



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

Documentazione per le Commissioni RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza interparlamentare

Una revisione mirata della normativa
sul distacco dei lavoratori

Bruxelles, 12 ottobre 2016

SENATO DELLA REPUBBLICA
SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI
N. 35

CAMERA DEI DEPUTATI
UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA
N. 71

DOSSIER - XVII LEGISLATURA

6 ottobre 2016

DOSSIER



Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza interparlamentare

Una revisione mirata della normativa sul distacco dei lavoratori

Bruxelles, 12 ottobre 2016

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI

N. 35

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA

N. 71



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  @SR_Studi

Dossier europei n. 35



UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it

Dossier n. 71

SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTO LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

TEL. 06-6760-4884 – st_lavoro@camera.it

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

SCHEDE DI LETTURA	1
RIUNIONE INTERPARLAMENTARE SU “UNA REVISIONE MIRATA DELLA NORMATIVA SUL DISTACCO DEI LAVORATORI”	3
DISTACCO DI LAVORATORI	5
LA PROPOSTA DI MODIFICA DELLA DIRETTIVA SUL DISTACCO DEI LAVORATORI, COM(2016)128	8
DISTACCO DI LAVORATORI: IL CONTESTO DELLA PROPOSTA	22
IL DISTACCO TEMPORANEO DEI LAVORATORI IN AMBITO COMUNITARIO NELL’ORDINAMENTO ITALIANO <i>(A CURA DEL SERVIZIO STUDI DELLA CAMERA)</i>	34

Schede di lettura

RIUNIONE INTERPARLAMENTARE SU “UNA REVISIONE MIRATA DELLA NORMATIVA SUL DISTACCO DEI LAVORATORI”

La **Commissione per l’occupazione e gli affari sociali (EMPL) del Parlamento europeo** ha organizzato, per il 12 ottobre 2016, una riunione interparlamentare volta a favorire uno scambio di opinioni delle commissioni competenti in materia di lavoro dei parlamenti degli Stati membri sulla revisione mirata della normativa sul distacco dei lavoratori. La riunione, “fuori sacco”, non è inclusa nell’elenco delle conferenze interparlamentari del secondo semestre 2016 trasmesso ai Parlamenti nazionali dal Presidente del Parlamento europeo Martin Schulz.

L'incontro si articolerà in **un’unica sessione**.

La **Commissione EMPL** ha prodotto una [background note](#) che riepiloga le fasi della vicenda sulla proposta di modifica della direttiva sul distacco dei lavoratori ([COM\(2016\)128](#)), già oggetto della procedura del cd. “cartellino giallo”, che la Commissione europea ha comunicato di voler mantenere inalterata il 20 luglio 2016. La Commissione EMPL ha altresì messo a disposizione uno studio¹ realizzato dai servizi di documentazione del Parlamento europeo (Dipartimento per la politica economica e per la politica scientifica) pubblicato nello scorso giugno.

Lo scambio di opinioni dovrebbe avere ad oggetto le disposizioni specifiche della proposta di direttiva che introduce modifiche in tre settori principali: la retribuzione dei lavoratori distaccati, le norme sui lavoratori tramite agenzia interinale e il distacco di lunga durata. La proposta stabilisce che i lavoratori distaccati beneficeranno, in generale, delle stesse norme che disciplinano la retribuzione e le condizioni di lavoro dei lavoratori locali².

¹ “Posting of Workers Directive – current situation and challenges”, Bruxelles, 2016: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU\(2016\)579001_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/579001/IPOL_STU(2016)579001_EN.pdf)

² Si veda il [dossier della Camera dei deputati](#) “Documentazione per le Commissioni - Esame di Atti e documenti dell’Unione europea n. 54/2016”.

DISTACCO DI LAVORATORI

Il **diritto delle imprese di distaccare** i propri dipendenti in un altro Stato membro deriva direttamente dai principi di libera circolazione dei lavoratori, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, ovvero da principi fondamentali del mercato interno dell'Unione, sanciti nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Dal TFUE discende altresì il **divieto di ogni discriminazione**. L'art. 18 stabilisce, in linea generale, che "è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità". Più specificamente, l'art. 45, par. 2, vieta ogni discriminazione, fondata sulla nazionalità, "tra i lavoratori degli Stati membri per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro".

I problemi di conciliazione tra i diritti e i divieti summenzionati appaiono alla base delle travagliate prospettive negoziali del documento in esame (v. *infra*).

La situazione dei lavoratori che vengono temporaneamente distaccati dal proprio datore in uno Stato membro diverso da quello in cui lavorano abitualmente è disciplinata dalla [direttiva 96/71/CE](#)³. Il testo disciplina **tre varianti di distacco**: la **prestazione diretta di servizi da parte di un'impresa** nel quadro di un contratto di servizi; il **distacco nel contesto di uno stabilimento o di una società appartenente allo stesso gruppo** ("distacco infragruppo") e il **distacco mediante la cessione temporanea di un lavoratore tramite un'agenzia interinale** stabilita in un altro Stato membro. La direttiva definisce il quadro normativo dell'UE al fine di stabilire un equilibrio tra **vari obiettivi**: promuovere e **facilitare la prestazione transfrontaliera di servizi**, fornire **tutela ai lavoratori distaccati** e garantire la **parità di condizioni tra concorrenti** locali e stranieri.

Tre tipi di distacco

La direttiva stabilisce, quindi, una serie di **condizioni di lavoro e di impiego** che il datore di lavoro deve rispettare nello Stato membro in cui ha luogo il distacco (art. 3). Esse sono costituite dall'applicazione delle misure previste (nel Paese ospitante) da

³ 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.

disposizioni legislative, regolamentari o amministrative⁴ in materia di: tariffe minime salariali; periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo; durata minima delle ferie annuali retribuite; condizioni di cessione temporanea dei lavoratori tramite imprese di lavoro temporaneo; sicurezza, salute e igiene sul lavoro; parità di trattamento fra uomo e donna.

La direttiva reca altresì norme in materia di: cooperazione, da parte degli Stati membri, in materia di informazione (art. 4); misure in caso di inosservanza (art. 5); competenza giudiziaria dello Stato membro nel cui territorio il lavoratore è o era distaccato, ferma restando la facoltà di promuovere, in base alle convenzioni internazionali vigenti, un procedimento giudiziario in un altro Stato (art. 6).

Resta salva per i datori di lavoro la possibilità di scegliere di applicare ai lavoratori condizioni di lavoro più favorevoli.

La direttiva 96/71/CE è stata oggetto di alcune modifiche da parte della [direttiva 2014/67/UE](#)⁵ (**cosiddetta “direttiva di applicazione”**). Essa ha **introdotto strumenti nuovi e rafforzati per prevenire e sanzionare elusioni, frode e violazioni in materia**. In questa direzione si muovono, ad esempio, le norme per l'individuazione dell'autenticità del distacco (art. 4) e quelle intese a facilitare l'accesso alle informazioni sulle condizioni di lavoro e di occupazione (art. 5)⁶.

Direttiva di
applicazione

⁴ Nel caso del settore delle costruzioni, ma anche in altri settori se gli Stati membri decidono in tal senso, valgono anche le regole dei contratti collettivi di applicazione generale sottoscritti dalle parti sociali.

⁵ Direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e recante modifica del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI»).

⁶ Si ricorda, inoltre, che: gli artt. 6-8 della direttiva recano norme in materia di cooperazione e mutua assistenza tra gli Stati membri nell'attuazione della disciplina in oggetto; gli artt. 9-10 disciplinano obblighi amministrativi e misure di controllo; gli artt. 11-12 sono dedicati all'esecuzione degli obblighi, con particolare riferimento alla difesa dei diritti dei lavoratori, anche tramite azioni giudiziarie, e alla responsabilità nei casi di subcontratto. L'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle ammende è regolata dal Capo VI (artt. 13-19).

Il termine per il recepimento di questa direttiva è fissato dall'art. 23 al 18 giugno 2016. In Italia, la delega al Governo per il recepimento è stata conferita con legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014). Lo schema di decreto legislativo ([A.G. n. 296](#))⁷ è stato trasmesso alle Camere per i pareri delle Commissioni competenti (il termine previsto per l'espressione dei pareri è il 28 maggio).

Nell'ordinamento dell'Unione europea, **altri atti legislativi** recano norme **in grado di incidere sul trattamento dei lavoratori distaccati**. Si tratta, specificamente, di:

Altri atti
legislativi
rilevanti

- 1) [regolamento \(CE\) n. 593/2008](#)⁸ (cosiddetto Roma I), che disciplina la **legge applicabile alle obbligazioni contrattuali**. L'art. 8 è dedicato al contratto individuale di lavoro, il quale "è disciplinato dalla legge scelta dalle parti"; tuttavia, tale scelta non può privare il lavoratore della protezione derivante dalle disposizioni inderogabili secondo la legge che, in assenza di scelta, sarebbe stata applicabile in virtù dei criteri ivi posti - criteri costituiti, in via prioritaria, dal riferimento al Paese nel quale il lavoratore, in esecuzione del contratto, svolga abitualmente il suo lavoro (a prescindere dalla circostanza che il lavoratore svolga in modo temporaneo la propria prestazione in un altro Paese). Inoltre, l'art. 23 specifica che non viene pregiudicata "l'applicazione delle disposizioni dell'ordinamento comunitario che, con riferimento a settori specifici, disciplinino i conflitti di legge in materia di obbligazioni contrattuali";
- 2) [regolamento \(CE\) n. 883/2004](#)⁹. L'art. 12 (nel testo sostituito dal regolamento (CE) n. 465/2012¹⁰) stabilisce che il lavoratore dipendente distaccato rimane soggetto alla **legislazione di sicurezza sociale** dello Stato membro di origine, a condizione che la durata prevedibile del lavoro (a cui è inteso il distacco) non superi i 24 mesi e che il distacco non sia stato operato al fine di sostituire un'altra persona distaccata.

⁷ Cfr. dossier Camera/Senato sullo schema del decreto al seguente indirizzo: <http://www.intra.camera.it/DossierPdf/17/ST/PDF/LA0619.pdf>

⁸ Regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali.

⁹ Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

¹⁰ Regolamento (CE) n. 465/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012.

La proposta di modifica della direttiva sul distacco dei lavoratori, COM(2016)128

Obiettivi e finalità

La proposta di direttiva [COM\(2016\)128](#), presentata dalla Commissione europea l'8 marzo 2016, è volta ad una revisione mirata delle norme sul distacco dei lavoratori ed è tesa a realizzare l'impegno, indicato negli orientamenti politici della Commissione in carica, di **promuovere il principio della parità di retribuzione per lo stesso lavoro** nello stesso posto.

La riforma, annunciata nel programma di lavoro per il 2016¹¹, ha lo scopo di facilitare il distacco dei lavoratori in condizioni di concorrenza leale e nel rispetto dei diritti dei lavoratori, aventi un contratto di lavoro in uno Stato membro, che vengano temporaneamente trasferiti in un altro Stato membro dal datore di lavoro. In particolare, la proposta punta a garantire condizioni salariali eque e parità di trattamento nel paese ospitante tra le imprese locali e quelle che distaccano i lavoratori.

Secondo il documento¹² **sulla valutazione d'impatto**, allegato alla proposta della Commissione in oggetto, l'applicazione della direttiva 96/71/CE presenta **alcuni aspetti problematici**:

- 1) la possibilità di **differenze retributive tra i lavoratori distaccati ed i lavoratori locali nei Paesi ospitanti**, differenze che, secondo le stime, variano dal 10% al 50% a seconda dei Paesi e dei settori, con le conseguenze di un vantaggio

¹¹ [Com\(2015\)160](#). Nel programma di lavoro della Commissione europea per l'anno 2016 era stata preannunciata la presentazione di un pacchetto strutturato sulla mobilità dei lavoratori. Il pacchetto avrebbe dovuto essere costituito da una comunicazione sulla mobilità dei lavoratori, una revisione mirata della direttiva sul distacco dei lavoratori ed una revisione dei regolamenti sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (Allegato I, iniziativa n. 8). Tuttavia la presentazione del pacchetto è stata, in un primo tempo, posticipata, in virtù delle trattative sulla permanenza del Regno Unito nell'UE (tra le questioni poste dal Primo Ministro Cameron vi è quella relativa al divieto automatico di accesso ai benefici sociali del sistema del *welfare* del Regno Unito) che hanno interessato materie connesse al pacchetto medesimo; le proposte in materia di coordinamento di servizi di sicurezza sociale sono state accantonate e non se ne prevede la presentazione almeno fino all'esito del *referendum* nel Regno Unito.

¹² [SWD\(2016\) 52](#). Una sintesi del documento è disponibile anche in lingua italiana ([SWD\(2016\) 53](#)).

competitivo (per le imprese operanti il distacco rispetto alle imprese degli Stati membri ospitanti) e di una distorsione della concorrenza.

L'art. 3 della direttiva 96/71/CE richiede che ai lavoratori distaccati siano garantite le "tariffe minime salariali" (comprese le maggiorazioni per lavoro straordinario) vigenti (nel territorio in cui ha luogo il distacco) in base a disposizioni legislative, regolamentari, amministrative o a contratti collettivi o arbitrati di applicazione generale¹³.

Il suddetto documento sulla valutazione d'impatto rileva che¹⁴: non in tutti gli Stati membri esistono accordi di siffatto genere; anche qualora essi siano presenti, si è registrata talora la tendenza di non retribuire il lavoratore sulla base delle mansioni svolte, del livello di istruzione e dell'anzianità, ma piuttosto di ricorrere alle tariffe applicabili ai livelli di paga basilari - in sostanza, osserva il documento, la nozione di "tariffa minima salariale", che in alcuni Stati può includere riconoscimenti di anzianità, *bonus* di qualità e tredicesima mensilità, sembra essere stata interpretata erroneamente senza queste componenti, nel senso di "salario minimo" -; ulteriori disuguaglianze derivano dalla circostanza che la definizione e la composizione delle tariffe minime salariali è lasciata ai singoli Stati;

- 2) una **definizione generica di "distacco"**. L'art. 2 della direttiva 96/71/CE definisce il "lavoratore distaccato" come colui che, "per un periodo limitato, svolge il proprio lavoro nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel cui territorio lavora abitualmente". L'assenza di un limite temporale specifico permette spesso un notevole vantaggio competitivo per le imprese, nei casi in cui praticano, per il periodo, più o meno

¹³ Il par. 8 del suddetto art. 3 specifica che "per contratti collettivi o arbitrati, dichiarati di applicazione generale, si intendono quelli che devono essere rispettati da tutte le imprese situate nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate". In mancanza, il medesimo par. 8 consente agli Stati membri di ricorrere ai contratti collettivi o arbitrati che siano in genere applicabili a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate e/o ai contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e che siano applicati in tutto il territorio nazionale.

¹⁴ [SWD\(2016\) 52](#), pagg. 10-11.

lungo, di distacco, livelli di remunerazione più bassi rispetto a quelli seguiti dalle imprese locali;

- 3) l'esigenza di integrazione della disciplina con **norme specifiche**, relative a forme ed istituti sviluppatasi nell'economia e nel mercato del lavoro contemporanei, quali il subappalto, il lavoro interinale ed il distacco infragruppo.

Contenuti della proposta

La proposta è composta di tre articoli, il primo dei quali contiene le novelle alla direttiva 96/71/CE.

L'art. 1, numero 1), inserisce nella direttiva 96/71/CE un articolo *2-bis*, che pone una disciplina specifica per il **distacco di durata superiore ai 24 mesi**.

Tale articolo *2-bis* stabilisce che, qualora la durata prevista o effettiva del distacco superi i 24 mesi, lo Stato membro ospitante è considerato quello in cui il lavoro è abitualmente svolto. Ai fini del computo dei 24 mesi, si tiene conto della durata complessiva dei distacchi dei lavoratori, nel caso di sostituzione (per lo svolgimento delle medesime mansioni "nello stesso posto") con altri lavoratori distaccati; tale durata complessiva viene attribuita, ai fini in oggetto, ad ognuno dei distacchi interessati che abbia avuto una durata effettiva di almeno 6 mesi.

Dalla novella discende, in base al combinato disposto con il citato art. 8 del regolamento (CE) n. 593/2008, che, per i distacchi eccedenti i suddetti limiti di durata, trovino in ogni caso applicazione le disposizioni inderogabili (relative al contratto di lavoro) secondo la legge dello Stato membro in cui ha luogo il distacco (ed anche le disposizioni derogabili, a meno di una diversa scelta operata dai contraenti). Tali fattispecie di distacchi corrispondono in larga misura a quelle per le quali, in base al citato regolamento (CE) n. 883/2004, si applica il regime di sicurezza sociale del Paese ospitante. Resta fermo che anche per gli altri distacchi trovano applicazione molte misure di tutela per il lavoratore operanti (nel Paese ospitante) in base alle norme di legge ed ai contratti (cfr. qui di seguito per l'ampliamento di tale tutela, ai sensi della proposta di direttiva).

L'art. 1, numero 2), modifica l'art. 3 della direttiva 96/71/CE. In base alle novelle proposte:

- 1) **si sostituisce il riferimento alle "tariffe minime salariali" con il principio di riconoscimento della "retribuzione"**, composta da tutti gli elementi resi obbligatori da disposizioni legislative, regolamentari, amministrative o da contratti collettivi o arbitrati di applicazione generale¹⁵. Gli Stati membri devono pubblicare su Internet gli elementi costitutivi della retribuzione. Si osserva che, in base al testo - non oggetto di modifiche - dei paragrafi 3, 4 e 5 del citato art. 3 della direttiva 96/71/CE, gli Stati membri possono prevedere deroghe a tale principio per alcune fattispecie (costituite, in linea di massima, da distacchi di durata non superiore ad un mese, ad esclusione, in ogni caso, di quelli operati per l'erogazione di servizi nel Paese ospitante); il testo della proposta **impone agli Stati membri l'obbligo di pubblicare sul sito web** di cui all'articolo 5 della direttiva 2014/67/UE **gli elementi costitutivi della retribuzione applicabile ai lavoratori distaccati**;
- 2) si estende **dal settore edilizio a tutti gli altri settori** l'obbligo di rispettare, nell'ambito dei distacchi, le previsioni dei summenzionati contratti collettivi o arbitrati, con riferimento alla retribuzione (cfr. *supra*), all'orario di lavoro, ai periodi minimi di riposo, alle ferie retribuite, alle condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, alla sicurezza, salute e igiene sul lavoro, alle clausole di tutela inerenti alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani, alle clausole concernenti la parità di trattamento fra uomo e donna nonché alle altre clausole in materia di non discriminazione (come detto, la direttiva vigente impone il rispetto, per i settori diversi da quello edilizio, solo delle misure nelle materie qui elencate stabilite da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative);

¹⁵ Come detto, il par. 8 dell'art. 3 della direttiva 96/71/CE specifica che “per contratti collettivi o arbitrati, dichiarati di applicazione generale, si intendono quelli che devono essere rispettati da tutte le imprese situate nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate”. In mancanza, il medesimo par. 8 consente agli Stati membri di ricorrere ai contratti collettivi o arbitrati che siano in genere applicabili a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate e/o ai contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e che siano applicati in tutto il territorio nazionale.

- 3) si prevede che, qualora le imprese stabilite nel territorio di uno Stato membro abbiano l'obbligo, a norma di disposizioni legislative, regolamentari e amministrative o di accordi collettivi, di subappaltare, nell'ambito delle loro obbligazioni contrattuali, solo ad imprese che garantiscano determinate condizioni di lavoro e di occupazione, relative alla retribuzione, lo Stato membro possa disporre, su base non discriminatoria e proporzionata, che tali imprese siano soggette ai medesimi obblighi, per quanto riguarda i **subappalti** alle imprese che svolgano i medesimi mediante distacco (nel Paese ospitante) di lavoratori;
- 4) si pone l'obbligo per l'ordinamento degli Stati membri - anziché la facoltà per gli stessi, come previsto dal testo vigente¹⁶ - di garantire ai lavoratori distaccati da parte delle **imprese di lavoro temporaneo** l'applicazione del principio di tutela di cui all'art. 5 della [direttiva 2008/104/CE](#)¹⁷, vigente per i lavoratori interinali ceduti temporaneamente da agenzie interinali stabilite nello Stato membro (in cui il lavoro è svolto). In base a tale principio, per tutta la durata della missione presso un'impresa utilizzatrice, le condizioni di base di lavoro e d'occupazione dei lavoratori interinali sono almeno identiche a quelle che si applicherebbero loro se fossero lavoratori dipendenti della stessa impresa utilizzatrice.

L'**art. 1, numero 3)**, così come la novella soppressiva di cui all'ultimo punto del **numero 2)**, opera un mero coordinamento con le precedenti novelle.

L'**art. 2** prevede che la nuova direttiva **sia recepita** entro due anni dalla sua adozione.

Base giuridica

La proposta modifica la direttiva 96/71/CE e si fonda quindi sulla stessa base giuridica, **l'articolo 53, paragrafo 1, e l'articolo 62 del TFUE**. L'articolo 53, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), prevede che "al fine di agevolare l'accesso

¹⁶ Cfr. l'attuale formulazione del par. 9 dell'art. 3 della direttiva 96/71/CE - paragrafo di cui le novelle prevedono la soppressione -.

¹⁷ Direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale.

alle attività autonome e l'esercizio di queste, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono direttive intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli e al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio di queste". Tale articolo è applicabile altresì al settore dei servizi in virtù del rimando contenuto nell'articolo 62 del TFUE.

Si segnala che è attualmente all'esame della Commissione occupazione e affari sociali del Parlamento europeo un **progetto di rapporto sul dumping sociale nell'Unione europea (2015/2255(INI))**. In questo testo, [ancora non approvato](#)¹⁸, si richiede di colmare le lacune legislative alla realizzazione del principio per cui a lavoro uguale devono corrispondere eguali salario e protezione sociale (capitolo II). Si fa riferimento anche alla direttiva 96/71/CE, sollecitando:

- 1) che la sua base giuridica venga ampliata anche agli articoli 151 e 153 del TFUE, in materia di politica sociale (par. 11);
- 2) la revisione del concetto di "tariffe minime salariali" (par. 12);
- 3) la limitazione della durata del distacco (par. 13);
- 4) l'esclusione dal campo di applicazione delle imprese di lavoro interinali (par. 13).

Risultati delle consultazioni precedenti la presentazione della proposta di direttiva [COM\(2016\)128](#)

Con lettera comune **Austria, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia** hanno **proposto** di: modificare e **ampliare le disposizioni della direttiva 96/71/CE concernenti le condizioni sociali e di lavoro, in particolare la retribuzione**, applicabili ai lavoratori distaccati; prendere in considerazione la **fissazione di un limite di durata massima dei distacchi**, con particolare attenzione all'allineamento delle disposizioni al regolamento dell'UE sul coordinamento della sicurezza sociale; chiarire le condizioni applicabili al **settore del trasporto su strada**;

Stati membri
favorevoli a
rivedere

¹⁸ Al momento della redazione della presente scheda la banca dati legislativa del Parlamento europeo fornisce, come data indicativa dell'esame in Plenaria, il 6 giugno 2016.

rafforzare l'affidabilità delle informazioni contenute nei documenti portatili A1; migliorare la **cooperazione transfrontaliera tra i servizi di ispezione** e promuovere uno **studio sulla portata e sull'impatto del lavoro autonomo fittizio** nel contesto del distacco.

Stati membri
contrari a
rivedere la
direttiva in
questo
momento

I governi di **Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia e Ungheria** hanno sostenuto, con lettera comune, che un **riesame della direttiva del 1996 è prematuro e dovrebbe essere rinviato al momento in cui il termine per il recepimento della direttiva di applicazione** sarà scaduto e gli effetti della direttiva saranno stati sottoposti ad attenta valutazione. Detti Stati membri hanno **espresso la preoccupazione che il principio della parità di retribuzione a parità di lavoro nello stesso posto possa essere incompatibile con il mercato unico**, in quanto le **differenze di retribuzione** costituiscono un **legittimo elemento di vantaggio competitivo** per i prestatori di servizi. Essi hanno inoltre asserito che i **lavoratori distaccati** dovrebbero continuare a essere **soggetti alla normativa vigente nello Stato membro di invio ai fini della sicurezza sociale** e che in tal senso non dovrebbe pertanto essere adottata alcuna misura finalizzata a rivedere i collegamenti tra il distacco dei lavoratori e il coordinamento della sicurezza sociale. Infine essi hanno invitato la Commissione ad esaminare la possibilità di **intervenire solo se** e in quanto siano sottoposti a **rigorosa analisi gli elementi di prova relativi** alle sfide e alle **peculiarità della prestazione transfrontaliera di servizi**.

Sindacati

La **Confederazione europea dei sindacati (CES)** si è espressa a **favore** di una revisione per garantire il rispetto del principio della parità di trattamento ma ha invitato la Commissione a rispettare il principio di autonomia delle parti sociali e a adoperarsi per favorire i contratti collettivi aziendali rispetto a quelli settoriali; ha inoltre raccomandato nuove norme sulla lotta contro il lavoro autonomo fittizio.

Parti sociali
settore
costruzione

La Confederazione europea dell'edilizia (EBC), che rappresenta le PMI nel settore delle costruzioni, si è espressa a favore di una "riapertura" della direttiva del 1996 in linea con il principio della "parità di retribuzione a parità di lavoro nello stesso posto". Favorevoli alla revisione della direttiva sono anche l'Organizzazione sindacale UE dei lavoratori dell'edilizia e del legno (EFBWW), la Confederazione sindacale dei Paesi Bassi (FNV), la Confederazione sindacale estone e il Consiglio dei sindacati nordici (NFS). Anche le parti sociali dell'UE nel settore delle costruzioni (FIEC e EFBWW) hanno adottato una

posizione comune chiedendo alla Commissione di valutare una serie di questioni relative al distacco.

Business Europe ritiene prioritario garantire il corretto recepimento della direttiva di applicazione e crede che la "riapertura" della direttiva potrebbe ridurre le attività di distacco; è dell'avviso che il principio della "parità di retribuzione a parità di lavoro" comporti un'indebita interferenza dell'UE nella libera determinazione dei livelli salariali. Argomentazioni condivise anche dai rappresentanti dei datori di lavoro del settore metalmeccanico (CEEMET) e dalla Confederazione europea dei quadri (CEC). Anche la Confederazione dell'industria della Repubblica ceca e le associazioni di categoria di Finlandia, Svezia, Danimarca, Islanda e Norvegia hanno espresso preoccupazioni in una lettera comune in merito all'introduzione, nella direttiva sul distacco dei lavoratori, del principio della parità di retribuzione a parità di lavoro.

L'UEAPMI (Unione europea dell'artigianato e delle piccole e medie imprese) ha espresso il parere che la direttiva sul distacco dei lavoratori non debba essere modificata prima del completo recepimento della direttiva di applicazione e della valutazione dei suoi effetti.

Eurociett, che rappresenta il settore delle agenzie interinali, ha rilevato che non vi è la necessità di "riaprire" la direttiva del 1996 ma anche sostenuto il principio della parità di retribuzione a parità di lavoro.

Sussidiarietà ed esame presso altri Parlamenti nazionali

Quattordici Parlamenti nazionali (o rami di Parlamenti nazionali) di undici Stati membri hanno espresso, entro il termine di otto settimane di cui all'art. 6 del Protocollo n. 2 del Trattato di Lisbona, un parere motivato sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà¹⁹. Si tratta di un numero sufficiente per determinare l'avvio della cosiddetta **procedura del cartellino giallo**, prevista dall'art. 7, Protocollo n. 2, del medesimo Trattato ("qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo rappresentino almeno un terzo

Cartellino
giallo

¹⁹ Per il testo dei pareri espressi, compresi quelli che non contengono rilievi sulla sussidiarietà, si rinvia al sito [IPEX](#).

dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali (...) ²⁰, il progetto deve essere riesaminato"). Ad esito di tale riesame, l'eventuale decisione di mantenere inalterato il progetto dovrà essere motivata dalla Commissione europea.

Segue un prospetto dei Parlamenti che hanno adottato un parere motivato circa il mancato rispetto del principio di sussidiarietà e della quantità di voti di cui sono espressione.

Camera	Voti
Bulgaria, Assemblea nazionale	2
Croazia	2
Danimarca	2
Estonia	2
Lettonia	2
Lituania	2
Polonia, Sejm	1
Polonia, Senate	1
Repubblica Ceca, Camera	1
Repubblica Ceca, Senato	1
Romania, Camera dei deputati	1
Romania, Senato	1
Slovacchia	2
Ungheria	2

Reazione della Commissione europea

La Commissione europea ha dato conto delle proprie deliberazioni il 20 luglio 2016 nella "Comunicazione sulla proposta di direttiva recante modifica della direttiva relativa al distacco dei lavoratori, per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, a norma del Protocollo n. 2" ([COM\(2016\) 505](#)).

La Commissione europea mantiene inalterata la proposta

In questo documento si afferma la volontà di **mantenere inalterata la proposta** dello scorso marzo.

Nell'illustrare le motivazioni che hanno condotto a tale decisione, la Commissione richiama preliminarmente la **giurisprudenza della**

²⁰ Il par. 1 dell'art. 7 specifica che "ciascun Parlamento nazionale dispone di due voti, ripartiti in funzione del sistema parlamentare nazionale".

Corte di giustizia dell'UE sulla verifica del rispetto del principio di sussidiarietà, con particolare riferimento alla [sentenza sulla causa C-547/14](#). Il par. 218 della citata sentenza specifica che ai fini del controllo "la Corte deve verificare se il legislatore dell'Unione poteva ritenere, sulla base di elementi circostanziati, che l'obiettivo perseguito dall'azione considerata potesse essere meglio realizzato a livello dell'Unione" (par. 218).

Nel testo della Comunicazione **il principio affermato dalla Corte viene applicato ai rilievi formulati dai Parlamenti nazionali** che hanno adottato un parere motivato circa il mancato rispetto del principio di sussidiarietà, portando la Commissione europea a concludere che la proposta di direttiva dello scorso marzo ha rispettato il principio di sussidiarietà.

I principali rilievi avanzati dai suddetti Parlamenti nazionali sono stati:

- 1) **sufficienza ed adeguatezza delle norme vigenti**. Con riferimento agli obiettivi, perseguiti dalla proposta di direttiva, di creare condizioni di maggiore parità tra i prestatori di servizi nazionali e quelli transfrontalieri nonché parità di trattamento per i lavoratori transfrontalieri assunti tramite agenzia interinale, la Commissione afferma che essi possono essere conseguiti solo con l'introduzione di norme di armonizzazione cogenti - e non facoltative - a livello di Unione, non tramite iniziative singole degli Stati membri (par. 4.2.1);
- 2) **migliore possibilità di conseguire l'azione a livello degli Stati membri**. La Commissione ritiene che gli obiettivi della proposta (agevolare il corretto funzionamento del mercato interno, tutelare adeguatamente i lavoratori distaccati e assicurare chiarezza e prevedibilità del quadro giuridico applicabile ad essi) siano interdipendenti e possano essere conseguiti meglio a livello di Unione. Ribadisce quindi che un intervento unilaterale degli Stati membri potrebbe determinare una frammentazione del mercato interno per quanto concerne la libertà di prestazione dei servizi (par. 4.2.2);
- 3) **mancato riconoscimento esplicito delle competenze degli Stati membri** in merito alla definizione delle tariffe salariali e delle condizioni di lavoro e di occupazione. La Commissione cita espressamente i passaggi della proposta che, in materia di retribuzione, rimandano alle disposizioni nazionali. "La

proposta" - si specifica nella Comunicazione - "non disciplina la retribuzione, né definisce la retribuzione o i suoi elementi costitutivi a livello di Unione. Stabilisce unicamente che le norme imperative in materia di retribuzione, fissate dagli Stati membri, debbano applicarsi in modo non discriminatorio ai prestatori di servizi locali e transfrontalieri e ai lavoratori locali e distaccati" (par. 4.2.3);

- 4) **carenza di motivazione sull'avvenuto rispetto del principio di sussidiarietà.** La Commissione fa riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia (sentenze sulle cause [C-233/94](#) e [C-547/14](#)). Da queste pronunce si evince, da un lato, che una motivazione implicita, e finanche limitata, costituisce giustificazione sufficiente del rispetto del principio di sussidiarietà e, dall'altro, che la completezza della proposta e della valutazione d'impatto contribuiscono alla dimostrazione del rispetto del principio medesimo. La Commissione conclude, quindi, che le informazioni fornite (anche nella valutazione d'impatto e nei considerando) siano sufficienti a garantire l'idonea valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà (par. 4.2.4).

Prospettive negoziali

La circostanza che la proposta di direttiva in esame fosse suscettibile di **valutazioni estremamente diverse da parte degli Stati membri** era emersa già prima della presentazione della stessa, durante i lavori preparatori condotti dai servizi della Commissione.

Il documento di valutazione d'impatto²¹ riferisce come, da un lato, l'Austria, il Belgio, la Francia, la Germania, il Lussemburgo, i Paesi Bassi e la Svezia abbiano dichiarato il proprio supporto per una revisione della disciplina europea sul distacco dei lavoratori, revisione che ponga il principio "parità di retribuzione a parità di lavoro nello stesso luogo". D'altro lato, la Bulgaria, la Repubblica Ceca, l'Estonia, l'Ungheria, la Lituania, la Lettonia, la Polonia, la Slovacchia e la Romania hanno affermato, in una lettera congiunta, che una revisione della direttiva del 1996 sarebbe prematura e che una valutazione in merito doveva essere rinviata al periodo successivo al termine per il

²¹ [SWD\(2016\) 52](#). Una sintesi del documento è disponibile anche in lingua italiana ([SWD\(2016\) 53](#)).

recepimento della direttiva di attuazione - termine che nel frattempo è spirato il 18 giugno 2016 -. Questo gruppo di Stati ha espresso la preoccupazione che il principio "parità di retribuzione a parità di lavoro nello stesso luogo" possa essere incompatibile con il mercato unico, in quanto le differenze costituiscono un elemento legittimo di vantaggio competitivo per le imprese.

Riguardo all'*iter* futuro, l'[Osservatorio legislativo del Parlamento europeo](#) prevede, a titolo indicativo, la **calendarizzazione della proposta di direttiva in Commissione "Occupazione e affari sociali" per l'aprile 2017**.

Anche il Consiglio non ha ancora elaborato una propria posizione di prima lettura, nonostante il dibattito sia già iniziato sotto la Presidenza dei Paesi Bassi. Risulta, comunque, che tra gli elementi oggetto di confronto vi siano stati la base giuridica, il rispetto delle competenze degli Stati membri e la possibilità di introdurre una norma per dirimere eventuali conflitti tra legislazioni nazionali.

Relazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Nella **relazione**, trasmessa il 6 aprile 2016, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha **segnalato** che la proposta di **sostituzione** (nella disciplina della direttiva) del riferimento alle "**tariffe minime salariali**" con il riferimento alla "**retribuzione**" potrebbe porre talune **difficoltà applicative**, in quanto, allo stato, **nell'ordinamento italiano, non esiste una retribuzione univoca** a cui rifarsi, ma solo salari determinati dalla contrattazione collettiva.

Esame presso il Senato

L'**11ª Commissione** (Lavoro, previdenza sociale) del Senato ha adottato il 3 maggio 2016 un parere favorevole sulla proposta di direttiva [COM\(2016\)128](#), con le seguenti osservazioni ([doc XVIII, n. 125](#)):

- 1) l'eccessiva ampiezza del termine di 24 mesi introdotto dall'art. 1 come discriminare perché lo Stato membro in cui il lavoratore è distaccato sia considerato quello in cui il suo lavoro è effettivamente svolto. Si suggerisce dunque di ridurre la durata a 12 mesi;
- 2) le difficoltà derivanti dall'introduzione del concetto di "retribuzione";

- 3) il suggerimento di meglio specificare il riferimento ai contratti collettivi;
- 4) la non agevole applicazione in Italia del requisito della pubblicazione su sito *web* ufficiale degli elementi costitutivi della retribuzione applicabile ai lavori distaccati;
- 5) l'opportunità che, in caso di somministrazione transnazionale da parte di agenzie comunitarie, vi sia un obbligo di comunicazione preventiva alle autorità nazionali del Paese in cui si svolge l'attività di somministrazione e si preveda una "anagrafe" dei lavoratori somministrati inviati in Italia;
- 6) che una particolare attenzione sia riservata al settore dell'autotrasporto.

La risoluzione mette in luce, inoltre, alcune criticità che già attualmente caratterizzano l'applicazione della direttiva 96/71/CE.

La **14^a Commissione** (Politiche dell'Unione europea), che ha espresso all'11^a Commissione osservazioni non ostative con rilievi il 20 aprile 2016, ha ritenuto che il principio di proporzionalità sia "in larga parte rispettato". I rilievi di merito espressi sono finalizzati a "rendere la proposta più idonea a perseguire gli obiettivi prefissati, così assicurandone una maggiore efficacia". Tra i rilievi non ripresi dal parere dell'11^a Commissione si ricorda il suggerimento di prevedere che, nei casi di interruzioni o sospensioni del distacco, il superamento del limite dei 24 mesi venga calcolato, complessivamente, su un arco di tempo superiore, quale ad esempio 36 mesi.

Esame presso la Camera dei deputati

La proposta di direttiva, annunciata in Assemblea nella seduta dell'11 marzo 2016 è stata assegnata all'esame per competenza dell'**XI Commissione** (Lavoro pubblico e privato) e, per il parere, della **XIV Commissione** (Politiche dell'Unione europea). È stata esaminata dalla **XIV Commissione** nelle sedute del 27 aprile, del 3 e dell'11 maggio 2016 con la conclusione dell'esame e l'espressione del parere favorevole; dalla **XI Commissione** è stata esaminata nelle sedute del 28 aprile, del 4 e del 12 maggio 2016 con la conclusione dell'esame e l'adozione di un documento finale con valutazione positiva ([doc XVIII n. 41](#)).

Il medesimo documento finale esprime alcune osservazioni: che in ambito europeo si segnali l'esigenza di **prevedere una più ridotta durata temporale per considerare il distacco di "lunga durata"**, in quanto la fissazione di un limite di ventiquattro mesi non appare idonea ad arginare fenomeni elusivi della normativa dell'Unione

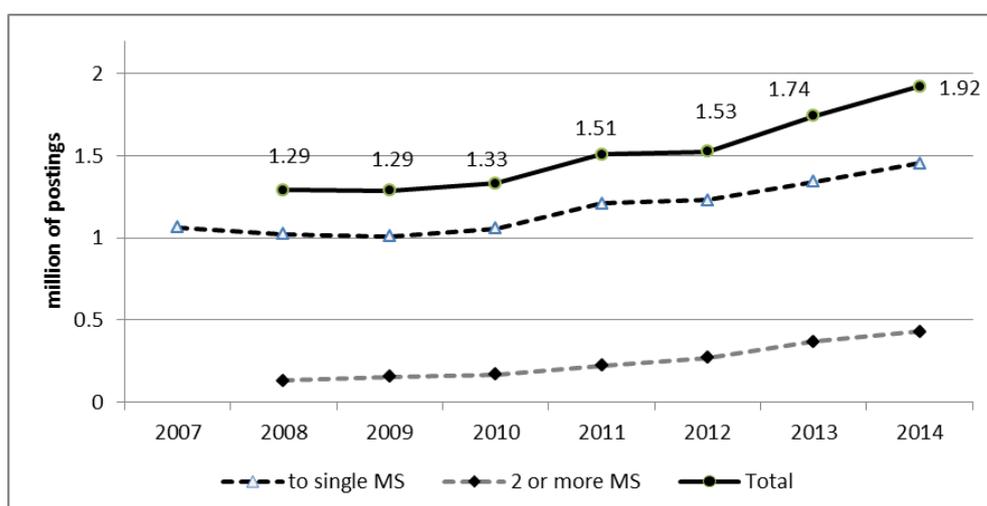
europea; che sia possibile **verificare la genuinità della temporaneità del distacco** anche al di sotto del limite previsto dal nuovo articolo 2-*bis* della direttiva 96/71/CE; che si valuti l'esigenza di **ridurre il termine di sei mesi** indicato dal paragrafo 2 del medesimo articolo 2-*bis*, **al fine di assicurare l'efficacia di tale norma antielusiva** (nel caso di sostituzione con altri lavoratori distaccati la durata complessiva - limite dei 24 mesi - viene attribuita ad ognuno dei distacchi interessati che abbia avuto una durata effettiva di almeno 6 mesi); che si segnali l'esigenza di **individuare un percorso che porti**, in tempi certi e ragionevolmente contenuti, all'adozione di **disposizioni** specifiche per il **settore dell'autotrasporto**.

Distacco di lavoratori: il contesto della proposta

Complessivamente nel **2014** (ultimi dati disponibili) vi sono stati **oltre 1,9 milioni di distacchi nell'UE** (che rappresentano lo 0,7% della forza lavoro totale dell'UE), con un aumento del 10,3% rispetto al 2013 e del 44,4% rispetto al 2010. La tendenza al rialzo è seguita a una certa stagnazione verificatasi nel corso degli anni 2009 e 2010.

L'analisi prende a base principalmente i dati UE relativi alla sicurezza sociale dei lavoratori distaccati comunicati dai singoli Stati membri, unica fonte paragonabile di informazione²².

Numero di certificati di sicurezza sociale rilasciati a lavoratori distaccati per destinazione in un singolo Stato membro ovvero in due o più Stati membri (in milioni), anni 2007-2014

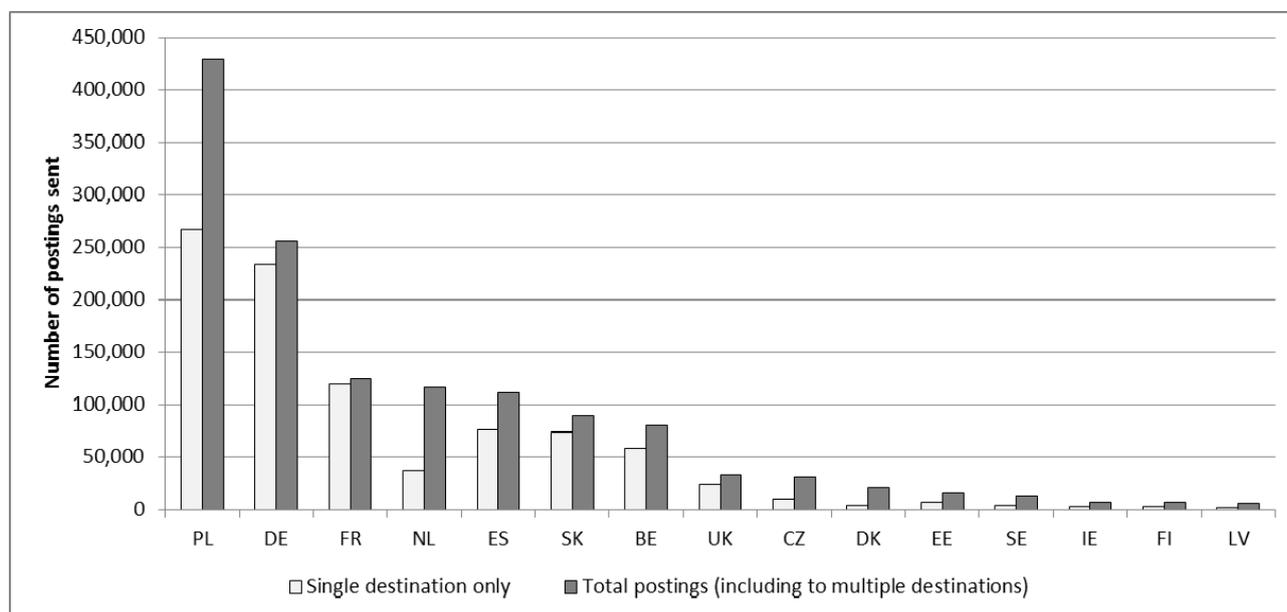


Fonte: elaborazioni DG EMPL su dati relativi ai modelli di sicurezza sociale PD A1 rilasciati. (v. documento di lavoro dei servizi della Commissione europea di accompagnamento alla proposta [SWD\(2016\)52](#))

La **maggior parte dei distacchi ha avuto come destinazione un singolo Stato membro** (circa il 75%); circa il 22% del totale è stato composto da invii in due o più Stati membri; il 2% è avvenuto nel quadro di accordi comuni tra Stati membri (2%) e lo 0,05% ha riguardato il personale degli equipaggi di condotta o di cabina.

²² Le elaborazioni statistiche sono basate sulle informazioni contenute nei documenti portatili A1, cioè i certificati di sicurezza sociale rilasciati ai lavoratori distaccati.

Numero di lavoratori distaccati inviato a singole destinazioni e totale dei lavoratori inviati (in due o più Stati membri), in alcuni Stati membri selezionati, anno 2014.



Fonte: elaborazione EMPL da Pacolet e De Wispelaere (2015)²³ ([SWD\(2016\)52](#)).

La quantità di lavoratori distaccati e la sua variazione nel tempo, nel periodo 2010 - 2014, è stata molto differente tra i vari paesi UE riflettendo, per altro, il diverso impatto della crisi nei singoli Stati membri. Gli **aumenti più elevati** di distacchi di lavoratori **come paesi di invio** si sono registrati in **Grecia, Slovacchia, Lituania, Bulgaria** – con un incremento di oltre il doppio di moduli relativi alla sicurezza sociale (PD A1) emessi nel 2014 rispetto al 2010 – e, **in specie, Slovenia** – dove il numero di lavoratori distaccati inviati è più che triplicato durante lo stesso periodo, per quanto per questi paesi i numeri assoluti restino bassi. Gli aumenti più consistenti, in **qualità** di paesi di **ricezione** di lavoratori distaccati, nel predetto periodo, si registrano in **Svezia, Germania, Belgio, Slovenia, Austria** e, **soprattutto, Estonia** mentre la ricezione di lavoratori distaccati di Grecia, Cipro, Spagna e Bulgaria risulta in calo.

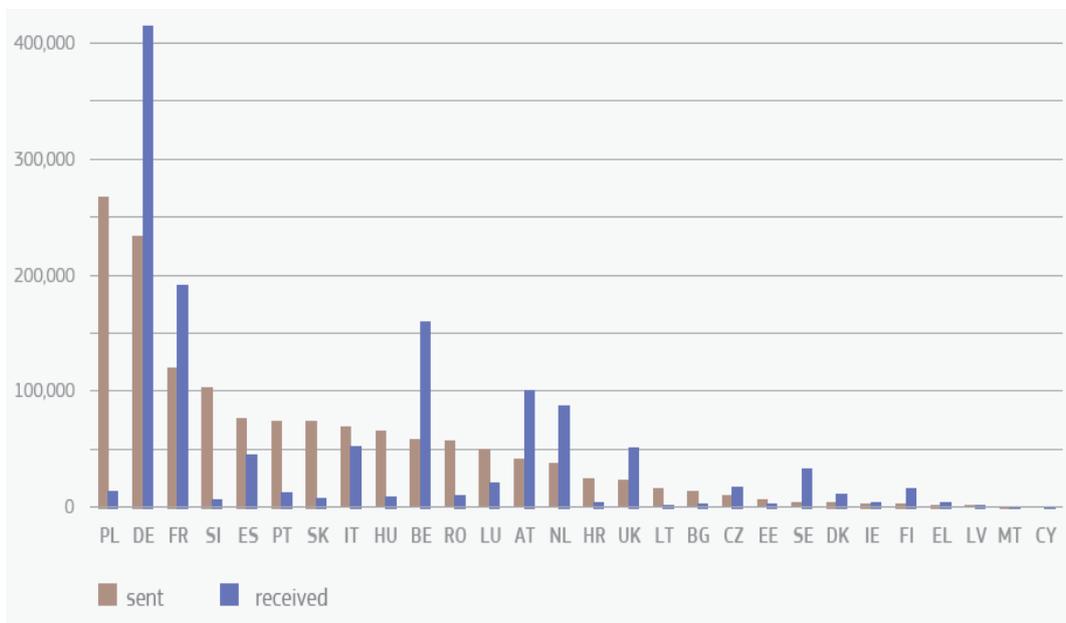
Volume dei distacchi nei diversi Stati membri...

²³ Pacolet, J. and De Wispelaere, F. (2015), *Posting of Workers. Report on A1 portable documents issued in 2014*, Network Statistics FMW&SSC, European Commission

... invio di lavoratori e incidenza sull'occupazione interna

Tutti gli Stati membri inviano lavoratori in distacco, ma l'incidenza del fenomeno sui mercati del lavoro nazionali si atpeggia differentemente. Polonia (266.700), Germania (232.800) e Francia (119.700) fanno registrare il più alto numero di distaccati inviati, mentre questi rappresentano, in termini percentuali, l'1,7% della popolazione attiva totale in Polonia e circa lo 0,6% in Francia e Germania. Infatti, tra i paesi di origine, **i lavoratori distaccati hanno un peso più forte soprattutto in Lussemburgo e Slovenia**, dove rappresenta, rispettivamente, il 20,7% e l'11,5% degli occupati interni, seguiti da Slovacchia, Estonia, Lituania e Portogallo.

Lavoratori distaccati inviati e ricevuti nel 2014

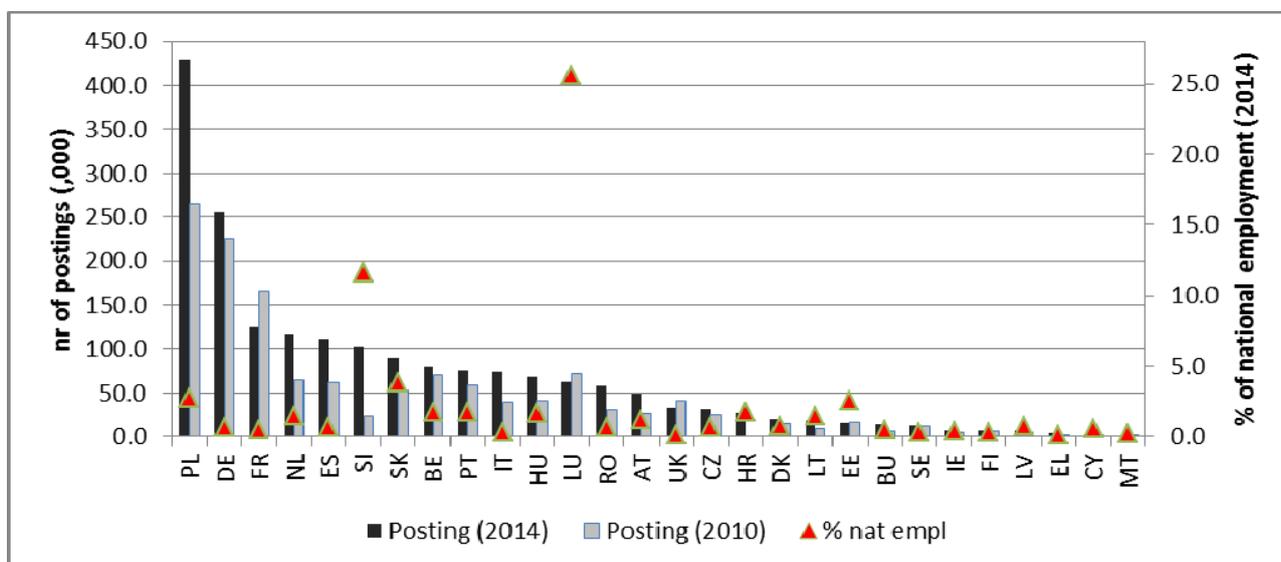


Paesi con il più alto numero di lavoratori inviati in distacco:
Polonia, Germania, Francia.

Paesi con il più alto numero di lavoratori distaccati ricevuti:
Germania, Francia, Belgio.

Fonte: Posted workers in the EU, Commissione europea 2016

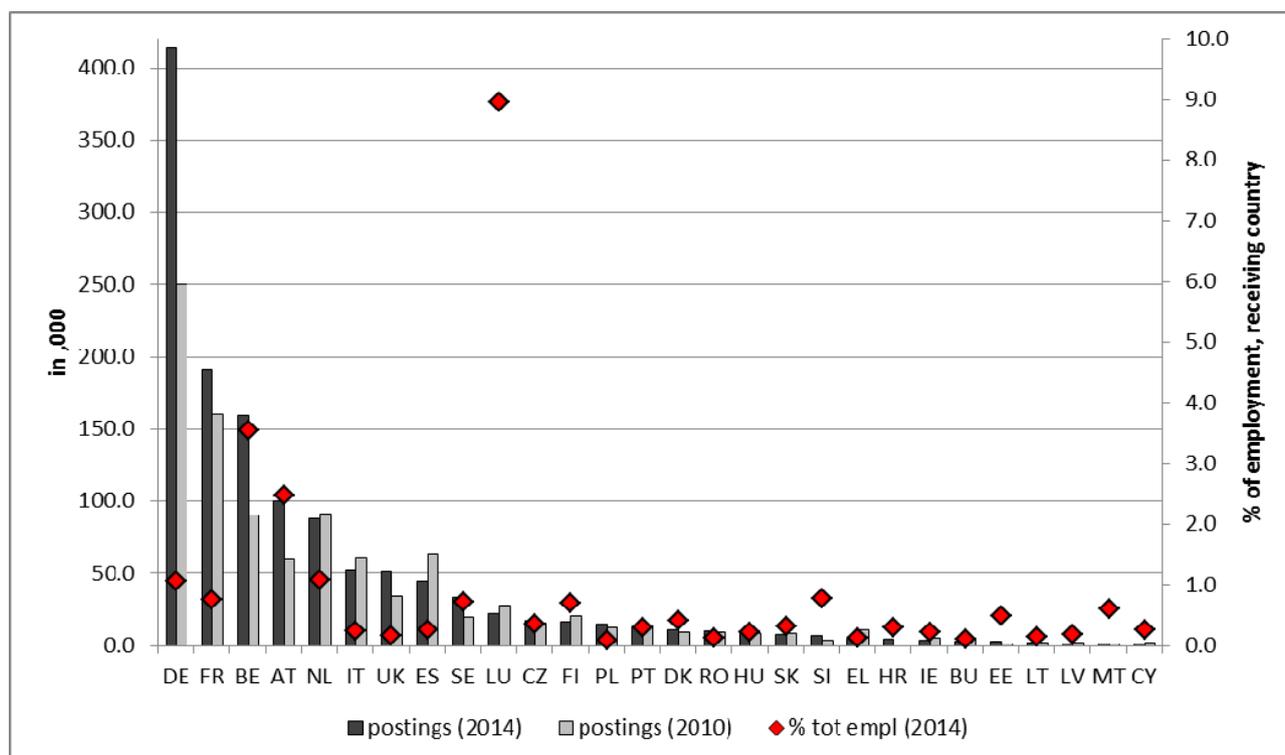
Lavoratori distaccati, per paese di invio, numeri assoluti e % sull'occupazione totale, anni 2010 e 2014



Fonte: elaborazione EMPL da Pacolet e De Wispelaere (2015) ([SWD\(2016\)52](#)). Nota: i dati sui lavoratori distaccati comprendono sia quelli inviati presso singoli Stati membri che quelli inviati verso più Stati membri. Polonia, Germania e Francia sono i tre maggiori paesi di invio (2014). L'incidenza percentuale di lavoratori distaccati sull'occupazione domestica totale (dei paesi che inviano i lavoratori in distacco) è particolarmente rilevante in Lussemburgo, Slovenia e Slovacchia.

Gli Stati membri della zona cd. **UE-15 rimangono la principale destinazione per i lavoratori distaccati**. In termini assoluti, Germania (414.200), Francia (190.850) e Belgio (159.750) sono gli Stati membri che hanno ricevuto il maggior numero di distacchi nel 2014. In proporzione all'occupazione interna complessiva, tuttavia, la ricezione di lavoratori distaccati ha avuto l'impatto più forte in Lussemburgo (9%), Belgio (3,6%) e Austria (2,5%), mentre i distaccati rappresentano circa solo l'1% delle persone impiegate in Germania, Olanda e Francia.

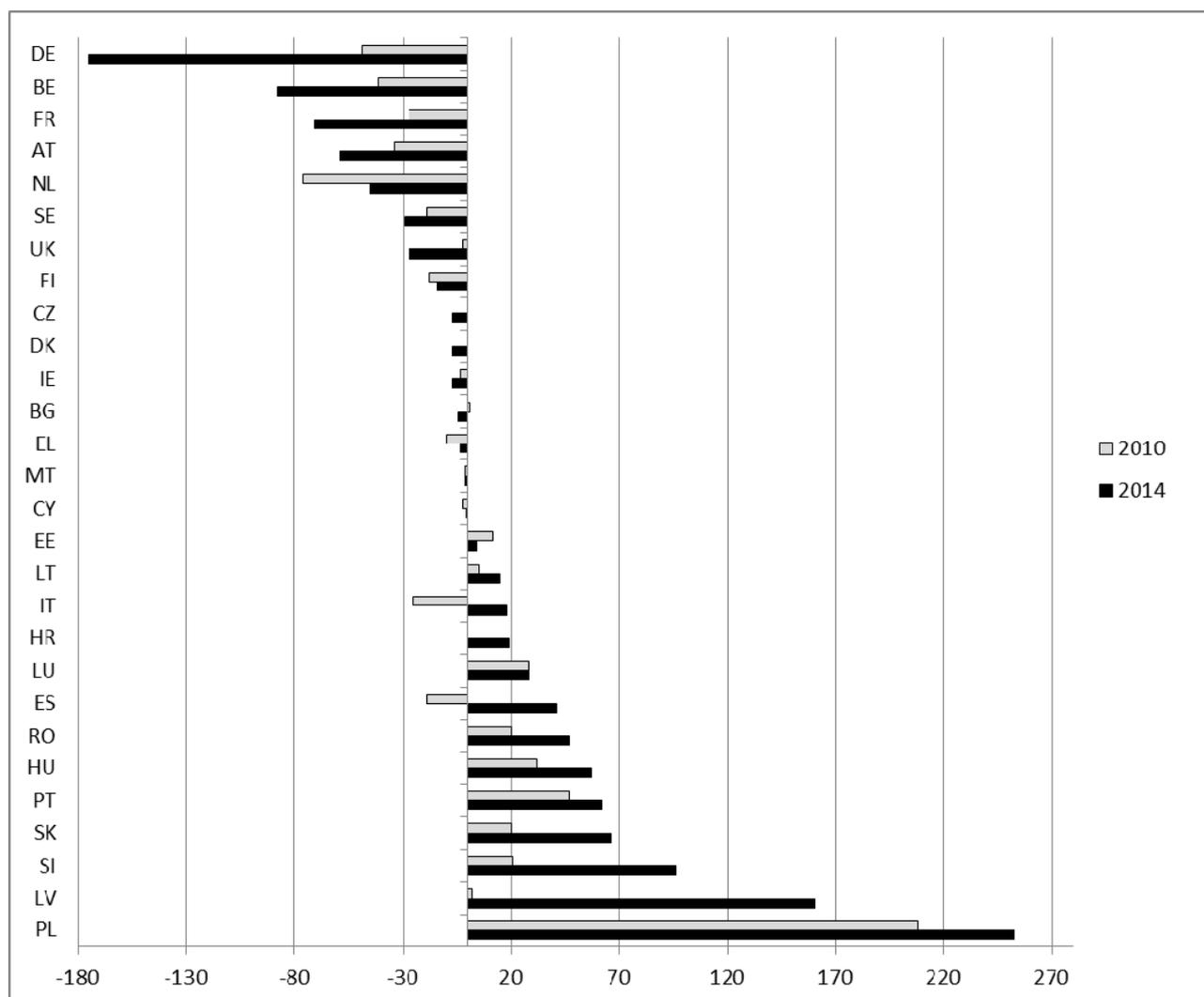
Lavoratori distaccati, ripartizione per paese di accoglienza, numeri assoluti e % sull'occupazione totale, anni 2010 e 2014



Fonte: elaborazione EMPL da Pacolet e De Wispelaere (2015); in documento di lavoro dei servizi della Commissione europea [SWD\(2016\)52](#).

Nel complesso, alcuni Stati membri sono mittenti netti e altri beneficiari netti di lavoratori distaccati. **Polonia, Lettonia e Slovenia sono tra i maggiori mittenti netti**, con livelli aumentati nel periodo 2010-2014. **Germania, Belgio, Austria, Francia e Paesi Bassi sono stati invece tra i maggiori beneficiari netti**. Al contrario della maggior parte degli altri Stati membri, **Italia e Spagna si sono trasformati da beneficiari netti di lavoratori distaccati tra 2010 e il 2014 a mittenti netti**, principalmente a **causa dell'impatto della crisi economica**.

Bilancio netto tra distacchi inviati e ricevuti, 2010 e il 2014 (in migliaia)

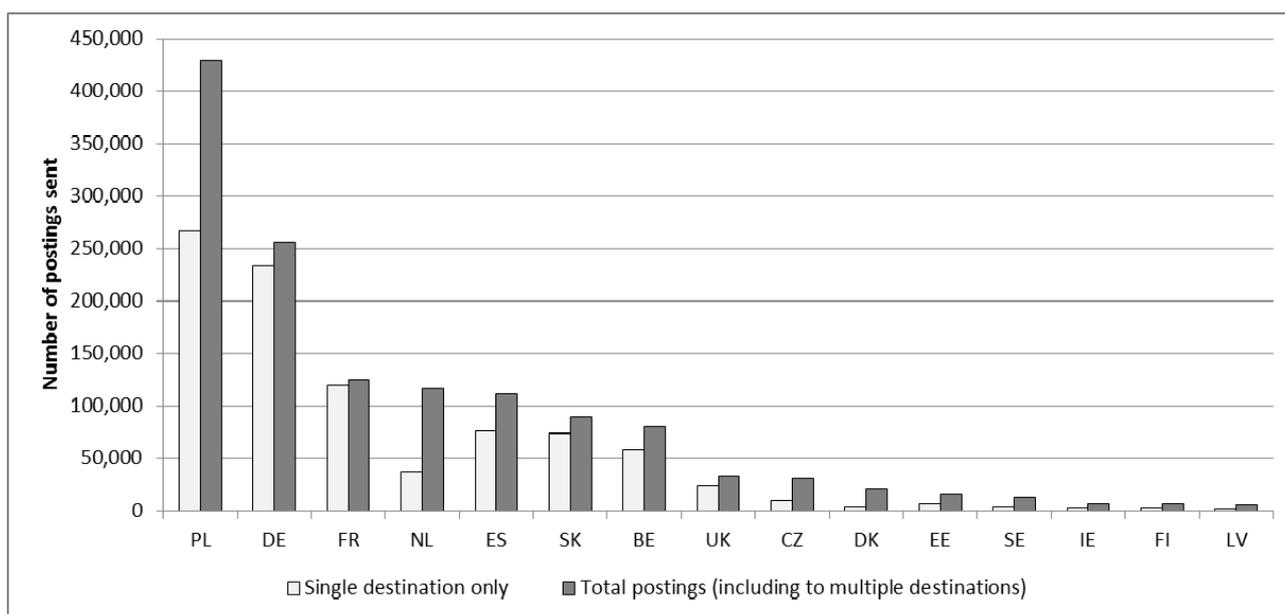


Fonte: Elaborazioni EMPL. Nota: calcoli sono fatti sulla base di distacchi in singoli Stati membri, a causa della mancanza di dati circa i lavoratori distaccati in più Stati membri ([SWD\(2016\)52](#)).

Il numero di **distacchi in più Stati membri riflette il fenomeno dei lavoratori altamente mobile** e sono una parte significativa del totale lavoratori distaccati inviati da alcuni Stati membri. Mentre la **Polonia** registra **428.400** lavoratori distaccati inviati nel 2014, la **Germania** ne ha **255.700** e la **Francia 125.200**. La figura seguente mostra che per Stati membri come la Danimarca, la Lettonia, la Repubblica Ceca e i Paesi Bassi la quantità totale dei distacchi può arrivare anche ad essere fino a quattro volte superiore rispetto all'ammontare di distacchi con singola destinazione. È possibile che

ciò sia il riflesso degli andamenti di specifici settori ove il fenomeno assume caratteristiche di elevata mobilità, ad esempio il settore trasporti. La Commissione europea, tuttavia, rileva che in materia mancano dati certi per arrivare a tale conclusione²⁴.

Lavoratori distaccati inviati in destinazioni singole e totale dei lavoratori inviati (compresi quelli inviati in destinazioni multiple) in alcuni Stati membri, 2014



Fonte: Elaborazioni EMPL da Pacolet e De Wispelaere (2015) ([SWD\(2016\)52](#)).

Le tre
tipologie di
distacco

Quello **tra aziende** rappresenta il tipo **più diffuso di distacco**. La [direttiva 96/71/CE](#) distingue **tre tipi di distacco**: quello tra **una società e un fornitore** di servizi; quello di lavoratori **all'interno dello stesso gruppo** societario; il distacco attraverso agenzie di **lavoro interinale**. Anche se è di comune esperienza che il primo tipo di distacco sia il più diffuso, per quanto riguarda l'analisi statistica dei dati va segnalato che la grande maggioranza degli Stati membri non raccoglie dati per distinguere tra i tre tipi di distacco. Secondo quanto riportato nel documento di lavoro dei servizi della Commissione

²⁴ Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea [SWD\(2016\)52](#).

europea²⁵, nel 2013 il distacco intra-gruppo ha rappresentato il 3% del totale. Riguardo ai lavoratori inviati **tramite agenzia interinale**, i dati desumibili dai moduli di sicurezza sociale PD A1 per l'anno 2014 mostrano che essi **costituiscono in media il 5%** del totale dei distacchi. I lavoratori interinali rappresentano oltre il 10% del totale dei distacchi ricevuti da Olanda, Belgio, Francia e Portogallo, ma anche il 35% del totale dei distacchi inviati dai Paesi Bassi e il 25,7% di quelli inviati dal Belgio (2014).

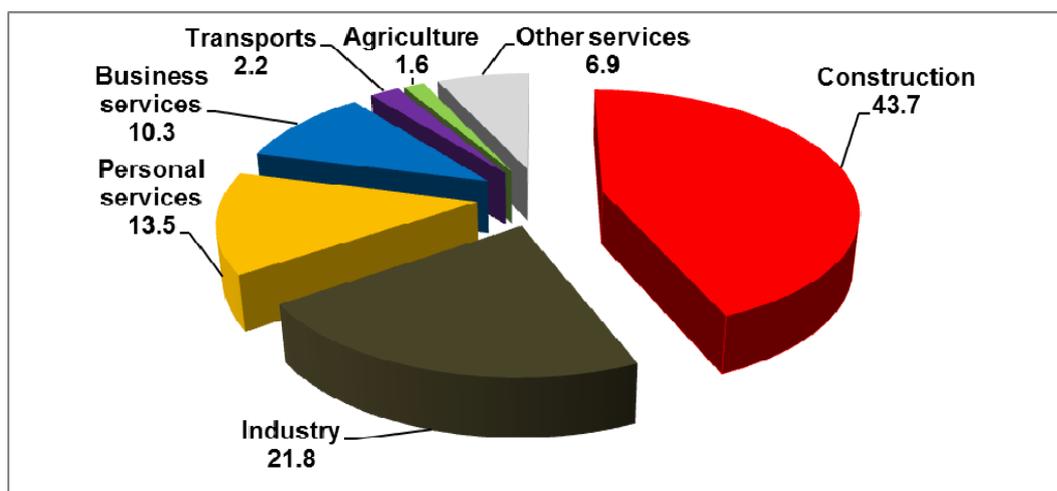
Tutto sommato, il **distacco** dei lavoratori **costituisce** ancora una **frazione minima (0,7%)** della **popolazione attiva** dell'UE. In posti di lavoro equivalenti a tempo pieno si può stimare che i lavoratori distaccati **rappresentino lo 0,26% dell'occupazione nell'UE**. Tuttavia, l'impatto sul mercato del lavoro è **concentrato soprattutto in specifici settori** e Stati membri. Il settore delle **costruzioni**, per esempio costituisce circa il **43,7% del totale** registrato di lavoratori distaccati. Tale concentrazione è particolarmente elevata in Belgio, Lussemburgo e Austria. Oltre che nel settore edile il distacco dei lavoratori è particolarmente frequente nel settore **manifatturiero** e in quello **dei servizi**, ad esempio i servizi alla persona (istruzione, sanità e assistenza sociale) e alle imprese (servizi amministrativi, professionali e finanziari).

Impatto sui
settori del
mercato del
lavoro

Il **settore industriale** rappresenta circa un altro quarto del totale dei **distacchi (21,8%)**. Il settore dei **servizi costituisce il 32% del totale dei distacchi**, suddivisi in servizi personali (istruzione, sanità e assistenza sociale), servizi alle imprese (finanza e assicurazioni, immobiliare, amministrazione, servizi professionali e tecnici, tra cui quelli delle agenzie di lavoro temporaneo) e servizi di trasporto (compresi i trasporti su strada e i sistemi di informazione e comunicazione), nonché altri servizi, come il commercio all'ingrosso e al dettaglio (1,4% del totale commenti) e i servizi di vitto e alloggio (0,4%). **L'agricoltura occupa l'1,6% del totale** dei lavoratori distaccati nell'UE.

²⁵ [SWD\(2016\)52](#).

Lavoratori distaccati nell'UE-28, ripartizione per settore economico (% , 2014)

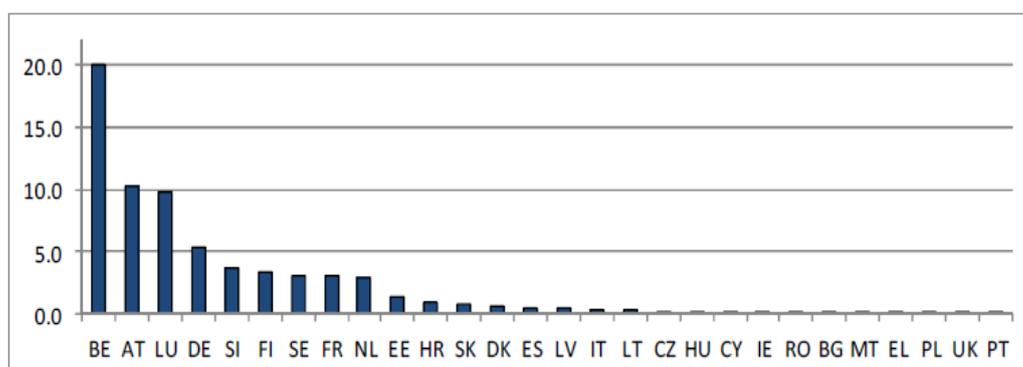


Fonte: elaborazione DG EMPL da Pacolet e De Wispelaere (2015) ([SWD\(2016\)52](#)).

Settore
costruzioni

L'incidenza di lavoratori **distaccati del settore costruzione è particolarmente forte sui mercati interni** del lavoro di alcuni Stati membri; essi hanno rappresentato oltre la metà del totale dei lavoratori distaccati nel 2014 in **Slovenia, Svezia, Finlandia, Austria, Belgio e Lettonia**. In termini percentuali sulla forza lavoro nazionale del settore, nel 2014 i lavoratori distaccati hanno rappresentato il 20% dei lavoratori edili belgi e circa il 10% dei lavoratori austriaci e lussemburghesi. Visto dalla prospettiva dei paesi che inviano lavoratori in distacco, gli edili hanno rappresentato, nello stesso periodo, oltre il 50% dei lavoratori inviati da Estonia, Portogallo e Slovenia seguiti, con percentuali leggermente più basse, da Ungheria, Polonia e Lussemburgo.

Settore costruzioni: lavoratori in distacco ricevuti sul totale dei lavoratori del settore, % per Stato membro, anno 2014

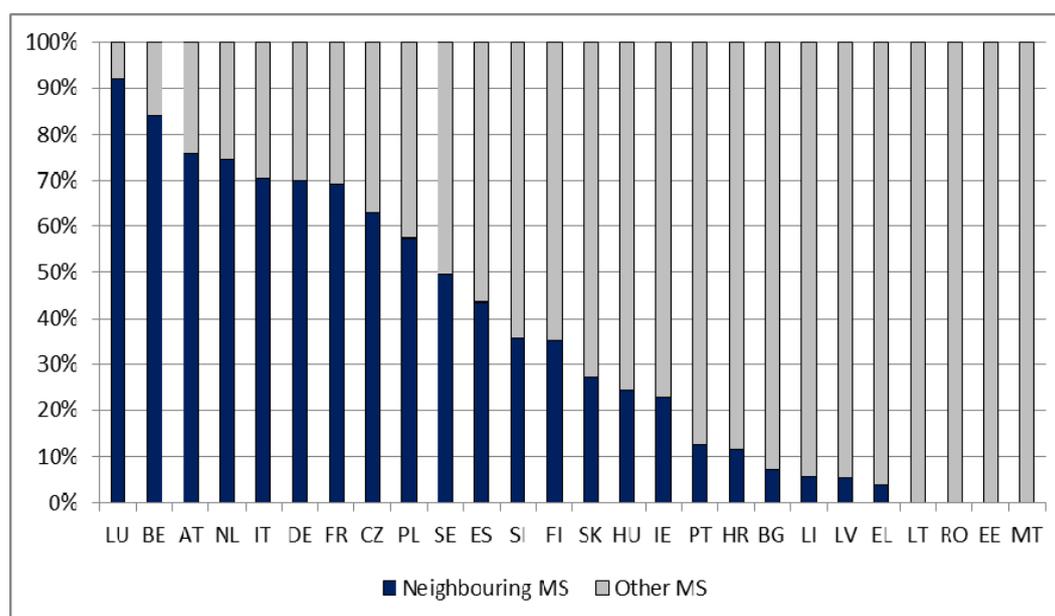


Fonte: DG EMPL elaborazione su dati Eurostat ([SWD\(2016\)52](#)).

Il settore dei servizi, essenzialmente i servizi personali e aziendali, **assorbe il 32,9%** del numero di lavoratori distaccati. I **servizi finanziari** e commerciali, così come i servizi personali, rappresentano la **maggior parte** dei distacchi **ricevuti da Malta, Grecia, Portogallo, Cipro e Bulgaria**. I **Paesi Bassi, la Germania, la Finlandia, il Belgio e il Lussemburgo distaccano**, invece, una notevole quota di lavoratori **nel settore dei servizi**, in particolare tra i servizi finanziari e professionali e tra i servizi personali quali sanità e assistenza sociale. **Quota minoritaria** del totale dei distacchi interessa il **settore agricolo**; per quanto riguarda l'incidenza percentuale tra i paesi di invio di lavoratori distaccati, questa è più alta (6,5%) in Estonia e Romania.

La **vicinanza geografica è un fattore rilevante** nella distribuzione dei distacchi. La maggior parte (52%) dei lavoratori distaccati vengono inviati in uno stato vicino: in Lussemburgo, Belgio, Austria e Paesi Bassi la percentuale supera il 70%.

Lavoratori inviati in distacco in Stati membri confinanti (in blu) e non confinanti (in grigio) (% sul totale dei distacchi), 2014

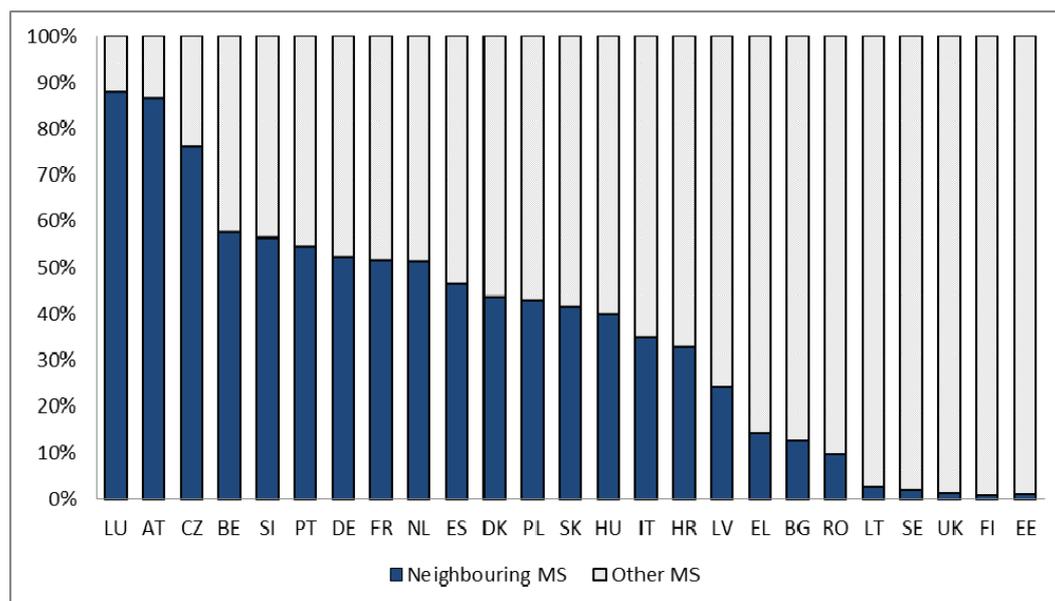


Fonte: elaborazione DG EMPL da Pacolet e De Wispelaere (2015) ([SWD\(2016\)52](#)).

Per altro, oltre il **70% dei lavoratori distaccati ricevuti da Lussemburgo, Austria e Repubblica Ceca** è rappresentato da lavoratori di **paesi limitrofi**: per esempio, il Belgio riceve lavoratori distaccati principalmente dalla Francia ove invia, principalmente, i propri lavoratori distaccati; la Repubblica Ceca riceve lavoratori distaccati, principalmente, dalla Slovacchia; la Germania da Olanda,

Francia, Svizzera e Austria. Il dato emergente è che **in 14 Stati membri almeno il 40% dei lavoratori distaccati proviene da paesi vicini** e che in almeno due casi (Lussemburgo e Austria) tale percentuale supera l'80%.

Lavoratori ricevuti in distacco da Stati membri confinanti (blu) e non confinanti (grigio) (% sul totale dei distacchi), 2014

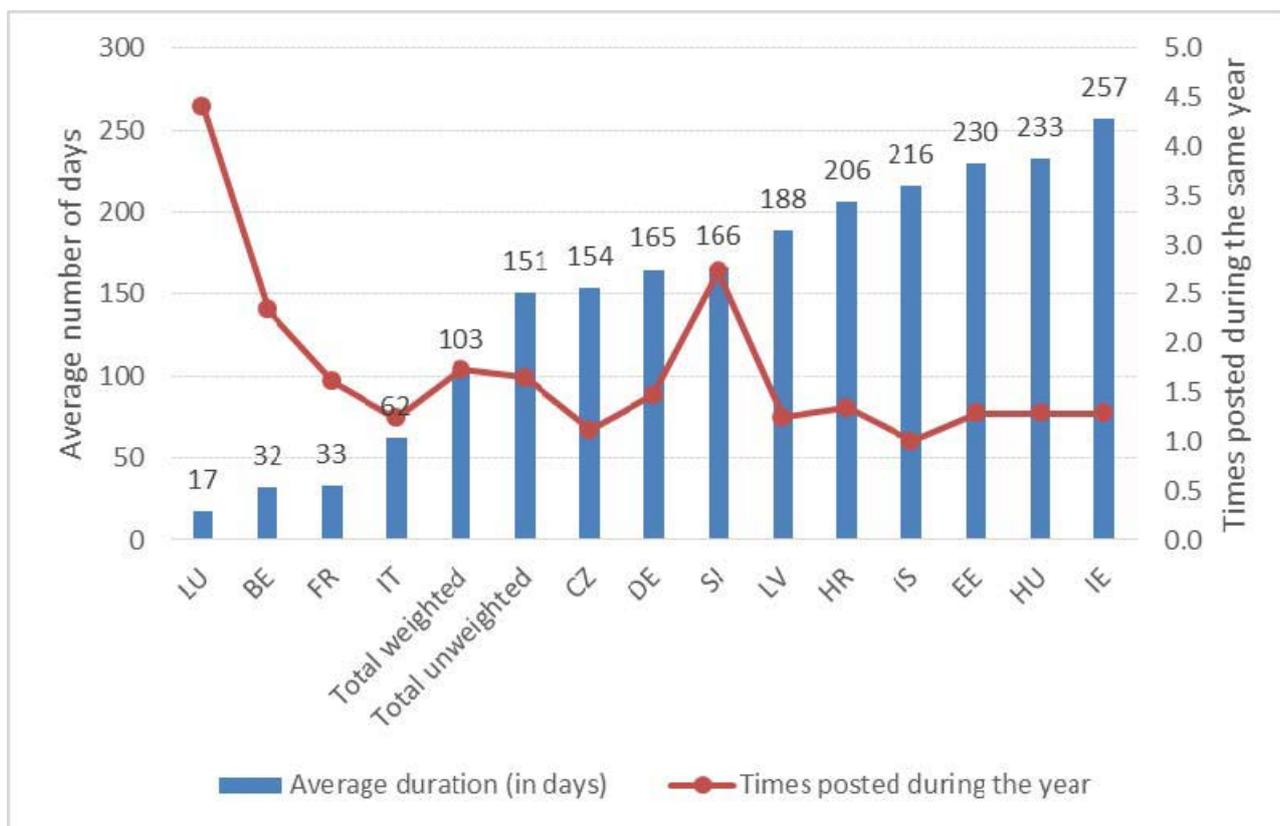


Fonte: elaborazione DG EMPL da Pacolet e De Wispelaere (2015) ([SWD\(2016\)52](#)).

Durata del distacco

Il distacco è generalmente limitato nel tempo. Secondo quanto si evince dai dati disponibili, la **durata media del distacco è inferiore a 4 mesi** (100 giorni nel 2013, 103 giorni nel 2014). Tuttavia, ci sono significative differenze tra i diversi Stati membri. La durata media dei distacchi da **Francia, Belgio e Lussemburgo** è, infatti, **33 giorni circa**, mentre i lavoratori distaccati da **Estonia, Ungheria e Irlanda** tendono a conservare lo status per **più di 230 giorni**. Inoltre, si segnala che in alcuni Stati membri i lavoratori vengono **distaccati più volte** all'anno per brevi periodi (in media **1,7 volte all'anno**).

Durata media dei distacchi (in giorni) per invio da stato membro (2014)



Fonte: Pacolet e De Wispelaere (2015) ([SWD\(2016\)52](#)). Nota: Si segnala, tuttavia, che l'incompletezza delle informazioni deve suggerire molta cautela nell'interpretazione dei dati. Infatti, mentre da un lato si ricorda che i dati sulla durata ricavabile dalla registrazione dei moduli PD A1 sono disponibili solo per dodici Stati membri dell'UE²⁶, va anche rilevato che il modulo PD A1 non è dovuto per i distacchi che si prolungano oltre due anni, giacché in quel caso i lavoratori saranno coperti dalla legislazione di sicurezza sociale dello stato membro di impiego. Pertanto i distacchi a lungo termine non sono ricompresi nella figura.

²⁶ I paesi sono Belgio, Croazia, Repubblica Ceca, Estonia, Francia, Germania, Ungheria, Italia, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo e Slovenia. C'è tuttavia un piccolo miglioramento per quanto riguarda i sette Stati membri, per cui i dati erano disponibili nel 2013 (Belgio, Germania, Francia, Irlanda, Italia, Ungheria, Slovenia e Islanda). Pacolet, De Wispelaere, 'Distacco di lavoratori. Relazione sui documenti portabili A1 rilasciati nel 2012 e 2013', Commissione europea, dicembre 2014.

Il distacco temporaneo dei lavoratori in ambito comunitario nell'ordinamento italiano *(a cura del Servizio Studi della Camera)*

La definizione dell'istituto del **distacco temporaneo dei lavoratori** (da parte del proprio datore, in uno Stato membro diverso da quello in cui lavorano abitualmente, cd. distacco transnazionale) in ambito comunitario è contenuta nella Direttiva europea 96/71/CE e nella normativa italiana di recepimento di cui al **D.Lgs. 72/2000**, che disciplina la materia. Recentemente, la materia è stata sostanzialmente modificata ed integrata dalla Direttiva 2014/67/UE.

Le disposizioni richiamate individuano diverse ipotesi di mobilità temporanea di lavoratori alle quali è applicabile la disciplina del distacco comunitario (articolo 1, comma 1, del D.Lgs. 72/2000):

- da parte di un'azienda di un diverso Stato membro presso una propria filiale situata in Italia;
- da parte di un'azienda di un diverso Stato membro presso un'azienda italiana appartenente al medesimo gruppo di impresa;
- nell'ambito di un contratto commerciale (appalto di opera o di servizi, trasporto ecc.), stipulato con un committente avente sede legale o operativa sul territorio italiano.

Il legame tra tali fattispecie (non riconducibili all'istituto del distacco nazionale previsto dall'articolo 30 del D.Lgs. 276/2003) risiede nella sussistenza di un legame organico tra lavoratore distaccato e impresa distaccante, la quale continua ad esercitare il proprio potere direttivo, pur senza delineare nei minimi dettagli il lavoro da svolgere e le relative modalità di esecuzione

La prestazione lavorativa (che deve essere necessariamente di durata limitata) deve essere effettuata nell'interesse e per conto dell'impresa distaccante, sulla quale continuano a gravare i tipici obblighi del datore di lavoro (quali la responsabilità in materia di assunzione, la gestione del rapporto di lavoro, i connessi adempimenti retributivi e previdenziali, potere disciplinare e licenziamento).

Successivamente, come accennato, in materia è intervenuta la **Direttiva 2014/67/UE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014.

Tale direttiva (cosiddetta direttiva di applicazione) pone un complesso di misure ai fini dell'applicazione della normativa europea sul distacco temporaneo di lavoratori, da parte del proprio datore, in uno Stato membro diverso da quello in cui lavorano abitualmente. Quest'ultima normativa (di cui alla richiamata Direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996) stabilisce una serie fondamentale di condizioni di lavoro e di impiego che il datore di lavoro deve rispettare, con riferimento al periodo di distacco²⁷.

La Direttiva 2014/67 ha introdotto strumenti nuovi e rafforzati per prevenire e sanzionare elusioni, frodi e violazioni in materia . In questa direzione si muovono le norme per l'individuazione dell'autenticità del distacco (art. 4) e quelle intese a facilitare l'accesso alle informazioni sulle condizioni di lavoro e di occupazione (art. 5). Si ricorda, inoltre, che: gli artt. 6-8 della direttiva recano norme in materia di cooperazione e mutua assistenza tra gli Stati membri nell'attuazione della disciplina in oggetto; gli artt. 9-10 disciplinano obblighi amministrativi e misure di controllo; gli artt. 11-12 sono dedicati all'esecuzione degli obblighi, con particolare riferimento alla difesa dei diritti dei lavoratori, anche tramite azioni giudiziarie, e alla responsabilità nei casi di subcontratto. L'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle ammende è regolata dal Capo VI (artt. 13-19).

In attuazione di tale Direttiva, è stato emanato il D.Lgs. 17 luglio 2016, n. 136, che sostituisce (in parte riproducendola) la normativa posta dal D.Lgs. 72/2000, il quale viene abrogato esplicitamente.

Per quanto attiene al contenuto del decreto legislativo, occorre ricordare che in base alla norma generale ai lavoratori, durante il periodo del distacco, si applicano le condizioni di lavoro e di occupazione vigenti nello Stato ospitante con riferimento alle materie ivi individuate; mentre in base alla norma interna di estensione la disciplina di tutela in oggetto si applica anche nel caso in cui l'impresa distaccante sia stabilita in uno Stato che non sia membro dell'Unione europea. Tale estensione risulta comunque

²⁷ Si ricorda altresì che la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva (COM(2016) 128) di modifica di quest'ultima disciplina.

circoscritta a specifiche disposizioni del richiamato schema (restando escluse, dunque, oltre che le norme sulla cooperazione tra gli Stati membri e sull'esecuzione transnazionale di alcune sanzioni, anche le norme sugli obblighi di informazione). Ulteriori disposizioni concernono gli elementi ai fini dell'accertamento - da parte dell'organo di vigilanza (costituito dall'Ispettorato nazionale del lavoro²⁸) - dell'autenticità del distacco (articolo 3), con riferimento sia all'impresa distaccante (che deve esercitare "effettivamente attività diverse rispetto a quelle di mera gestione o amministrazione del personale dipendente") sia alla situazione del lavoratore. Nel caso in cui il distacco non risulti autentico, il lavoratore è considerato a tutti gli effetti alle dipendenze del soggetto che ne ha utilizzato la prestazione (prevedendo altresì sanzioni amministrative pecuniarie, ovvero penali in caso di sfruttamento di minori).

Inoltre, i lavoratori distaccati che prestino o abbiano prestato attività lavorativa in Italia possono far valere in sede amministrativa e giudiziale i diritti derivanti dai principi summenzionati sull'applicazione di condizioni di lavoro e di occupazione vigenti nello Stato ospitante (articolo 5).

Ai sensi dell'articolo 6, le informazioni relative alle condizioni di lavoro e di occupazione che devono essere rispettate in caso di distacco temporaneo del lavoratore in Italia, le altre informazioni ivi individuate, nonché i relativi aggiornamenti successivi, sono pubblicati sul sito istituzionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in lingua italiana ed in lingua inglese.

Particolarmente importante è la disposizione in base alla quale (articolo 9) sussiste l'obbligo, per l'impresa che intenda distaccare lavoratori in Italia, di comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, entro le ore ventiquattro del giorno antecedente

²⁸ Il decreto legislativo regola anche (articolo 7) gli scambi di informazioni tra il summenzionato Ispettorato nazionale del lavoro e le autorità di altri Stati membri, nonché le modalità e i termini temporali per l'acquisizione di informazioni, da parte del medesimo Ispettorato, presso i datori di lavoro, ai fini di fornire alle suddette autorità gli elementi oggetto di loro richieste. Lo stesso Ispettorato ha il compito (articolo 10) di pianificare ed effettuare accertamenti ispettivi intesi a verificare l'osservanza delle disposizioni del presente decreto, nel rispetto del principio di proporzionalità e non discriminazione e secondo le disposizioni vigenti in materia di cooperazione amministrativa con gli altri Stati membri dell'U.E.

l'inizio del distacco medesimo, degli elementi ivi individuati, nonché comunicare le successive modificazioni entro cinque giorni²⁹. Sono inoltre previste sanzioni in caso di violazione dei richiamati obblighi di comunicazione (articolo 11). Allo stesso tempo vengono posti, per l'impresa distaccante, alcuni obblighi di documentazione e di designazione di referenti (tra cui un referente con poteri di rappresentanza per i rapporti con le parti sociali, interessate a promuovere la negoziazione collettiva di secondo livello). Anche in questo caso sono previste sanzioni amministrative pecuniarie per le ipotesi di violazione di tali obblighi.

Il decreto legislativo disciplina poi (articoli da 12 a 23) i casi di esecuzione transnazionale delle sanzioni amministrative pecuniarie in materia. Più specificamente, l'Ispettorato nazionale del lavoro procede alla richiesta alle autorità di un altro Stato membro di notifica di un provvedimento di sanzione o di recupero di una sanzione amministrativa pecuniaria qualora non sia possibile procedere alla notifica (o al recupero) applicando le norme e le procedure previste dall'ordinamento interno, e sempre che il provvedimento sanzionatorio non sia o non sia più soggetto a impugnazione (articolo 14). La richiesta è trasmessa all'autorità competente dello Stato membro nel quale il soggetto risiede o abbia il proprio domicilio o la propria sede legale (articolo 13); in caso di richiesta di recupero, qualora il soggetto non disponga di beni nello Stato così individuato, la richiesta è trasmessa all'autorità competente dello Stato nel quale il soggetto disponga di beni o di un reddito. Il medesimo Ispettorato è inoltre competente a ricevere e valutare le richieste omologhe di notifica da parte delle autorità di altri Stati membri (articolo 17), mentre per le richieste omologhe di recupero di sanzione è competente la corte d'appello. Le richieste di notifica o di recupero di sanzione (presentate dalle autorità di altri Stati membri) possono non essere eseguite (articolo 17, comma 1, e articolo 19) in specifici casi³⁰.

²⁹ La definizione delle modalità delle comunicazioni è demandata ad un apposito decreto, da emanarsi entro 60 gg. Dall'entrata in vigore dello schema in oggetto.

³⁰ I casi sono i seguenti: qualora non contengano specifiche informazioni (tra cui quelle inerenti ai medesimi presupposti a cui è subordinata la formulazione di una richiesta omologa da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro; qualora siano incomplete; qualora non corrispondano manifestamente alla decisione sottostante; qualora - con riferimento alle

sole richieste di recupero - le spese e le risorse necessarie risultino sproporzionate rispetto all'importo da recuperare o l'importo della sanzione sia inferiore a 350 euro o non siano stati rispettati diritti e principi previsti dalla Costituzione italiana. Contro le decisioni della corte di appello il procuratore generale (della medesima corte di appello), la persona cui è stata irrogata la sanzione ed il suo difensore possono proporre ricorso presso la Corte di cassazione per violazione di legge (articolo 20, commi 4 e ss. dello schema di decreto).