volo ad alta mobilità dei paesi terzi.

Essa continuerà a promuovere norme sociali e del lavoro elevate per il trasporto aereo internazionale proponendo clausole ambiziose da inserire negli accordi sull'aviazione negoziati dall'Unione con i paesi terzi.

4.3. Promuovere la parità di genere e l'equilibrio tra attività professionale e vita privata

Il lavoro nel settore del trasporto aereo continua a esercitare un grande fascino⁷⁶ tanto sulle donne quanto sugli. Nell'aviazione si osserva inoltre un migliore equilibrio di genere rispetto ad altri modi di trasporto. Le donne rappresentano il 40 % della forza lavoro nel settore⁷⁷. Eppure, nonostante la forte presenza femminile tra l'equipaggio di cabina, le donne costituiscono soltanto il 5 %⁷⁸ circa dei piloti a livello mondiale.

Nei decenni a venire il settore dell'aviazione è destinato a crescere e deve pertanto rimanere un luogo di lavoro invitante per i giovani e attrarre più donne alla professione di pilota.

Nel 2017 la Commissione ha inaugurato *Women in Transport – EU Platform for Change*⁷⁹, una piattaforma dell'UE per il cambiamento, finalizzata a rafforzare l'occupazione femminile e le pari opportunità tra donne e uomini nel settore dei trasporti. Nel 2019 la Commissione ha pubblicato un'analisi dell'interesse economico legato a un aumento dell'occupazione femminile nei trasporti (*Business case to increase female employment in Transport*)⁸⁰, che

⁷⁵ La Commissione avvierà una consultazione ad alto livello sulla base dei risultati del controllo di adeguatezza [cfr. COM(2018) 635].

⁷⁶ https://ec.europa.eu/transport/themes/social/studies/social_it.

⁷⁷ Mentre nel settore dei trasporti considerato nel suo insieme le donne costituiscono soltanto il 22 % (Indagine Eurostat sulla forza lavoro).

⁷⁸ <https://sesarju.eu/sites/default/files/documents/SESAR%20women%20in%20aviation.pdf>.

⁷⁹ https://ec.europa.eu/transport/themes/social/women-transport-eu-platform-change_it. La pagina web può essere usata anche per condividere le buone pratiche e la dichiarazione sulle pari opportunità per le donne e gli uomini nel settore dei trasporti può essere firmata online (finora ha raccolto circa 1 000 firme).

⁸⁰ Disponibile sulla pagina web della piattaforma.

contiene buoni esempi tratti dal settore dell'aviazione sul modo in cui incoraggiare l'assunzione delle donne. Gli stereotipi di genere pesano ancora molto quando si tratta della professione di pilota.

In termini di forme di occupazione, lo studio Ricardo dimostra che il personale di volo femminile ha leggermente più probabilità di essere assunto direttamente piuttosto che tramite intermediario. La differenza è tuttavia legata a fattori diversi dal genere, come l'esperienza, l'età e la mansione del lavoratore nella compagnia.

In linea di principio, il lavoro autonomo dovrebbe assicurare un maggiore controllo sulle ore lavorate, ma i piloti inquadrati in questo regime hanno spiegato che in realtà avviene il contrario e che un orario inferiore al tempo pieno li espone al rischio di perdere altro lavoro. Ciò ha determinato un calo significativo del numero di membri del personale di volo che prestano lavoro autonomo e si dichiarano soddisfatti della quantità di tempo trascorso a casa.

Una migliore condivisione delle responsabilità di assistenza tra donne e uomini attrarrà più donne sul mercato del lavoro, anche nel settore del trasporto aereo. La proposta di **direttiva sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare**⁸¹ mira a incrementare la fruizione dei congedi familiari da parte degli uomini, contribuendo in tal modo a tale obiettivo. Orari di lavoro flessibili che consentano sia agli uomini sia alle donne di conciliare meglio i doveri professionali con gli obblighi familiari aumenteranno inoltre la soddisfazione sul lavoro e contribuiranno a rendere più attrattiva la professione.

I dati sulle prestazioni di maternità e paternità raccolti nello studio Ricardo confermano che le donne e gli uomini in regimi di occupazione alternativi⁸² hanno scarse probabilità di ottenere la stessa indennità e lo stesso congedo di maternità/paternità di cui beneficiano i colleghi assunti direttamente⁸³. Meno della metà dei piloti impiegati tramite un intermediario ha accesso al congedo di maternità/paternità. Per le donne che lavorano tramite agenzia interinale il problema più significativo è il rischio di perdere il posto, in quanto i contratti a tempo determinato talvolta non vengono rinnovati in seguito alla gravidanza. Secondo lo studio Ricardo, questi rischi sono più elevati per coloro che lavorano per alcuni vettori aerei a basso costo che per coloro che lavorano per i vettori tradizionali.

AZIONE

La Commissione incoraggia attivamente le parti interessate del settore dell'aviazione a contribuire concretamente alla piattaforma *Women in Transport – EU Platform for Change* per migliorare l'occupazione e le condizioni di lavoro al fine di attirare e trattenere le donne a lavorare come personale di volo.

La Commissione sosterrà attivamente il completamento dei negoziati sulla direttiva sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare⁸⁴, affinché la forza lavoro sia più equilibrata dal punto di vista del genere. Avvierà inoltre due studi per contribuire a 1)

⁸¹ COM(2017) 253 final.

⁸² Alternativi ai contratti diretti a tempo indeterminato.

⁸³ Secondo l'indagine, il 59 % dell'equipaggio di cabina e il 69 % dei piloti assunti direttamente da un vettore aereo hanno dichiarato di avere accesso all'indennità di maternità/paternità conformemente alla legislazione applicabile. Il 48 % dell'equipaggio di cabina e il 48 % dei piloti assunti tramite un intermediario hanno confermato di avere accesso all'indennità di maternità/paternità conformemente alla legislazione applicabile.

⁸⁴ Proposta il 26 aprile 2017.

sviluppare una serie di strumenti dedicati agli insegnanti delle scuole primarie e secondarie al fine di combattere gli stereotipi di genere e informare i giovani sulle professioni del settore dei trasporti; e a 2) individuare buone pratiche, che saranno messe a disposizione di tutte le parti interessate, per organizzare i turni di servizio nel modo più favorevole alle famiglie.

5. PROMUOVERE UN AMPIO E ATTIVO DIALOGO SOCIALE

La Commissione è pienamente impegnata a sostenere il dialogo sociale europeo, come dimostrano l'ottavo principio del pilastro europeo dei diritti sociali⁸⁵ e la dichiarazione congiunta "Un nuovo inizio per il dialogo sociale" del 27 giugno 2016⁸⁶. Il comitato europeo di dialogo sociale settoriale sull'aviazione civile comprende tre gruppi di lavoro: personale di volo, assistenza a terra e gestione del traffico aereo⁸⁷.

Tra le principali sfide individuate dal comitato figurano la mancanza di condizioni di parità a livello globale, l'ambiente sempre più competitivo, i mutamenti strutturali nelle forme di occupazione e lo sviluppo dell'iniziativa del cielo unico europeo⁸⁸.

In questo contesto, è importante sottolineare che, per trovare soluzioni comuni alle esigenze e agli interessi del settore, il dialogo sociale a livello europeo richiede rappresentatività, il riconoscimento reciproco delle parti sociali e la volontà di avviare negoziati reciprocamente vincolanti. La mancanza di rappresentatività delle compagnie aeree dal 2017⁸⁹ ha indebolito la possibilità di condurre un dialogo sociale europeo significativo.

Si possono cogliere altri segnali positivi di una maggiore consultazione delle parti sociali europee. L'articolo 115 del nuovo regolamento di base sull'aviazione, concernente la procedura per l'emanazione di norme e il meccanismo di consultazione, prevede la partecipazione delle parti sociali dell'UE e di altre parti interessate alle consultazioni relative al possibile impatto sociale delle proposte normative dell'Agenzia.

AZIONE

La Commissione continuerà a sostenere e agevolare attivamente il dialogo sociale tra i rappresentanti delle compagnie aeree e del personale di volo, comprese le parti sociali europee nel settore dell'aviazione civile, nel contesto del comitato europeo di dialogo sociale.

La Commissione incoraggia le parti sociali a garantire una rappresentanza adeguata delle compagnie aeree e del personale di volo allo scopo di fare il migliore uso possibile di questo strumento per trovare soluzioni volontarie e soddisfacenti per tutti alle sfide incontrate.

⁸⁵ https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_it.

⁸⁶ ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16099&langId=en.

⁸⁷ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=480&langId=en&intPageId=1829>.

⁸⁸ Il lavoro dei comitati di dialogo sociale settoriale è sostenuto mediante l'organizzazione di riunioni e il finanziamento di progetti a seguito di un invito europeo a presentare proposte.

⁸⁹ Fino al 2017 le compagnie aeree erano rappresentate da tre organizzazioni che coprivano i diversi segmenti del mercato: compagnie aeree tradizionali, turistiche e regionali. Quando l'organizzazione delle compagnie aeree tradizionali (AEA) ha cessato l'attività, non è stata sostituita nel comitato di dialogo sociale. Alcune compagnie aeree, tra cui vettori a basso costo, di recente hanno chiesto di aderire al comitato di dialogo sociale settoriale, ma al momento della stesura della presente relazione il comitato non ha ancora confermato l'adesione.

Essa continuerà a fornire valutazioni periodiche delle organizzazioni delle parti sociali partecipanti al dialogo sociale tramite gli studi di rappresentatività della Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. Nel 2019 sarà avviato uno studio nel settore dell'aviazione civile.

6. CONCLUSIONI

Per elaborare la presente relazione, la Commissione ha attinto ai contributi forniti da tutte le parti interessate sin dal 2015, in particolare in occasione della conferenza organizzata dalla Commissione in tale anno⁹⁰. La Commissione ha inoltre tratto informazioni dai risultati dello studio Ricardo, da studi precedenti e dagli scambi periodici con le parti interessate nel corso degli ultimi tre anni.

Il settore del trasporto aereo continua a essere un datore di lavoro importante e in generale conserva la sua attrattiva per il personale di volo, ma ha subito e continua a subire profondi mutamenti strutturali. Sebbene le norme in materia di lavoro e di sicurezza sociale restino in gran parte stabilite a livello nazionale, esistono normative e procedure dell'Unione volte a proteggere il personale di volo garantendone la libertà di circolare e lavorare nell'UE.

La presente relazione evidenzia la necessità di mantenere un'agenda sociale forte a sostegno del trasporto aereo. È nell'interesse comune di tutte le parti, comprese le compagnie aeree, il loro personale e i loro passeggeri, e nell'interesse della connettività che l'aviazione dell'Unione europea resti competitiva e socialmente responsabile.

La realizzazione di questa agenda non dovrebbe essere compito esclusivo della Commissione. Gli Stati membri, la Commissione, le altre istituzioni europee, le singole compagnie aeree, le organizzazioni dei datori di lavoro e del personale di volo, a livello europeo e nazionale, dovrebbero collaborare, in linea con i principi del pilastro europeo dei diritti sociali, al fine di realizzare trasporti aerei socialmente responsabili in cui la sicurezza, la crescita sostenibile e la competitività siano rafforzate e i diritti sociali tutelati.

Una migliore applicazione delle norme dell'UE e nazionali è essenziale in tutte le forme di occupazione del personale di volo. Questo compito spetta in primo luogo agli Stati membri, alle loro autorità competenti e ai giudici giurisdizionali. Una corretta applicazione è indispensabile per evitare il falso lavoro autonomo e altre pratiche che comportano abusi o l'elusione del diritto applicabile e per garantire la parità di condizioni. La Commissione mantiene l'impegno a sostenere gli Stati membri nel loro compito.

AZIONE ORIZZONTALE

Nel 2019 la Commissione organizzerà un seminario ad alto livello con tutte le parti interessate per fare il punto sui progressi compiuti a partire dal 2015 nell'agenda sociale per il personale di volo e per contribuire a individuare possibili prospettive future.

La Commissione convocherà un gruppo ad hoc di esperti degli Stati membri che si occupano di questioni inerenti all'aviazione e al diritto del lavoro per individuare le migliori pratiche in grado di garantire condizioni di parità e condizioni di lavoro di qualità. Inoltre al gruppo di esperti sarà affidato, tra l'altro, il compito di fare il bilancio delle azioni elencate nella

⁹⁰ https://ec.europa.eu/transport/media/events/event/high-level-conference-2015-social-agenda-transport_en.

presente relazione coinvolgendo, ove opportuno, le parti sociali e di fornire consulenza alla Commissione e agli Stati membri su come applicare correttamente il diritto del lavoro nel settore dell'aviazione.