



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 11 giugno 2012 (15.06)
(OR. en)**

10571/12

**Fascicolo interistituzionale:
2012/0061 (COD)
2012/0064 (APP)**

**SOC 460
MI 387
COMPET 356
CODEC 1477**

RELAZIONE SULLO STATO DEI LAVORI

della: presidenza

al: Comitato dei Rappresentanti permanenti/Consiglio "EPSCO"

N. prop. Comm.: 8040/12 + COR 1 - COM(2012) 131 final
8042/12 - COM(2012) 130 final

Oggetto: Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi
e
Proposta di regolamento del Consiglio sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi
- Relazione sullo stato dei lavori

I. INTRODUZIONE

1. Il 21 marzo 2012 la Commissione ha presentato le suddette proposte, la prima sull'applicazione della direttiva 96/71/CE¹ relativa al distacco dei lavoratori (proposta di "direttiva di applicazione") e la seconda sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi (detta anche proposta di regolamento Monti II). Entrambe fanno parte delle 12 proposte prioritarie indicate nell'atto per il mercato unico.

¹ GUL 18 del 21.1.1997, pag. 1.

2. La proposta di direttiva di applicazione intende chiarire e migliorare l'attuazione, l'applicazione e il rispetto della direttiva 96/71/CE nella pratica. In particolare, la proposta intende:
- fissare criteri più ambiziosi per l'informazione dei lavoratori e delle imprese sui loro diritti e obblighi;
 - stabilire norme più chiare per la collaborazione tra le autorità nazionali preposte al distacco;
 - chiarire gli elementi della nozione di distacco;
 - chiarire quando è possibile applicare misure nazionali di controllo e definire in quale caso prevedere ispezioni nazionali e chi ne detiene la responsabilità;
 - migliorare il rispetto dei diritti, anche attraverso la gestione delle denunce e l'introduzione di un sistema limitato di responsabilità solidale a livello dell'UE;
 - agevolare l'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni amministrative inflitte per inosservanza della direttiva sul distacco dei lavoratori mediante l'introduzione di un sistema di assistenza e riconoscimento reciproci.
3. La proposta di regolamento Monti II conferma il diritto fondamentale di contrattazione collettiva e di intraprendere un'azione collettiva, incluso il diritto di sciopero, e libertà economiche di pari importanza. Stabilisce i principi generali per l'esercizio del diritto di sciopero nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi. Definisce anche un nuovo meccanismo di allerta per le vertenze sindacali in situazioni transfrontaliere.

4. La proposta di direttiva di applicazione è basata sull'articolo 53, paragrafo 1, e sull'articolo 62 del TFUE, che sono gli stessi su cui si basa la direttiva 96/71/CE e permettono l'adozione di direttive secondo la procedura legislativa ordinaria.
5. La proposta di regolamento Monti II si basa sull'articolo 352 del TFUE, che richiede l'unanimità e l'approvazione del Parlamento europeo. L'articolo stabilisce inoltre che la Commissione, nel quadro della procedura di controllo del principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5, paragrafo 3 del TUE, richiama l'attenzione dei parlamenti nazionali sulle proposte su di esso fondate.
6. Il Parlamento europeo, il Comitato economico e sociale europeo e il Comitato delle regioni non hanno ancora formulato i loro pareri sulla proposta di direttiva di applicazione.
7. Il Gruppo "Questioni sociali" ha esaminato a fondo i principali punti sollevati dalla proposta di direttiva di applicazione sulla base di note orientative e proposte presentate dalla presidenza, nonché di contributi di diverse delegazioni.
8. Tutte le delegazioni hanno espresso riserve d'esame generali su entrambe le proposte, mentre alcune delegazioni riserve su articoli specifici. DK, FR, IE, MT, SI e UK hanno espresso riserve di esame parlamentare, mentre HU e SE riserve di esame linguistico.

II. PROPOSTA DI DIRETTIVA DI APPLICAZIONE: PRINCIPALI QUESTIONI IN SOSPESO

9. Articolo 3 (Prevenzione degli abusi e dell'elusione)

a) Proposta della Commissione

Secondo la definizione dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 96/71/CE, in combinato disposto con l'articolo 1, paragrafi 1 e 3, per "*lavoratore distaccato*" si intende il lavoratore che, *per un periodo limitato*, svolge il proprio lavoro nel territorio di uno Stato membro *diverso da quello nel cui territorio lavora abitualmente*.

Un lavoratore è considerato distaccato in ragione della sua situazione di fatto e delle circostanze in cui si prevede che presterà le sue attività, tra cui:

- il carattere temporaneo delle attività da svolgere;
- l'esistenza di un rapporto di lavoro diretto tra l'impresa che lo invia e il lavoratore per l'intera durata del distacco;
- il paese in cui il lavoratore abitualmente lavora;
- l'esistenza di un effettivo legame tra il datore di lavoro e il paese d'origine del lavoratore.

Tuttavia, la direttiva 96/71/CE non contiene altre indicazioni circa il modo di determinare se il datore di lavoro è stabilito in uno Stato membro, né enuncia criteri più specifici per determinare il carattere temporaneo del lavoro che deve essere svolto dai lavoratori distaccati o lo Stato membro in cui i lavoratori interessati "lavorano abitualmente".

Per evitare l'elusione delle norme e contrastare gli abusi nell'applicazione della direttiva 96/71/CE, l'articolo 3 contiene un elenco indicativo non esaustivo di criteri qualitativi che caratterizzano sia la natura temporanea inerente alla nozione di distacco, sia l'esistenza di un legame effettivo tra il datore di lavoro e lo Stato membro a partire dal quale avviene il distacco.

b) Posizioni delle delegazioni

La maggior parte delle delegazioni sono favorevoli ad un elenco indicativo non esaustivo di criteri che consentano di tener conto delle circostanze nazionali, mentre alcune delegazioni preferiscono un elenco completo perché temono che un elenco non esaustivo possa dare luogo ad eccessive richieste di informazioni.

Diverse delegazioni considerano l'elenco sufficiente, mentre altre segnalano la necessità di chiarire ulteriormente alcuni criteri e/o di coordinare i criteri con quelli applicati nel campo della sicurezza sociale.

Alcune delegazioni temono che le disposizioni possano comportare incertezza del diritto e altre hanno espresso dubbi sulla capacità dell'articolo 3 di prevenire abusi, evidenziando l'importanza di rafforzare i controlli.

Secondo alcune delegazioni l'articolo 3 è ambiguo riguardo alle conseguenze del mancato rispetto dei criteri e crea incertezza giuridica per i lavoratori che, per definizione, non rientrano nella definizione di distacco. È stato altresì sottolineato che l'articolo 3, essendo correlato all'articolo 6, potrebbe determinare un onere supplementare per le autorità rispettive.

Pur riconoscendo che a questo proposito potrebbero essere necessari chiarimenti, molte altre delegazioni e la Commissione sottolineano nondimeno che qualsiasi soluzione dovrebbe essere conforme al regolamento (CE) n. 593/2008 del Consiglio sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I)². La Commissione ha suggerito che una possibile soluzione potrebbe essere quella di aggiungere un considerando in cui si precisa che qualora i criteri non siano rispettati, la legislazione nazionale si applica fatti salvi gli obblighi applicabili a norma dell'acquis dell'Unione.

La Commissione sottolinea che detto articolo andrebbe considerato in combinato disposto con gli articoli 6, 7, 10 e 11. A suo avviso, una descrizione indicativa più chiara e più facilmente applicabile degli elementi costitutivi della nozione di distacco nell'ambito di una prestazione di servizi e i criteri che stabiliscono in cosa consiste l'effettivo stabilimento del prestatore di servizi in uno Stato membro saranno di fondamentale importanza per evitare il ricorso alla direttiva 96/71/CE in situazioni che non sono in realtà di distacco come inteso dalla direttiva.

L'elenco apporterebbe chiarezza, non solo per le autorità pubbliche ma anche per i prestatori di servizi e i lavoratori distaccati, e dovrebbe essere aperto essendo impossibile contemplare tutte le situazioni possibili.

² GU L 177 del 4.7.2008, pag. 1.

10. **Articolo 5 (Facilitazione dell'accesso all'informazione)**

a) Proposta della Commissione

L'accesso preliminare a informazioni sulle condizioni di lavoro vigenti nel paese ospitante è per le parti interessate una condizione indispensabile per poter prestare servizi nel rispetto della direttiva 96/71/CE. L'articolo 5 introduce perciò alcune importanti disposizioni più dettagliate dirette a facilitare l'accesso e a dare larga diffusione alle informazioni sulle condizioni da rispettare, comprese quelle previste dai contratti collettivi (paragrafo 4).

b) Posizioni delle delegazioni

Anche se la maggior parte delle delegazioni ha accolto favorevolmente questo articolo, sono sorti interrogativi sul numero di lingue in cui si debbano tradurre le informazioni da mettere a disposizione dei lavoratori e dei prestatori di servizi a norma dell'articolo 5, paragrafo 2, lettera c).

Una larga maggioranza di delegazioni e la Commissione sono d'accordo con l'opzione, suggerita dalla presidenza, di precisare che la traduzione dovrebbe riguardare le lingue più pertinenti. Una gran parte delle suddette delegazioni ritiene che spetti allo Stato membro ospitante scegliere, tenendo conto del paese di origine dei lavoratori distaccati.

Alcune delegazioni ritengono che sia difficile imporre alle parti sociali gli obblighi di cui al paragrafo 4 oppure hanno espresso preoccupazioni sul possibile impatto di tali disposizioni sul loro sistema nazionale.

Riguardo all'articolo 5, paragrafo 4 la Commissione sottolinea l'importanza di includere i contratti collettivi che prevedono una maggiore tutela. Pur nel rispetto dell'autonomia delle parti sociali, sarebbe nel loro interesse fornire le informazioni in modo trasparente e accessibile per evitare il rischio che non siano applicate nella pratica.

11. Articoli 6 e 7 (Mutua assistenza e ruolo dello Stato membro di stabilimento)

a) Proposta della Commissione

L'articolo 6 enuncia i principi generali, le regole e le procedure per una cooperazione amministrativa efficace, mentre l'articolo 7 tratta del ruolo dello Stato membro a partire dal quale avviene il distacco.

b) Posizioni delle delegazioni

Numerose delegazioni ritengono che le scadenze di cui all'articolo 6, paragrafo 5 siano troppo brevi.

La maggior parte delle delegazioni appoggia una proposta di compromesso della presidenza che introduce le seguenti tre diverse categorie di scadenze:

- una scadenza brevissima per le richieste molto urgenti relative alla prova di stabilimento a cui si può dare risposta con mezzi semplici quali la consultazione di un registro di imprese o la verifica del numero di partita IVA;
- una scadenza per altre richieste che non richiedono un controllo sul posto;
- una scadenza più lunga per altre richieste che non richiedono un controllo sul posto.

Tuttavia, i pareri sono ancora discordi sulle scadenze concrete da applicare alle diverse situazioni. Alcune delegazioni propendono per le scadenze stabilite nella proposta della Commissione, mentre alcune altre ritengono preferibile non prevedere scadenze e utilizzare espressioni quali "al più presto" come nella direttiva 2006/123/CE ("direttiva servizi")³.

Varie delegazioni sono favorevoli a calcolare le scadenze in termini di giorni lavorativi.

La Commissione sottolinea l'importanza di fissare scadenze ambiziose e ritiene che l'espressione "quanto prima possibile" contenuta nel testo attuale accanto alle scadenze, unitamente all'articolo 6, paragrafo 4, dovrebbe già apportare un livello di flessibilità sufficiente per tener conto della complessità delle richieste e della necessità di ispezioni. La Commissione potrebbe accettare il principio delle scadenze differenziate proposto dalla presidenza e ha precisato che è contraria a non stabilire scadenze concrete.

Secondo alcune delegazioni sono necessari ulteriori chiarimenti sul tipo di registri di cui all'articolo 6, paragrafo 6.

Alcune delegazioni hanno espresso preoccupazioni per la possibilità che si faccia ricorso all'articolo 6 per presentare richieste non direttamente connesse con l'applicazione della direttiva 96/71/CE.

Una parte delle delegazioni è preoccupata per il trattamento dei dati personali. La Commissione pone l'accento sul fatto che le disposizioni sono pienamente conformi alle norme in materia di protezione dei dati personali, come precisato nel considerando 13, nonché al testo recentemente approvato del regolamento IMI.

³ GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36.

Per quanto riguarda l'articolo 7, varie delegazioni ritengono che le rispettive competenze dello Stato membro ospitante e dello Stato membro di stabilimento debbano essere ulteriormente precisate, comprese le interconnessioni di tali disposizioni con quelle relative alle misure di controllo nazionali e alle ispezioni (articoli 9 e 10).

La Commissione pone l'accento sul fatto che l'articolo 7 stabilisce chiaramente che lo Stato membro responsabile è non soltanto lo Stato membro ospitante, ma anche lo Stato membro di stabilimento. Sebbene la parte principale dei controlli sia normalmente effettuata dalle autorità dello Stato membro ospitante, ci sono altri elementi importanti che potrebbero essere controllati meglio nello Stato membro di stabilimento (ad es. l'effettivo stabilimento della società nel suo territorio).

Varie delegazioni sostengono un testo di compromesso della presidenza per l'articolo 7, paragrafo 4, riportato nel doc. 10487/12, per precisare che la disposizione rientra nella cooperazione amministrativa di cui all'articolo 6 e lascia impregiudicati diritti ed obblighi delle autorità degli Stati membri ospitanti.

Alcune delegazioni continuano a sottolineare la necessità di coerenza tra gli articoli 6 e 7.

12. **Articolo 9 (Misure di controllo nazionali)**

a) Proposta della Commissione

L'articolo 9 contiene un elenco completo di misure di controllo o formalità amministrative che possono essere imposte alle imprese che distaccano lavoratori per la prestazione di servizi al fine di garantire la corretta applicazione e controllare il rispetto delle norme sostanziali che disciplinano le condizioni di lavoro.

b) Posizioni delle delegazioni

Varie delegazioni accolgono con soddisfazione il fatto che all'articolo 9 figuri un elenco completo delle misure di controllo consentite, allo scopo di stabilire la certezza del diritto mentre un gruppo di altre delegazioni propende per un elenco non esaustivo ritenendo che quello attuale rappresenti un'interpretazione troppo restrittiva della giurisprudenza della Corte di giustizia.

Alcune delegazioni tra quelle favorevoli a un elenco completo hanno affermato di poter appoggiare un testo modificato dell'articolo 9 ai fini di una maggiore flessibilità.

Alcune delegazioni ritengono che l'elenco debba includere anche i documenti riguardanti la salute e la sicurezza sul lavoro nonché la designazione di una persona di contatto per le autorità competenti.

La Commissione ha fatto presente che l'articolo 9 rispecchia le misure di controllo più importanti e il considerando 16 rispecchia l'interpretazione degli obblighi del vigente diritto UE data dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

13. **Articolo 12 (Subcontratto - Responsabilità solidale)**

a) Proposta della Commissione

L'articolo 12 prevede disposizioni specifiche riguardanti gli obblighi e la responsabilità (solidale) del contraente per quanto riguarda il rispetto del salario minimo applicabile ai lavoratori distaccati da parte dei subcontraenti nel settore edile. Gli Stati membri che lo desiderassero possono mantenere o realizzare sistemi di responsabilità solidale o a cascata di più vasta portata ed estenderli ad altri settori.

b) Posizioni delle delegazioni

Varie delegazioni hanno assunto una posizione positiva su tali disposizioni oppure sono d'accordo con il principio della responsabilità solidale a condizione di discuterne ulteriormente: secondo alcune di esse non dovrebbero essere limitate alle attività del settore edile, ma interessare tutti i settori.

Varie delegazioni hanno accolto positivamente il concetto di "obblighi di diligenza" che figura all'articolo 12, paragrafo 2, mentre altre hanno espresso perplessità al riguardo. Nel doc. 9438/12 la presidenza ha messo in evidenza il fatto che la grande maggioranza dei lavoratori distaccati si trova nei paesi che hanno già un sistema di responsabilità solidale in vigore e ha chiesto se le autorità pubbliche possano avere un ruolo da svolgere relativamente agli obblighi di diligenza.

Varie delegazioni, d'altro canto, contestano tali disposizioni ritenendo che possano generare ostacoli per la libera prestazione dei servizi e la libera circolazione. Una delegazione ha poi espresso preoccupazioni sull'analisi relativa alla valutazione d'impatto, discussa in una riunione a livello di gruppo, specie per quanto concerne l'incidenza finanziaria effettiva della proposta e le conseguenze per il mercato unico dell'introduzione di norme diverse per le società che si avvalgono di lavoratori distaccati rispetto a quelle che si avvalgono di lavoratori nazionali, che avrebbero a suo avviso un impatto negativo sulle PMI e le nuove imprese in particolare. La questione è stata specificamente discussa in una riunione a livello di gruppo.

La Commissione sottolinea l'importanza di questo articolo per la tutela dei diritti dei lavoratori e segnala gli elementi di valutazione relativi ai costi amministrativi e alle prestazioni nei documenti che accompagnano la proposta e nella relazione.

14. Capo VI (Esecuzione transfrontaliera delle sanzioni amministrative)

a) Proposta della Commissione

Il capo VI (articoli da 13 a 16) prevede un sistema di esecuzione transfrontaliera delle sanzioni amministrative sulla base dei sistemi già istituiti per il recupero dei crediti di sicurezza sociale dal regolamento (CE) n. 987/2009⁴ che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale e per i crediti fiscali dalla direttiva 2010/24/UE⁵ sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure. Il sistema IMI sarà utilizzato per la necessaria assistenza reciproca e cooperazione tra le autorità competenti.

b) Posizioni delle delegazioni

Un certo numero di delegazioni ha manifestato interesse per questo capo e ha indicato gli elementi da approfondire a fini di chiarezza; il testo nel suo insieme, comunque, data la complessità, deve ancora essere esaminato nei dettagli alla presenza di esperti in materia di giustizia e affari interni, se necessario.

III. PROPOSTA DI REGOLAMENTO "MONTI II"

Numerose delegazioni hanno espresso riserve sul valore aggiunto della proposta o hanno manifestato preoccupazione per il contenuto.

Varie delegazioni hanno sottolineato l'importanza delle posizioni delle parti sociali data la delicatezza della questione.

⁴ GU L 284 del 30.10.2009, pag. 1.

⁵ GU L 84 del 31.3.2010, pag. 1.

La Commissione ha dichiarato che la proposta non prevede l'obbligo di introdurre meccanismi di risoluzione delle controversie per gli Stati membri che ne sono sprovvisti. Tuttavia, per gli Stati membri in cui tali meccanismi esistono, la proposta stabilisce il principio della parità di accesso per quanto concerne i casi transfrontalieri e prevede adeguamenti da parte degli Stati membri al fine di garantire l'applicazione pratica di tale principio.

La Commissione ha comunicato di aver ricevuto pareri motivati dai parlamenti nazionali che insieme rappresentano più di un terzo dei voti attribuiti ai parlamenti nel protocollo n. 2 del TUE sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità e ha confermato che è stata attivata la cosiddetta procedura del "cartellino giallo".

IV. CONCLUSIONI

Le delegazioni hanno espresso pareri favorevoli sugli obiettivi generali della proposta di direttiva di applicazione e, in particolare, sembra esistere un consenso generale sul valore aggiunto della proposta.

Ad eccezione della questione dell'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni amministrative (capo VI), si sono svolte discussioni sostanziali su quasi tutte le parti della proposta e si sono fatti notevoli passi avanti nell'esame di alcune questioni.

Esiste l'esigenza di un ulteriore esame del capo VI della proposta e di un'ulteriore discussione approfondita dei seguenti punti: misure di controllo nazionali, durata delle scadenze (è stato raggiunto un accordo generale sulla necessità di un approccio differenziato) e sistema di responsabilità solidale proposto. Quanto agli altri principali articoli in sospeso, molti aspetti sono stati approfonditi e sembra perciò esistere una base sufficiente per compiere significativi passi avanti su alcune questioni nel prossimo futuro, anche in vista dell'attuazione dell'Atto per il mercato unico.

Quanto alla proposta di regolamento "Monti II", conformemente al protocollo n. 2 del TUE sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità, la Commissione dovrà riesaminare la proposta e potrà successivamente decidere di mantenerla, modificarla o ritirarla.

Si invita il Comitato a prendere atto della presente relazione e a trasmetterla al Consiglio EPSCO del 21 giugno 2012.
