



NOTA N. 49

PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO RECANTE MODIFICA DELLA 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

TITOLO ATTO:	Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della 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		
NUMERO ATTO	COM(2016) 128		
NUMERO PROCEDURA	2016/0070 (COD)		
AUTORE	Commissione europea		
DATA DELL'ATTO	08/03/2016		
DATA DI TRASMISSIONE	15/03/2016		
SCADENZA OTTO SETTIMANE	10/05/2016		
ASSEGNATO IL	17/03/2016		
COMM.NE DI MERITO	11 ^a	Parere motivato entro	21/04/2016
COMM.NI CONSULTATE	3 ^a e 14 ^a	Oss.ni e proposte entro	14/04/2016
OGGETTO	Modifica della direttiva 96/71/CE , con particolare riferimento ai profili della parità di trattamento dei lavoratori distaccati e a forme specifiche dell'organizzazione economica e del mercato del lavoro, come i subappalti ed il lavoro interinale.		
BASE GIURIDICA	Articolo 53, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ai sensi del quale "al fine di agevolare l'accesso 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". L'articolo sopra citato è applicabile altresì al settore dei servizi in virtù del rimando contenuto nell'articolo 62 del TFUE. Si tratta della medesima base giuridica della suddetta direttiva 96/71/CE. Si segnala, peraltro, che un progetto di rapporto		

attualmente all'esame della Commissione occupazione e affari sociali del Parlamento europeo ritiene opportuni un ampliamento della base giuridica della stessa direttiva 96/71/CE e, in correlazione a tale ampliamento, una revisione della disciplina posta dalla direttiva (si veda, per maggiori dettagli, il par. 3)

PRINCIPI DI SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ Il documento in esame può essere dichiarato conforme al principio di sussidiarietà in termini di:

necessità dell'intervento delle istituzioni dell'Unione, in quanto solo queste ultime possono modificare il diritto europeo vigente.

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

ANNOTAZIONI:

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

Nel programma di lavoro per l'anno 2016 ([COM\(2015\) 610](#), del 27 ottobre 2015) la Commissione europea aveva preannunciato la presentazione di un pacchetto strutturato sulla mobilità dei lavoratori. Per maggiori dettagli in merito, si rinvia al par. 5.

1) CONTESTO NORMATIVO

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 (si veda, per maggiori dettagli, il par. 3)

1.a) Direttiva 96/71/CE

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](#)¹. Questo testo stabilisce una serie fondamentale 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) e 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).

¹ 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.

Secondo il documento² sulla valutazione d'impatto, allegato alla proposta della Commissione in oggetto, l'applicazione della suddetta direttiva 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 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 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 generale³.

Il suddetto documento sulla valutazione d'impatto rileva che⁴: 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 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 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 sviluppatisi nell'economia e nel mercato del lavoro contemporanei, quali il subappalto, il lavoro interinale ed il distacco infragruppo.

1.b) Direttiva 2014/67/UE (cosiddetta "direttiva di applicazione")

La direttiva 96/71/CE è stata oggetto di alcune modifiche da parte della [direttiva 2014/67/UE](#)⁵, la quale è intervenuta su aspetti e questioni diversi da quelli inseriti nella proposta di nuova direttiva in esame.

Si ricorda che la direttiva 2014/67/UE ha **introdotto strumenti nuovi e rafforzati per prevenire e sanzionare elusioni, frode e violazioni in materia**. In questa direzione si muovono, ad esempio, le

² [SWD\(2016\) 52](#). Una sintesi del documento è disponibile anche in lingua italiana ([SWD\(2016\) 53](#)).

³ 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.

⁴ [SWD\(2016\) 52](#), pagg. 10-11.

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»).

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.

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).

1.c) Altri atti legislativi rilevanti

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

- 1) [regolamento \(CE\) n. 593/2008](#)⁷ (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, disciplinano i conflitti di legge in materia di obbligazioni contrattuali";
- 2) [regolamento \(CE\) n. 883/2004](#)⁸. L'art. 12 (nel testo sostituito dal regolamento (CE) n. 465/2012⁹) 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.

2) SINTESI DELLA PROPOSTA DI DIRETTIVA

La proposta in esame 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.

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).

⁷ Regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali.

⁸ Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

⁹ Regolamento (CE) n. 465/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012.

Dalla novella discende, in base al combinato disposto con il citato art. 8 del regolamento (CE) n. 593/2008¹⁰, 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 ospitante¹¹.

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 generale¹². 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);
- 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 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;
- 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 vigente¹³ - 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](#)¹⁴, 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

¹⁰ Cfr. il precedente par. 1.c).

¹¹ Cfr. il precedente par. 1.c).

¹² 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.

¹³ Cfr. l'attuale formulazione del par. 9 dell'art. 3 della direttiva 96/71/CE - paragrafo di cui le novelle prevedono la soppressione -.

¹⁴ Direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale.

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.

3) PROSPETTIVE NEGOZIALI

La proposta di direttiva in esame appare suscettibile di **valutazioni estremamente diverse da parte degli Stati membri**, come emerso già prima della presentazione della proposta medesima, durante i lavori preparatori condotti dai servizi della Commissione.

Il suddetto documento di valutazione d'impatto¹⁵ 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 dovrebbe essere posticipata fino a dopo il termine di scadenza¹⁶ per il recepimento della direttiva di attuazione, al fine di valutarne gli effetti. 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.

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](#)¹⁷, 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).

Alla proposta di direttiva in esame dovrebbe essere interamente dedicato il Consiglio occupazione, politica sociale, salute e consumatori (EPSCO) del 19 e 20 aprile ad Amsterdam.

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

Come detto, i servizi della Commissione europea hanno curato una valutazione d'impatto, disponibile in lingua inglese (documento [SWD\(2016\) 52](#)). Una sintesi è disponibile anche in lingua italiana ([SWD\(2016\) 53](#)).

Al momento della redazione della presente scheda, il COM(2016) 128 era all'esame di sei Parlamenti nazionali (Senato della Repubblica Ceca, Parlamenti finlandese e svedese, *Bundesrat* tedesco, *Seimas* lituana e Consiglio nazionale slovacco), nessuno dei quali ha sinora segnalato elementi di criticità. Per maggiori dettagli, si rinvia al sito [IPEX](#).

¹⁵ [SWD\(2016\) 52](#). Una sintesi del documento è disponibile anche in lingua italiana ([SWD\(2016\) 53](#)).

¹⁶ Tale termine scade, come detto, il 18 giugno 2016.

¹⁷ 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.

5) IL PACCHETTO SULLA MOBILITÀ DEI LAVORATORI

Come già accennato, nel programma di lavoro della Commissione europea per l'anno 2016 ([COM\(2015\) 610](#)) 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)¹⁸.

Nel gennaio 2016 notizie di stampa¹⁹ avevano preannunciato che la presentazione del pacchetto era stata **posticipata in virtù delle trattative sulla permanenza del Regno Unito nell'UE**. Una delle questioni poste dal Primo Ministro Cameron, infatti, è relativa al divieto automatico di accesso ai benefici sociali del sistema del *welfare* del Regno Unito per chi non abbia risieduto e contribuito nel Paese abbastanza a lungo²⁰. Una tale ipotesi è di assoluto rilievo rispetto all'intenzione, prospettata dalla Commissione nel programma di lavoro, di rivedere i regolamenti sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

La Commissione europea ha, dunque, deciso di presentare solo una parte del pacchetto originariamente previsto, e segnatamente la proposta di direttiva in oggetto.

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.

1° aprile 2016

A cura di Laura Lo Prato

¹⁸ Per maggiori dettagli, si rinvia al Dossier di documentazione, realizzato congiuntamente dal Servizio studi Senato e dall'Ufficio Rapporti con l'Unione europea della Camera dei deputati, "[Il programma dell'Unione europea per il 2016](#)", gennaio 2016.

¹⁹ Si veda, in questo senso, [EU News](#), "Brexit, le trattative di Cameron bloccano il pacchetto UE sulla mobilità del lavoro", 21 gennaio 2016.

²⁰ Per maggiori dettagli, si rinvia al [Dossier](#) curato dal Servizio studi del Senato della Repubblica "L'accordo relativo a una nuova intesa per il Regno Unito nell'Unione europea", febbraio 2016.