XIV COMMISSIONE PERMANENTE

(Politiche dell'Unione europea)

S O M M A R I O

SEDE CONSULTIVA:

Variazione nella composizione della Commissione 154

Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni per l'integrazione e l'armonizzazione della disciplina in materia di reati contro gli animali. C. 30 Brambilla e abb. (Parere alla II Commissione) *(Esame e conclusione – Parere favorevole)* 154

ALLEGATO (Parere approvato dalla Commissione) 160

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA:

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al miglioramento e alla garanzia del rispetto delle condizioni di lavoro dei tirocinanti e alla lotta ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini (« direttiva sui tirocini ») COM(2024) 132 final (Ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà) *(Esame e rinvio)* 156

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI 159

SEDE CONSULTIVA

Mercoledì 15 maggio 2024. — Presidenza del presidente Alessandro GIGLIO VIGNA.

La seduta comincia alle 14.40.

Variazione nella composizione della Commissione.

Alessandro GIGLIO VIGNA, *presidente*, avverte che, per il gruppo Misto, è entrato a far parte della Commissione il deputato Lorenzo CESA.

Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni per l'integrazione e l'armonizzazione della disciplina in materia di reati contro gli animali.

C. 30 Brambilla e abb.

(Parere alla II Commissione).

(Esame e conclusione – Parere favorevole).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Alessandro GIGLIO VIGNA, *presidente*, in sostituzione del relatore on. Pisano, impossibilitato a partecipare alla seduta, rileva che la questione della tutela degli animali si sta facendo sempre più strada nel panorama giuridico internazionale ed europeo. A tale proposito, richiama in primo luogo la Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione degli animali da compagnia del 1987, ratificata con la legge 4 novembre 2010, n. 201, che ha aggravato le pene per alcune fattispecie di reato contro gli animali e ne ha introdotte di nuove. In secondo luogo, evidenzia l'importanza dello stesso Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, che all'articolo 13 sancisce il pieno riconoscimento degli animali come esseri senzienti, vincolando gli Stati membri a tenerne conto nella formulazione ed attuazione delle politiche dell'UE.

A livello nazionale, sottolinea inoltre la recente riforma dell'articolo 9 della Costituzione, effettuata con legge costituzionale 11 febbraio 2022, n. 1, che attribuisce alla Repubblica il compito di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, introducendo tra i princìpi fondamentali proprio la tutela degli animali secondo le forme e i modi disciplinati dalla legge statale.

Nel quadro normativo testé ricordato, rileva come la proposta di legge in titolo, che consta di quindici articoli, prevede un inasprimento delle pene attualmente vigenti per i reati commessi contro gli animali. A tale fine, la proposta, adottata come testo base dalla Commissione di merito per il seguito dell'esame, nella seduta di martedì 12 marzo, interviene sul codice penale e sul codice di procedura penale.

Passando ad esaminare l'articolato, rileva che l'articolo 1 modifica la rubrica del titolo IX-*bis* del codice penale, con la sostituzione dell'attuale: « *Dei delitti contro il sentimento per gli animali* » con la seguente: « *Dei delitti contro gli animali* ». In tal modo si intende considerare gli animali come esseri viventi suscettibili di tutela diretta e non più indiretta in quanto oggetto dei sentimenti nutriti dall'uomo nei loro confronti.

Gli articoli 2 e 3 prevedono un inasprimento delle pene relative alle fattispecie di reato di cui agli articoli 544-*quater* (spettacoli o manifestazioni vietati) e 544-*quinquies* (divieto di combattimenti tra animali) del codice penale e ne estendono l'ambito di applicabilità alla condotta della mera partecipazione alle feste popolari che comportano sevizie nonché ai combattimenti clandestini tra animali.

Evidenzia che con l'articolo 4 si prevedono nuove ipotesi di applicazione della previsione sulla confisca degli animali, estendendo tale misura accessoria anche ai casi di conclusione del procedimento penale con il decreto penale di condanna. È altresì prevista la pena accessoria dell'interdizione perpetua dalla detenzione di animali di affezione in caso di condanna per i delitti contro gli animali e sono ampliate le fattispecie di sospensione di titoli abilitativi all'esercizio di attività commerciali o ludiche che comportano l'utilizzo di animali.

Fa presente che l'articolo 5 introduce le fattispecie colpose dei reati di uccisione e maltrattamento nonché una serie di circostanze aggravanti, mentre l'articolo 6 reca ulteriori necessarie modifiche al codice penale, escludendo in particolare la non punibilità per particolare tenuità del fatto per i delitti di maltrattamento di animali, di spettacoli vietati e di violazione del divieto di combattimento tra animali e traffico illecito di animali da compagnia.

Segnala che gli articoli 7 e 8 apportano modifiche, rispettivamente, alle disposizioni di coordinamento e transitorie del codice penale e del codice di procedura penale. In particolare, l'articolo 7 stabilisce che tali disposizioni non si applichino: ai casi previsti dalle leggi speciali in materia di caccia, pesca, allevamento, trasporto, sperimentazione scientifica, attività circense, giardini zoologici nonché dalle altre leggi speciali in materia di animali; alle manifestazioni storiche e culturali autorizzate dalla regione competente.

L'articolo 8 interviene invece sulle disposizioni relative al sequestro e alla confisca di animali oggetto di reato, introducendo il nuovo articolo 260-*bis*, che reca una disciplina speciale per la custodia giudiziaria di animali vivi, in ragione della loro natura di esseri senzienti vittime e oggetto di reato.

Constata che disposizioni relative alla tutela degli animali nell'ambito di procedimenti giudiziari sono previste anche dall'articolo 9, che introduce il divieto di abbattimento degli animali o di alienazione degli stessi a terzi nel corso delle indagini o durante il dibattimento volti ad accertare la sussistenza di un reato nei confronti di animali.

L'articolo 10 introduce il nuovo articolo 25-*undevicies* nel decreto legislativo dell'8 giugno 2001, n. 231, concernente la disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, degli enti e delle società, al fine di stabilire le sanzioni applicabili come conseguenza della commissione di taluni reati contro gli animali.

Sottolinea poi che l'articolo 11 reca una serie di disposizioni che regolano le attività di polizia giudiziaria nell'ambito delle attività di prevenzione e contrasto dei reati contro gli animali. A titolo esemplificativo, nel medesimo articolo è prevista l'istituzione di una apposita sezione per i reati ai danni degli animali nella banca dati delle forze di polizia.

Osserva che con l'articolo 12 è previsto che lo Stato istituisca nel territorio nazionale centri di accoglienza per animali vittime di reato anche utilizzando, su ordine del prefetto competente per territorio, strutture già esistenti.

L'articolo 13 rende invece obbligatorio e non più meramente facoltativo l'impegno dello Stato e degli enti regionali nel promuovere e realizzare, con frequenza annuale, percorsi formativi sulla tutela degli animali, con l'intento di prevenire la commissione di delitti nei loro confronti.

Rileva inoltre come l'articolo 14 sia volto a punire varie fattispecie di reato connesse ad attività illecite nei confronti di esemplari di fauna protetta. Ai fini della definizione di specie di fauna protetta, il terzo comma dell'articolo contiene un rinvio residuale a « tutte le specie sottoposte a particolari misure di tutela in forza di disposizioni nazionali, dell'Unione europea o internazionali ». Il medesimo articolo contiene inoltre disposizioni in materia di tutela dei siti protetti.

Evidenzia infine che hanno infine natura di norme di coordinamento le disposizioni contenute nell'articolo 15.

Propone pertanto la presentazione di un parere favorevole dal momento che il progetto di legge appare pienamente conforme al diritto dell'UE che, nel corso di oltre quarant'anni, ha promosso il benessere degli animali, fissando standard che sono tra i più alti al mondo *(vedi allegato)*.

Nessun altro chiedendo di intervenire, la Commissione approva la proposta di parere del relatore.

La seduta termina alle 14.45.

ATTI DELL'UNIONE EUROPEA

Mercoledì 15 maggio 2024. — Presidenza del presidente Alessandro GIGLIO VIGNA.

La seduta comincia alle 14.45.

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al miglioramento e alla garanzia del rispetto delle condizioni di lavoro dei tirocinanti e alla lotta ai rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini (« direttiva sui tirocini »).
COM(2024) 132 final.
(Ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà).

(Esame e rinvio).

La Commissione inizia l'esame del provvedimento in oggetto.

Alessandro GIGLIO VIGNA, *presidente*, in sostituzione della relatrice on. Rossello, impossibilitata a partecipare alla seduta, segnala che la proposta di direttiva al nostro esame è volta a garantire condizioni di lavoro di qualità per i tirocinanti e a contrastare i rapporti di lavoro regolari camuffati da tirocini.

Per « tirocinio » si intende, come precisato dall'articolo 2 della proposta, un periodo di pratica lavorativa di durata limitata, con una componente di apprendimento e di formazione significativa, il cui obiettivo è l'acquisizione di un'esperienza pratica e professionale finalizzata a migliorare l'occupabilità e facilitare la transizione verso l'accesso a una professione o verso un rapporto di lavoro regolare.

Ricorda, in via preliminare, che l'intervento legislativo ha, secondo la Commissione europea, l'obiettivo generale di migliorare l'utilizzo, la qualità e l'accesso ai tirocini in tutta l'UE e 5 obiettivi specifici ad esso direttamente riconducibili: 1) facilitare e rafforzare l'attuazione della legislazione applicabile e supportare i tirocinanti nell'accesso ai propri diritti lavorativi; 2) prevenire il ricorso problematico ai tirocini; 3) sostenere condizioni di lavoro eque per i tirocini, compresi la retribu-

zione e l'accesso alla protezione sociale; 4) migliorare la componente di apprendimento dei tirocini; 5) promuovere l'inclusione e migliorare l'accesso alle opportunità di tirocinio.

Ricorda, inoltre, che a giugno 2023 una risoluzione adottata dal Parlamento europeo ha sollecitato la Commissione ad effettuare un aggiornamento della raccomandazione del Consiglio del 2014 sul quadro di qualità per i tirocini, in particolare allo scopo di trasformarla in uno strumento legislativo più forte. A ciò si aggiunga il fatto, importante, che l'iniziativa è accompagnata da una proposta di raccomandazione del Consiglio su un quadro di qualità rafforzato per i tirocini.

Prima di illustrare i principali contenuti della proposta al nostro esame, ritiene utile riportare, in estrema sintesi, alcune informazioni di contesto e le motivazioni della Commissione alla base dell'iniziativa.

Stiamo parlando di una tematica molto importante, considerato che, secondo le stime della Commissione, nel 2019 nell'UE vi erano 3,1 milioni di tirocinanti, di cui 1,6 milioni retribuiti e 1,5 milioni non retribuiti, e che il numero di tirocinanti è destinato a crescere nei prossimi anni, anche per quanto riguarda quelli che partecipano a tirocini transfrontalieri. Inoltre, i tirocini rappresentano un importante strumento per formare i giovani e favorire il loro ingresso nel mercato del lavoro e, pertanto, possono contribuire a ridurre il tasso di disoccupazione giovanile, che rimane ancora molto alto nell'UE, nonché a ridurre il numero dei cd. NEET, ossia dei giovani che non hanno un lavoro né seguono un percorso scolastico o formativo.

La Commissione ha valutato la citata raccomandazione del 2014, evidenziandone l'impatto positivo, ma rilevandone anche i possibili margini di miglioramento circa l'applicazione, il monitoraggio e il rispetto dei principi di qualità del quadro. In particolare, ha riscontrato due situazioni problematiche presenti in tutti i tirocini nell'UE.

La prima è costituita dai tirocini utilizzati per le finalità formative previste, ma non conformi alla legislazione nazionale o dell'UE applicabile. In questi casi, i tirocini risultano spesso di scarsa qualità, non retribuiti o con remunerazioni ingiustificatamente basse.

La seconda ricorre nel caso in cui il tirocinio venga utilizzato come strumento sostitutivo di rapporti di lavoro regolari, con la conseguenza che i lavoratori risultano privati dei diritti sanciti dal diritto UE, dal diritto nazionale o dai contratti collettivi.

A giudizio della Commissione, l'uso distorto e illegale dei tirocini pregiudica anzitutto le condizioni di lavoro tanto dei tirocinanti quanto dei lavoratori regolari e rischia di nuocere l'equità sociale; inoltre, può creare condizioni di disparità tra i soggetti promotori dei tirocini, il che rappresenta un problema per le imprese, soprattutto per le PMI. Infine, vi è il rischio di una concorrenza sleale sul mercato e di uno squilibrio tra domanda e offerta di competenze, che possono ostacolare la competitività dell'UE.

Anche per queste ragioni, la Commissione considera necessario un intervento normativo a livello UE che affronti i suddetti problemi.

Ciò premesso, passa ad una sintetica illustrazione del contenuto della proposta, rinviando per ulteriori approfondimenti alla documentazione predisposta dall'Ufficio RUE.

In via preliminare, la proposta al nostro esame definisce l'ambito di applicazione della direttiva, riferibile ai tirocinanti dell'UE che hanno un contratto di lavoro o un rapporto di lavoro quali definiti dal diritto, dai contratti collettivi o dalle prassi in vigore negli Stati membri, tenendo conto della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE. Si applicherebbe, in sostanza, secondo la Commissione, ai tirocini nel libero mercato e ai tirocini associati a politiche attive del mercato del lavoro, ma non anche a quelli che sono parte integrante di programmi di istruzione e formazione formale e a quelli obbligatori per accedere a professioni specifiche.

In attesa che il Governo trasmetta la relazione tecnica, ritiene che nel corso dell'esame sarà utile approfondire la que-

stione dell'impatto che la direttiva potrà avere sull'ordinamento interno, che distingue tra tirocini curriculari ed extracurriculari e che, in particolare, prevede, per quanto riguarda quest'ultimi, una durata massima non superiore a 12 mesi e una durata minima non inferiore a 2 mesi, e un'indennità riconosciuta al tirocinante – di importo non inferiore a 300 euro mensili – da erogare per intero a fronte di una partecipazione minima ai tirocini del 70 per cento su base mensile.

Anzitutto, la Commissione propone misure volte a introdurre il principio di non discriminazione per i tirocinanti al fine di garantire che, per quanto riguarda le condizioni di lavoro, compresa la retribuzione, essi non ricevano di norma un trattamento meno favorevole di quello dei lavoratori stabilmente alle dipendenze dello stesso datore di lavoro, a meno che non sussistano motivi oggettivi di trattamento differenziato.

La proposta introduce altresì misure finalizzate a garantire che i tirocini non servano per nascondere posti di lavoro stabili. Le autorità competenti potranno effettuare controlli e ispezioni e chiedere alle imprese di comunicare il numero, la durata e le condizioni di lavoro dei tirocini. In particolare, al fine di stabilire se un presunto tirocinio costituisca un rapporto di lavoro regolare, le autorità competenti sono chiamate ad effettuare una valutazione complessiva di tutti gli elementi fattuali pertinenti e, segnatamente, dei seguenti:

a) l'assenza di una componente significativa di apprendimento o formazione nel presunto tirocinio;

b) la durata eccessiva del presunto tirocinio o dei presunti tirocini multipli e/o consecutivi presso lo stesso datore di lavoro da parte della stessa persona;

c) livelli equivalenti di mansioni, responsabilità e intensità del lavoro per i presunti tirocinanti e per i dipendenti regolari in posizioni comparabili presso lo stesso datore di lavoro;

d) il requisito di un'esperienza lavorativa precedente per i candidati al tirocinio, acquisita nello stesso settore di attività o in un settore analogo in assenza di una giustificazione adeguata;

e) una percentuale elevata di presunti tirocini rispetto ai rapporti di lavoro regolari presso lo stesso datore di lavoro;

f) un numero significativo di presunti tirocinanti presso lo stesso datore di lavoro che hanno completato due o più tirocini o hanno avuto rapporti di lavoro regolari nello stesso settore di attività o in un settore analogo prima dello svolgimento del presunto tirocinio.

Gli Stati membri dovranno inoltre fissare un limite che indichi la durata eccessiva dei tirocini e che servirà come possibile parametro di valutazione per le autorità competenti.

La proposta prevede altresì la possibilità per i rappresentanti dei lavoratori di impegnarsi per conto dei tirocinanti a tutela dei loro diritti e obbliga gli Stati membri a garantire la presenza di canali attraverso i quali i tirocinanti possano denunciare pratiche scorrette e cattive condizioni di lavoro.

Sottolinea poi che la valutazione d'impatto condotta dalla Commissione illustra i benefici della proposta e ne segnala anche i costi. Gli effetti positivi sono riconducibili alla riduzione dei tirocini di scarsa qualità e di durata eccessiva, alla garanzia di una retribuzione più equa, ad un più ampio accesso alla protezione sociale e a migliori opportunità di apprendimento. I costi sono principalmente connessi all'aumento del costo del lavoro e delle procedure e sanzioni amministrative o giudiziarie nonché alla necessità di adeguarsi alle nuove disposizioni e di fornire (su richiesta) informazioni sui tirocinanti e sui loro contratti alle autorità competenti.

Rileva anche che la Commissione informa di aver consultato le parti sociali europee, conformemente all'art. 154 TFUE, e che dalla consultazione è emersa l'impossibilità di raggiungere un accordo tra le stesse sul contenuto della proposta. In generale, è importante riportarlo, i sindacati

hanno accolto con favore la proposta, sottolineando la necessità di definire norme minime vincolanti per i tirocini nell'UE, mentre le organizzazioni dei datori di lavoro, pur concordando con l'obiettivo generale dell'iniziativa, hanno espresso una preferenza per un'azione non legislativa, finalizzata all'attuazione e al monitoraggio del quadro di qualità per i tirocini del 2014. In aggiunta, i datori di lavoro hanno sottolineato l'assenza di dati (in particolare sui tirocini sul libero mercato) nonché il legame tra la retribuzione e la qualità dei tirocini.

Sarebbe utile valutare approfonditamente, nel corso dell'esame della proposta, le posizioni divergenti delle parti sociali europee sull'iniziativa.

Passando agli aspetti relativi al rispetto dei principi in materia di riparto di competenze previsti dai Trattati, rileva anzitutto che la base giuridica su cui si fonda la proposta è correttamente costituita dall'articolo 153, paragrafo 2, lettera b) del TFUE che prevede la possibilità di adottare direttive finalizzate a stabilire prescrizioni minime applicabili tra l'altro alle « condizioni di lavoro » di cui all'articolo 153, paragrafo 1, lettera b), TFUE, tenendo conto delle condizioni e delle normative tecniche esistenti in ciascuno Stato membro ed evitando di imporre vincoli amministrativi, finanziari e giuridici di natura tale da ostacolare la creazione e lo sviluppo di PMI.

Per quanto riguarda la conformità al principio di sussidiarietà, la Commissione motiva la necessità di intervenire in quanto soltanto un'iniziativa dell'Unione può coordinare gli Stati membri nell'adozione di misure in grado di affrontare i problemi specifici individuati in tutti i tipi di tirocini, dal momento che in tutti gli Stati membri permangono sfide significative riguardo all'utilizzo, alla qualità e all'accesso ai tirocini. L'azione dei soli Stati membri non garantirebbe, a giudizio della Commissione, lo stesso livello di protezione in termini di trasparenza e prevedibilità, rischiando di aumentare le divergenze, mentre un'iniziativa dell'UE favorirebbe la convergenza sociale verso l'alto e una migliore applicazione dei diritti del lavoro esistenti. Oltre a evidenziare che la proposta contribuirebbe a migliorare la parità di condizioni per i tirocinanti e i soggetti promotori dei tirocini nell'UE, la Commissione sottolinea il carattere di completamento e sostegno dell'iniziativa rispetto alle azioni degli Stati, in linea con l'articolo 153, paragrafo 2, lettera b), TFUE. La proposta, infine, nel prevedere un'armonizzazione minima dei sistemi nazionali, riconosce la possibilità di affidare l'attuazione della direttiva alle parti sociali.

Per quanto riguarda, invece, la conformità della proposta al principio di proporzionalità, la Commissione sostiene che le misure prospettate introducono prescrizioni minime per conseguire gli obiettivi, permettendo agli Stati di mantenere o introdurre disposizioni più favorevoli.

Prima di concludere, ricorda che la proposta segue la procedura legislativa ordinaria di codecisione e che l'esame dell'atto risulta avviato da parte dei parlamenti di Belgio (Camera dei rappresentanti), Germania (*Bundesrat*), Danimarca, Finlandia, Lituania, Lettonia, Svezia e Slovacchia.

Tenendo conto che il termine per la verifica di sussidiarietà scade il 21 giugno 2024, propone, per meglio apprezzare i contenuti richiamati, di svolgere un breve ciclo di audizioni, che coinvolga anche i rappresentanti del Governo e delle parti sociali.

Nessun altro chiedendo di intervenire, il Presidente rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

La seduta termina alle 14.50.

UFFICIO DI PRESIDENZA INTEGRATO DAI RAPPRESENTANTI DEI GRUPPI

Mercoledì 15 maggio 2024.

L'ufficio di presidenza si è riunito dalle 14.50 alle 15.

ALLEGATO

Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni per l'integrazione e l'armonizzazione della disciplina in materia di reati contro gli animali. C. 30 Brambilla e abb.

PARERE APPROVATO DALLA COMMISSIONE

La XIV Commissione,

esaminato, per i profili di competenza, la proposta di legge in titolo;

considerato che la proposta di legge contiene disposizioni penali in materia di tutela degli animali, allo scopo di adeguare il trattamento sanzionatorio dei reati contro gli animali alle esigenze di tutela derivanti da fonti internazionali ed europee;

ritenuto che il provvedimento non evidenzia profili d'incompatibilità con l'ordinamento dell'Unione europea;

esprime

PARERE FAVOREVOLE.