

XVI legislatura

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 (COM (2012) 130 def.)

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 (COM (2012) 131 def.)

93/DN
2 aprile 2012



servizio affari
internazionali
del Senato

ufficio dei rapporti
con le istituzioni
dell'Unione europea



**Unione
Europea**

XVI legislatura

**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
(COM (2012) 130 def.)**

**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
(COM (2012) 131 def.)**

Dossier 93/DN
2 aprile 2012

a cura di Laura Lo Prato

Servizio affari internazionali

Direttore -

Consigliere parlamentare anziano
Alessandra Lai

Consigliere parlamentare
Rappresentante permanente del Senato
presso l'Unione Europea
Beatrice Gianani _0032 2 284 2297

Segretario parlamentare
Documentarista
Federico Pommier Vincelli _3542

Segreteria

Fax 06 6706_4336

Simona Petrucci _3666
Adele Scarpelli _4529

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali
(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio
Alessandra Lai _2969

Segretario parlamentare Documentarista
Elena Di Pancrazio _3882

Coadiutori parlamentari
Monica Delli Priscoli _4707
Nadia Quadrelli _2653
Laura E. Tabladini _3428

Ufficio per le Relazioni Interparlamentari
(Assemblee Consiglio d'Europa, Osce, Ince)
fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio
Stefano Filippone Thaulero _3652

Segretario parlamentare Documentarista
Giuseppe Trezza _3478

Coadiutori parlamentari
Daniela Farneti _2884
Antonella Usiello _4611

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

Segreteria _2891
fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio
Roberta d'Addio _2027

Consiglieri
Davide A. Capuano _3477
Raissa Teodori _2405

Segretari parlamentari Documentaristi
Patrizia Borgna _2359
Luca Briasco _3581
Viviana Di Felice _3761
Laura Lo Prato _3992

Coadiutori parlamentari
Antonina Celi _4695
Silvia Perrella _2873
Antonia Salera _3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 6706 4336

Segretario parlamentare
Interprete Coordinatore
Angela Scaramuzzi _3417

Segretari parlamentari Interpreti

Patrizia Mauracher _3397
Claudio Olmeda _3416
Cristina Sabatini _2571

Paola Talevi _2482

INDICE

NOTA ILLUSTRATIVA	Pag.	i
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 (COM(2012) 130 def)	"	1
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 (COM (2012) 131 def)	"	21
Sintesi della valutazione d'impatto che accompagna i documenti "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" e 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 (SWD(2012) 64)	"	81

NOTA ILLUSTRATIVA

La presentazione di un atto di iniziativa legislativa relativo alla situazione dei lavoratori distaccati era stato preannunciato dalla Commissione europea già in occasione del varo del programma di lavoro per l'anno 2011 (COM(2011) 623, vol. II). Tra le proposte "strategiche", destinate a promuovere una "crescita inclusiva", di cui si prevedeva l'adozione nel corso del 2011, vi era (iniziativa n. 18) un intervento finalizzato a *"migliorare l'applicazione e l'esecuzione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori"*, con l'obiettivo di *"garantire l'effettivo rispetto dei diritti dei lavoratori distaccati e chiarire gli obblighi delle autorità nazionali e delle imprese"*.

1) Oggetto delle proposte

Il 21 marzo 2012 la Commissione europea ha dato seguito a tale impegno con la presentazione di due atti distinti:

- 1) la "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" (COM(2012) 130 def.), che intende chiarire l'interazione tra l'esercizio dei diritti sociali (es. diritto di sciopero, contrattazione collettiva) e l'esercizio delle libertà fondamentali poste alla base dell'Unione europea, quali la libertà di stabilimento e di prestazione dei servizi;
- 2) la "proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE¹ relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi" (COM (2012) 131 def.). Mira a conciliare, in particolare, l'esercizio della libera prestazione di servizi (inteso come diritto a prestare servizi transfrontalieri mediante il distaccamento in un altro Stato membro di lavoratori i quali, in virtù del principio di libera circolazione dei lavoratori, godono del diritto di trasferirsi, risiedervi e lavorarvi senza subire discriminazioni) e la tutela dei diritti dei lavoratori temporaneamente distaccati all'estero a tale scopo.

La formalizzazione di questi due atti è stato il momento finale di una riflessione e di un dibattito pluriennali, che hanno coinvolto a più livelli le istituzioni dell'Unione europea e di cui si sintetizzano di seguito i momenti principali:

a) Giurisprudenza della Corte di giustizia

Due sentenze del 2007 (sentenza "Viking Line", C-438/05 e sentenza Laval, C-341/05) hanno, per la prima volta, riconosciuto che l'Unione europea ha una finalità non solo economica ma anche sociale e che, quindi, il diritto di intraprendere un'azione collettiva, compreso il diritto di sciopero, fa parte integrante dei principi generali del diritto dell'Unione.

I diritti che derivano dalle disposizioni del trattato relative alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali devono dunque essere

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.

bilanciati con quelli perseguiti dalla politica sociale (ad esempio, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata ed il dialogo sociale). Ancora, secondo la Corte il diritto di intraprendere un'azione collettiva a tutela dei lavoratori costituisce un interesse legittimo, tale da giustificare, in linea di principio, una restrizione a una delle libertà fondamentali volute dal trattato.

b) Rapporto "Una nuova strategia per il mercato unico" (cd. "Rapporto Monti")

Il rapporto "Una nuova strategia per il mercato unico"², anche alla luce delle sopra citate sentenze, ha evidenziato l'esigenza di conciliare la dimensione europea del mercato unico e quella sociale al livello nazionale.

Nel capitolo 3 del rapporto, intitolato "Generare consenso su un mercato unico più forte", il prof. Monti rileva che *"il sistema dell'UE ha accumulato asimmetrie interne fra l'integrazione del mercato a livello sovranazionale e la protezione sociale al livello nazionale, che generano attriti e danno origine a disincanto e avversione nei confronti dell'apertura del mercato. Affinché il rilancio del mercato unico sia durevole è necessario rimuovere tali fonti di attrito in modo mirato"* (par. 3.1, pag. 73). In quest'ottica, l'autore dello studio considera la citata giurisprudenza come espressione di *"una vecchia frattura mai sanata: la divisione fra i sostenitori di una maggiore integrazione del mercato e coloro che considerano l'appello alle libertà economiche e alla soppressione delle barriere normative la parola d'ordine per smantellare i diritti sociali tutelati al livello nazionale. Riproporre questa scissione potrebbe allontanare dal mercato unico e dall'UE una parte dell'opinione pubblica - i movimenti dei lavoratori e i sindacati - che nel corso del tempo è stata una sostenitrice fondamentale dell'integrazione economica"* (par. 3.2, pag. 73).

Sulla base di queste premesse, il rapporto ha formulato le seguenti, precise raccomandazioni:

- 1) chiarire l'attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori e consolidare la diffusione di informazioni sui diritti e gli obblighi dei lavoratori e delle imprese, la cooperazione amministrativa e le sanzioni nel quadro della libera circolazione delle persone e della prestazione transfrontaliera di servizi;
- 2) se vengono adottate misure per chiarire l'interpretazione e l'applicazione della direttiva sul distacco dei lavoratori, introdurre una disposizione che garantisca il diritto di sciopero sul modello dell'art. 2 del regolamento (CE) n. 2679/98³ del Consiglio e un meccanismo per la composizione informale delle vertenze di lavoro relative all'applicazione della direttiva.

c) Consultazioni

Tra l'ottobre 2010 ed il 28 febbraio 2011 la Commissione europea ha svolto una consultazione pubblica ispirata dall'atto "Verso un atto per il mercato unico. Per

² Il rapporto risale al maggio 2010 ed è stato elaborato dall'attuale Presidente del Consiglio italiano, prof. Mario Monti. Questi era stato incaricato, nel 2009, dal presidente Barroso di analizzare in una relazione varie opzioni di rilancio del mercato unico, che lo stesso presidente Barroso aveva indicato quale obiettivo strategico fondamentale per l'Europa da perseguire con rinnovata determinazione politica.

³ Regolamento (CE) n. 2679/98 del Consiglio del 7 dicembre 1998 sul funzionamento del mercato interno in relazione alla libera circolazione delle merci tra gli Stati membri

un'economia sociale altamente competitiva. 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato" (COM(2010) 608). Questa iniziativa (i cui esiti sono pubblicati in lingua inglese sul sito Internet della Commissione europea) era largamente basata su un'analisi del "rapporto Monti" e chiedeva il parere su 50 misure concrete finalizzate a dare nuovo vigore al mercato unico, trasformandolo in strumento di crescita. Tra queste rilevano:

- 1) la proposta n. 29: *"in base alla sua nuova strategia per l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali da parte dell'Unione europea, la Commissione si adopererà affinché si tenga conto dei diritti garantiti dalla Carta, ivi compreso il diritto di promuovere azioni collettive"*;
- 2) la proposta n. 30: *"nel 2011 la Commissione adotterà una proposta legislativa destinata a migliorare l'attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori, che potrebbe comprendere, o essere integrata da, un chiarimento sull'esercizio dei diritti sociali fondamentali nel contesto delle libertà economiche del mercato unico"*.

La Consultazione ha registrato più di 800 partecipanti, tra cui il Dipartimento per le politiche comunitarie della Presidenza del Consiglio dei ministri, che però non si è soffermato sulle due proposte di cui sopra se non per una richiesta di chiarimenti sulla n. 30.

Sulla base di questo ampio dibattito è stata redatta, nell'aprile 2011, la Comunicazione "L'atto per il mercato unico: 12 leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia" (COM(2011) 206). Nel capitolo relativo alla coesione sociale (paragrafo 2.10, pag. 16) viene proposta anche l'azione chiave relativa all'adozione di una *"legislazione destinata a migliorare e rafforzare il recepimento, l'applicazione e il rispetto nella pratica della direttiva sul distacco dei lavoratori, comprensiva di misure per prevenire e sanzionare qualunque abuso o elusione delle norme applicabili e affiancata da una legislazione mirante a chiarire l'esercizio delle libertà di stabilimento e di prestazione di servizi accanto ai diritti sociali fondamentali"*.

2) Base giuridica

In considerazione dei diversi aspetti disciplinati, la Commissione europea propone basi giuridiche diverse per i due atti:

- 1) per la proposta di regolamento COM(2012) 130, l'art. 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea: *"se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo"*;
- 2) per la proposta di direttiva COM(2012) 131:
 - l'art. 53, par. 1, del 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 (...) coordinamento delle disposizioni"*

legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio di queste";

- l'art. 62 del TFUE, che estende l'applicazione del sopra citato art. 53, par. 1, anche alla libera prestazione dei servizi.

Si ricorda, altresì, il disposto dell'art. 3, par. 3 del Trattato sull'Unione europea, ai sensi del quale: "*L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato (...) su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva*".

3) Principi di sussidiarietà e proporzionalità

La Commissione europea argomenta come segue il rispetto del *principio di sussidiarietà*:

- 1) nella proposta di regolamento COM(2012) 130, la Commissione europea (conformemente al disposto dell'art. 352, par. 2, del TFUE) richiama l'attenzione dei Parlamenti nazionali sulla circostanza dell'adozione della procedura straordinaria di cui al medesimo articolo. Il trattato non prevede, infatti, i poteri necessari ad adottare una normativa dell'Unione in materia di azioni collettive dei lavoratori. Anzi, l'art. 153, par. 5, del TFUE esclude il diritto di sciopero (assieme al diritto di serrata) dai settori disciplinabili tramite direttiva al fine di adottare prescrizioni minime omogenee applicabili progressivamente in tutta l'Unione. La Commissione argomenta, tuttavia, che le sentenze della Corte di giustizia legittimano l'iscrizione dell'azione collettiva nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione. Anche al fine di rispettare il principio di sussidiarietà la proposta attribuisce un ruolo importante al sistema legislativo e regolamentare nazionale, nonché ai rimedi giudiziari degli Stati membri;
- 2) per la proposta di direttiva COM(2012) 131:
 - in termini di necessità dell'intervento dell'Unione in quanto l'obiettivo di istituire un quadro comune di disposizioni, misure e meccanismi di controllo necessari per uniformare la direttiva 96/71/CE non può essere realizzato dagli Stati membri;
 - con riferimento al valore aggiunto per l'Unione in ragione della facilitazione della prestazione transfrontaliera di servizi e del miglioramento del clima di concorrenza leale che - si auspica - permetterà di sfruttare il potenziale di crescita offerto dal distacco dei lavoratori e dai posti per lavoratori distaccati.

Per quanto concerne il principio di *proporzionalità*, le proposte appaiono congrue agli obiettivi che si intende perseguire.

4) Clausola "Monti"

L'art. 1, par. 2, dei testi in questione contiene una norma, sostanzialmente identica, secondo la quale nessuna disposizione dei documenti in esame "*pregiudica in alcun modo l'esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti dagli Stati membri* (e dal diritto dell'Unione, aggiunge il solo COM(2012) 131), *ivi compresi il diritto o la libertà di sciopero o di promuovere altre azioni, contemplate dai sistemi di relazioni industriali*

specifici degli Stati membri, in conformità al diritto e alle prassi nazionali. Non pregiudica neppure il diritto di negoziare, concludere ed applicare accordi collettivi e di promuovere azioni collettive secondo le leggi e le prassi nazionali".

Si tratta della cd. "clausola Monti", che combina il testo dell'art. 2 del già citato regolamento (CE) n. 2679/98⁴ e l'art. 1, par. 7 della direttiva 2006/123/CE⁵ per introdurre una clausola generale di salvaguardia dei diritti fondamentali riconosciuti dagli Stati membri.

5) Valutazione d'impatto

I testi in esame sono accompagnati da due documenti, che ne costituiscono la valutazione d'impatto:

- 1) SWD(2012) 63, in lingua inglese;
- 2) SWD(2012) 64, sintesi del precedente, disponibile anche in italiano.

⁴ "Il presente regolamento non può essere interpretato in modo tale da pregiudicare in qualsiasi modo l'esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti dagli Stati membri, compreso il diritto o la libertà di sciopero. Tali diritti possono includere il diritto o la libertà di adottare altre azioni contemplate dagli specifici sistemi che regolano le relazioni industriali negli Stati membri". Questa norma è stata approvata nel periodo in cui il prof. Monti era Commissario europeo con delega al mercato interno.

⁵ Direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno. L'art. 1, par. 7, recita: "La presente direttiva non pregiudica l'esercizio dei diritti fondamentali quali riconosciuti dagli Stati membri e dal diritto comunitario, né il diritto di negoziare, concludere ed eseguire accordi collettivi e di intraprendere azioni sindacali in conformità del diritto e delle prassi nazionali che rispettano il diritto comunitario".

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 (COM(2012) 130 def.).

Nel preambolo del documento la Commissione, dopo avere contestualizzato il diritto di intraprendere un'azione collettiva nel più ampio panorama degli strumenti di tutela dei diritti umani al livello europeo ed internazionale (citando, tra gli altri, la Carta sociale europea, le convenzioni n. 87 e 98 dell'Organizzazione internazionale del lavoro, la Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali), pone il principio generale per cui in caso di conflitto tra un diritto fondamentale e una libertà fondamentale, l'adeguato contemperamento delle due posizioni risulta garantito soltanto qualora la restrizione imposta all'uno non possa eccedere quanto è idoneo, necessario e congruo ai fini dell'attuazione dell'altra, e viceversa (punto n. 13). Lo stesso principio è stabilito con l'art. 2, ai sensi del quale: *"L'esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi sancite nel trattato rispetta il diritto fondamentale di promuovere azioni collettive, compreso il diritto o la libertà di sciopero, così come l'esercizio del diritto fondamentale di promuovere azioni collettive, compreso il diritto o la libertà di sciopero, rispetta queste libertà fondamentali"*.

L'art. 3 stabilisce la parità di accesso ad eventuali meccanismi nazionali non giurisdizionali di risoluzione alternativa delle controversie del lavoro (ad esempio la mediazione, la conciliazione o l'arbitrato) sorte in situazioni transnazionali nel contesto dell'esercizio della libertà di stabilimento o della libera prestazione dei servizi. Tale diritto è riconosciuto *"laddove tali controversie scaturiscano dall'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive, compreso il diritto o la libertà di sciopero"* (par. 1) e ferma restando la possibilità, *"se i meccanismi di cui al paragrafo 1 non portano a una risoluzione in un tempo ragionevole"*, di ricorrere ai rimedi giurisdizionali (par. 3).

Viene espressamente riconosciuta la possibilità, per le parti sociali al livello europeo (par. 2), di *"concludere accordi a livello di Unione o definire orientamenti relativi alle modalità e alle procedure"* dei meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie.

Ai sensi del par. 4 dell'art. 3 ai tribunali nazionali (*"fatti salvi il ruolo e le competenze della Corte di giustizia"*) spetta trovare il giusto equilibrio tra i diritti fondamentali e le libertà fondamentali, eventualmente in conflitto nel caso concreto sottoposto alla loro attenzione, e conciliarli.

L'art. 4 istituisce un meccanismo di allerta in base al quale gli Stati membri si comunicheranno e notificheranno reciprocamente, senza indugio, gli atti o le circostanze gravi in grado di turbare gravemente il corretto funzionamento del mercato unico o di causare gravi tensioni sociali. Analoga comunicazione verrà fatta alla Commissione europea, che potrà richiedere informazioni a tutti gli Stati interessati, i quali per contro sono tenuti a trasmettere alla Commissione medesima qualsiasi scambio di informazioni avvenga tra loro.

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 (COM (2012) 131 def.)

La proposta di direttiva interviene preliminarmente nel tentativo di fare chiarezza in merito alla definizione stessa di "lavoratore distaccato", che - come riconosce la stessa Commissione europea nella relazione introduttiva all'atto in esame - nel corso degli anni si era rivelata di non facile interpretazione. In quest'ottica, al fine di evitare l'elusione e contrastare gli abusi, l'art. 3 vincola le autorità competenti a tenere conto non solo "*degli elementi fattuali che caratterizzano le attività esercitate da un'impresa nello Stato in cui è stabilita per determinare se effettivamente essa esercita attività sostanziali diverse da quelle puramente interne di gestione o amministrazione*" (par. 1) ma anche "*tutti gli elementi fattuali che caratterizzano (l')attività e la situazione del lavoratore*" (par. 2). Segue un elenco indicativo, non esaustivo, di criteri qualitativi e elementi costitutivi 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.

Un rilievo particolare è fornito all'accesso all'informazione (capo II, artt. 4-5), in considerazione del fatto che l'accesso preliminare ad informazioni esatte ed accurate sulle condizioni di lavoro vigenti nel paese ospitante è una condizione indispensabile per le parti interessate. Particolari difficoltà possono incontrare, in quest'ambito, le piccole e medie imprese, prive dei mezzi per procurarsi informazioni sulle norme in vigore. L'art. 5, in quest'ottica, incarica gli Stati membri (a cui la Commissione europea assicura la propria costante assistenza, par. 3) di adottare una serie di misure di trasparenza, elencate puntualmente nel par. 2), con l'ausilio degli "uffici di collegamento" di cui all'art. 4.

Nell'ottica della cooperazione amministrativa tra gli Stati membri (capo III, artt. 6-8)⁶, una clausola generica di mutua assistenza ("*gli Stati membri cooperano strettamente e si prestano mutuamente assistenza per facilitare l'applicazione nella pratica della presente direttiva*") è contenuta nell'art. 6, par. 1, e dettagliata nei paragrafi successivi del medesimo articolo. Allo Stato membro di stabilimento del prestatore dei servizi, però, l'art. 7 riserva un ruolo più pregnante, di controllo e monitoraggio nei riguardi dei lavoratori distaccati in un altro Stato membro.

Le misure di controllo che possono adottare gli Stati membri sono, invece, elencate nel capo IV, in termini di obblighi amministrativi (art. 9) o ispezioni (art. 10). Se i primi sono individuati in maniera tassativa, per le seconde gli Stati membri godono di una maggiore discrezionalità, basata "*principalmente su una valutazione dei rischi effettuata regolarmente dalle autorità competenti, che identifica i settori d'attività in cui nel loro territorio si concentra la presenza di lavoratori distaccati per la prestazione di servizi*", tenendo conto "*della realizzazione di grandi progetti infrastrutturali, dei*

⁶ L'art. 18 della proposta di direttiva specifica che "*la cooperazione amministrativa e l'assistenza reciproca di cui agli articoli 6, 7, 10 (...) sono attuate per mezzo del sistema di informazione del mercato interno (IMI) di cui all'atto di preparazione della legislazione comunitaria COM(2011) 522, che tra l'altro l'art. 19 dell'atto in esame modifica proprio per adeguarlo all'adozione delle norme qui proposte.*

problemi e delle necessità particolari di specifici settori, delle precedenti irregolarità e della vulnerabilità di alcune categorie di lavoratori" (art. 10, par. 1). Il par. 2 dell'art. 10 contiene, poi, una clausola generale, ai sensi della quale è necessario assicurare che *"le ispezioni e i controlli (...) non siano discriminatori e/o sproporzionati"*.

Resta in capo agli Stati membri l'obbligo di provvedere affinché i lavoratori distaccati che ritengano di aver subito *"un pregiudizio in conseguenza di una violazione delle norme vigenti possano, anche nello Stato membro nel cui territorio sono o erano distaccati, ricorrere a efficaci meccanismi per denunciare direttamente i loro datori di lavoro e abbiano il diritto di proporre azioni giudiziarie o amministrative, anche dopo che abbia avuto termine il rapporto di lavoro nell'ambito del quale la presunta violazione è stata commessa"* (art. 11, par. 1). Si prevede, in particolare, l'istituzione di specifici meccanismi per la riscossione di remunerazioni arretrate o per il rimborso di importi eccessivi (art. 11, par. 5). Esplicite clausole di salvaguardia sono proposte relativamente a:

- 1) la competenza degli organi giurisdizionali degli Stati membri, ai sensi del diritto interno o di convenzioni internazionali (art. 11, par. 2);
- 2) l'operato di organizzazioni sindacali o altre parti terze (associazioni, organizzazioni o altre persone giuridiche) che abbiano, in base al diritto interno, un interesse legittimo a veder rispettate le disposizioni della direttiva in via di approvazione. E' previsto che esse *"possano, per conto o a sostegno del lavoratore distaccato o del suo datore di lavoro, con la sua approvazione, promuovere ogni procedimento giudiziario o amministrativo diretto a ottenere l'applicazione della presente direttiva e/o l'esecuzione degli obblighi da essa risultanti"* (art. 11, par. 3);
- 3) l'operatività dei termini di presentazione, di prescrizione e delle norme procedurali poste dal diritto interno (art. 11, par. 4).

Il capo VI (artt. 13-16) è dedicato all'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni amministrative e regola - sulla base del diritto nazionale vigente - il reciproco riconoscimento e la mutua assistenza nel recupero delle sanzioni inflitte e nelle notifiche di decisione di una sanzione (art. 13). Gli aspetti pratici della relativa procedura (domande, informazioni, notificazioni, eventuali sospensioni e spese) sono disciplinati dagli artt. 14-16.

L'art. 20, par. 1, stabilisce un termine biennale dall'entrata in vigore dell'atto in esame al fine di recepirlo nell'ordinamento interno.

Un eventuale, futura proposta di modifica del testo, previa relazione al Parlamento europeo, al Consiglio ed al Comitato economico e sociale, è già ipotizzata dopo cinque anni dall'entrata in vigore del testo medesimo.



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 21.3.2012
COM(2012) 130 final

2012/0064 (APP)

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**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

{SWD(2012) 63}

{SWD(2012) 64}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Contesto generale

Nelle sentenze delle cause Viking Line¹ e Laval², la Corte di giustizia ha riconosciuto per la prima volta che il diritto di intraprendere un'azione collettiva, compreso il diritto di sciopero, in quanto diritto fondamentale fa parte integrante dei principi generali del diritto dell'UE, di cui la Corte³ garantisce il rispetto. Ha inoltre affermato esplicitamente che poiché l'Unione europea non ha soltanto una finalità economica ma anche una finalità sociale, i diritti che derivano dalle disposizioni del trattato relative alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali devono essere bilanciati con gli obiettivi perseguiti dalla politica sociale, tra i quali figurano il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata e il dialogo sociale⁴. Ha altresì riconosciuto che il diritto di intraprendere un'azione collettiva che ha come scopo la tutela dei lavoratori costituisce un legittimo interesse tale da giustificare, in linea di principio, una restrizione a una delle libertà fondamentali garantite dal trattato. La tutela dei lavoratori rientra dunque tra le ragioni imperative di interesse generale riconosciute dalla Corte⁵.

Nonostante questo chiarimento, le sentenze della Corte hanno dato origine a un ampio e vivace dibattito sulle loro conseguenze per la tutela dei diritti dei lavoratori distaccati e, più in generale, sulla misura in cui i sindacati possono continuare a tutelare i diritti dei lavoratori in situazioni transfrontaliere. In particolare, hanno suscitato discussioni sull'adeguatezza delle norme vigenti dell'UE a tutela dei diritti dei lavoratori nel contesto della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento⁶.

Il dibattito ha coinvolto un'ampia gamma di soggetti interessati, compresi parti sociali, politici, operatori del diritto e accademici. Mentre alcuni partecipanti al dibattito hanno accolto favorevolmente le sentenze, considerate come un chiarimento necessario delle regole del mercato interno, molti altri vi hanno visto il riconoscimento del primato delle libertà economiche sull'esercizio dei diritti fondamentali e il rischio, se non addirittura un'autorizzazione, del dumping sociale e della concorrenza sleale. I critici hanno in particolare posto l'accento sul fatto che la Corte, pur riconoscendo che il diritto di intraprendere un'azione collettiva, compreso il diritto di sciopero, in quanto diritto fondamentale fa parte integrante dei principi generali del diritto dell'UE, ha anche esplicitamente ammesso che "il suo esercizio può essere sottoposto a talune restrizioni"⁷. Ciò in particolare ridurrebbe la capacità dei sindacati di agire a tutela dei diritti dei lavoratori.

¹ Sentenza dell'11.12.2007, causa C-438/05.

² Sentenza del 18.12.2007, causa C-341/05.

³ Punto 44 (Viking Line) e punto 91 (Laval).

⁴ Punto 79 (Viking Line) e punto 105 (Laval).

⁵ Punto 77 (Viking Line) e punto 103 (Laval).

⁶ Relazione sull'azione comune delle parti sociali europee in relazione alle sentenze della Corte di giustizia nelle cause Viking, Laval, Rüffert e Lussemburgo, 19 marzo 2010.

⁷ Ultima parte della prima frase del punto 44 (Viking Line) e punto 91 (Laval).

Secondo il professor Monti⁸, le sentenze della Corte del 2007 e del 2008⁹ hanno evidenziato le fratture fra il mercato unico e la dimensione sociale a livello nazionale: "hanno riproposto una vecchia frattura mai sanata: la divisione fra i sostenitori di una maggiore integrazione del mercato e coloro che considerano l'appello alle libertà economiche e alla soppressione delle barriere normative la parola d'ordine per smantellare i diritti sociali tutelati a livello nazionale". Il rapporto Monti sottolinea inoltre: "Riproporre questa scissione potrebbe allontanare dal mercato unico e dall'UE una parte dell'opinione pubblica - i movimenti dei lavoratori e i sindacati - che nel corso del tempo è stata una sostenitrice fondamentale dell'integrazione economica."

Il trattato di Lisbona

A norma dell'articolo 3, paragrafo 3 del trattato sull'Unione europea, l'Unione instaura un mercato interno e si adopera per un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale. Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale e la lotta contro l'esclusione sociale¹⁰. Inoltre, con il trattato di Lisbona, il riconoscimento dei diritti fondamentali nel diritto primario è rinsaldato dal fatto che la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea ha ora lo stesso valore giuridico dei trattati¹¹.

La dimensione sociale è dunque una componente essenziale del mercato interno, che non può funzionare correttamente senza una forte dimensione sociale e il sostegno dei cittadini¹².

La Corte di giustizia ha anche riconosciuto che le finalità dell'Unione non sono esclusivamente economiche, ma anche sociali. I diritti che derivano dalle disposizioni del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) relative alla libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali devono dunque essere attuati secondo gli obiettivi perseguiti dalla politica sociale, tra i quali figurano, come indicato chiaramente al primo comma dell'articolo 151 del TFUE, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, una protezione sociale adeguata e il dialogo sociale.

Inoltre, a norma dell'articolo 152 del TFUE, l'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto delle diversità dei sistemi nazionali. Essa facilita il dialogo tra le parti, nel rispetto della loro autonomia.

Nella dichiarazione solenne sui diritti dei lavoratori, la politica sociale e altre questioni, del 18 e 19 giugno 2009, il Consiglio dell'Unione europea ricorda anche che i trattati modificati dal trattato di Lisbona dispongono che l'Unione europea riconosca e promuova il ruolo delle parti sociali.

Il diritto di contrattazione collettiva - il diritto di intraprendere un'azione collettiva – il diritto o la libertà di sciopero

⁸ Relazione "Una nuova strategia per il mercato unico" al presidente della Commissione, 9 maggio 2010, pag. 68.

⁹ Oltre alle già citate sentenze Viking Line e Laval, si vedano anche le causa Rüffert e Commissione delle Comunità europee contro Granducato di Lussemburgo

¹⁰ Articolo 9 del TFUE.

¹¹ Articolo 6 del TUE.

¹² Parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema "La dimensione sociale del mercato interno" (parere d'iniziativa). Relatore: JANSON, GU C 44 dell'11.2.2011, pag. 90.

Nonostante gli strumenti pertinenti non facciano sempre esplicito riferimento al diritto o alla libertà di sciopero, il diritto di intraprendere un'azione collettiva, che è il corollario del diritto di contrattazione collettiva, è riconosciuto da diversi strumenti internazionali che gli Stati membri hanno firmato o alla cui redazione hanno partecipato¹³. È incluso in strumenti elaborati da tali Stati membri a livello di UE¹⁴ e nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000¹⁵, adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007¹⁶, e gode anche di tutela costituzionale in diversi Stati membri.

In questo contesto, l'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea riconosce espressamente il diritto di concludere contratti collettivi e di ricorrere, in caso di conflitti di interessi, ad azioni collettive per la difesa dei propri interessi, compreso lo sciopero¹⁷.

Secondo la Corte europea dei diritti dell'uomo, il diritto di contrattazione collettiva e di negoziare e stipulare accordi collettivi è un elemento intrinseco della libertà di associazione, vale a dire del diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi, come sancito all'articolo 11 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali¹⁸.

La Corte europea dei diritti dell'uomo¹⁹ ha anche riconosciuto che nell'ambito della libertà sindacale, visto il carattere sensibile delle questioni sociali e politiche da considerare per raggiungere un giusto equilibrio tra i rispettivi interessi delle parti sociali e vista la grande diversità esistente tra i sistemi nazionali in questo campo, gli Stati contraenti godono di un ampio margine nel valutare come possa essere garantita la libertà dei sindacati di tutelare gli interessi occupazionali dei loro iscritti. Tuttavia, essa precisa che tale margine non è illimitato, ma è soggetto alla supervisione a livello europeo ad opera della Corte, il cui compito è pronunciarsi in via definitiva stabilendo se una determinata restrizione sia conciliabile con la libertà di associazione, quale tutelata dall'articolo 11 della convenzione europea dei diritti dell'uomo (CEDU).

Tuttavia, come sancito dalla Corte di giustizia e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo²⁰, il diritto di sciopero non è un diritto assoluto e il suo esercizio può comunque essere soggetto a restrizioni, che possono anche dipendere dalla costituzione, dal diritto e dalle prassi nazionali. Come ribadito all'articolo 28 della Carta, esso deve essere esercitato conformemente al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.

¹³ Quali ad esempio la Carta sociale europea, firmata a Torino il 18 ottobre 1961, cui l'articolo 151 del TFUE fa esplicito riferimento, e la convenzione n. 87 dell'Organizzazione internazionale del lavoro, del 9 luglio 1948, concernente la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale.

¹⁴ Come ad esempio la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, adottata dal Consiglio europeo di Strasburgo il 9 dicembre 1989 e citata all'articolo 151 del TFUE.

¹⁵ GU C 364 del 18.12.2000, pag. 1.

¹⁶ Cfr. articolo 6 del trattato sull'Unione europea.

¹⁷ Attraverso il generale rinvio alla Carta contenuto nell'articolo 6 del TUE, il diritto di negoziazione collettiva viene ora espressamente recepito nel diritto primario (cfr. conclusioni dell'avvocato generale Trstenjak nella causa C-271/08, Commissione europea contro Repubblica federale di Germania, punto 80).

¹⁸ Sentenza CEDU del 12 novembre 2008, Demir e Baykara c. Turchia, punti 153-154 in combinato disposto con il punto 145.

¹⁹ Sentenza CEDU del 27 aprile 2010, causa Vördur Olafsson c. Islanda, punti 74 e 75.

²⁰ Cfr. ad esempio la sentenza del 21 aprile 2009, causa Enerji Yapi-Yol Sen c. Turchia (68959/01), punto 32.

Di conseguenza i sindacati svolgono un ruolo importante in quest'ambito, come confermato dalla Corte di giustizia, e devono avere la possibilità di continuare ad agire per tutelare i diritti dei lavoratori, anche indicando scioperi e organizzando boicottaggi o blocchi per proteggere gli interessi e i diritti dei lavoratori e garantire la salvaguardia dei posti di lavoro o delle condizioni di lavoro, purché tali iniziative rispettino il diritto e la prassi nazionali e dell'UE.

Libertà economiche – restrizioni – tutela dei diritti dei lavoratori

La libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi rientrano tra i principi fondamentali del diritto dell'UE. Secondo la giurisprudenza della Corte, una restrizione di tali libertà è giustificata solo se persegue un obiettivo legittimo compatibile con il trattato e se è dettata da ragioni imperative di interesse generale. Inoltre, deve essere idonea al raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non deve andare al di là di quanto è necessario per conseguirlo.

La tutela dei lavoratori, in particolare la loro protezione sociale e la difesa dei loro diritti, e la necessità di evitare perturbazioni del mercato del lavoro sono stati riconosciuti come ragioni imperative di interesse generale che giustificano eventuali restrizioni dell'esercizio delle libertà fondamentali sancite dal diritto dell'UE.

Inoltre la Corte ha riconosciuto che gli Stati membri hanno un certo margine di valutazione e di discrezionalità nel prevenire gli ostacoli alla libertà di circolazione derivanti dal comportamento di soggetti privati.

Per riassumere, sia le libertà economiche che i diritti fondamentali nonché il loro esercizio effettivo possono essere oggetto di restrizioni e limitazioni.

2. ESITI DELLE CONSULTAZIONI CON LE PARTI INTERESSATE E DELLE VALUTAZIONI D'IMPATTO

2.1. Consultazione delle parti interessate

Come in precedenza rilevato, le sentenze della Corte del 2007-2008 nelle cause Viking Line, Laval, Ruffert e Commissione contro Granducato di Lussemburgo hanno alimentato un vivace dibattito, in particolare sulle conseguenze della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento per la tutela dei diritti dei lavoratori e il ruolo dei sindacati a salvaguardia dei diritti dei lavoratori in situazioni transfrontaliere.

I sindacati europei considerano tali sentenze antisociali. Chiedono una modifica della legislazione volta a chiarire la situazione giuridica e ad impedire che in futuro i giudici possano emettere sentenze da essi considerate contrarie agli interessi dei lavoratori. A questo fine, hanno avanzato due richieste principali:

- una revisione della direttiva relativa al distacco dei lavoratori (direttiva 96/71/CE) per includervi un riferimento al principio della "parità di retribuzione" e consentire allo "Stato membro ospitante" di applicare condizioni più favorevoli rispetto alle condizioni di lavoro e occupazionali essenziali di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva;

- l'inserimento nel trattato di un "protocollo sul progresso sociale" per dare priorità ai diritti sociali fondamentali rispetto alle libertà economiche.

Altri soggetti interessati sono di diverso avviso. BusinessEurope ha accolto favorevolmente i chiarimenti forniti dalle sentenze della Corte e non ritiene che la direttiva necessiti di essere rivista. Molti Stati membri hanno espresso parere analogo. Alcuni Stati membri (SE, DE, LU e DK) hanno modificato la legislazione nazionale per conformarsi alle sentenze.

Nell'ottobre 2008 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione con la quale invitava tutti gli Stati membri ad applicare correttamente la direttiva relativa al distacco dei lavoratori e chiedeva alla Commissione di non escludere una revisione parziale della direttiva dopo un esame approfondito dei problemi e delle sfide²¹. Nel contempo, la risoluzione sottolineava che la libertà di fornire servizi è "una pietra angolare del progetto europeo" e "che tale aspetto dovrebbe essere temperato con i diritti fondamentali, con gli obiettivi sociali sanciti dai trattati e con il diritto dei governi e delle parti sociali di garantire la non discriminazione e la parità di trattamento nonché con il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro"²². Il 2 giugno 2010 la commissione per l'occupazione e gli affari sociali ha organizzato un'audizione di tre esperti (in rappresentanza della Commissione, della CES e di BusinessEurope) durante la quale europarlamentari del gruppo S&D, del gruppo della Sinistra e del gruppo dei Verdi hanno auspicato un intervento della Commissione in larga misura analogo a quello proposto dalla CES.

Su invito congiunto del commissario Špidla e del ministro Bertrand (in qualità di presidente del Consiglio) in occasione del forum dell'ottobre 2008, le parti sociali europee hanno convenuto di condurre un'analisi congiunta delle conseguenze delle sentenze della Corte nel contesto della mobilità e della globalizzazione. Nel marzo 2010²³ le parti sociali europee hanno presentato una relazione sulle conseguenze delle sentenze della Corte di giustizia. Il documento evidenziava profonde divergenze di opinione. Mentre BusinessEurope è contraria a una revisione della direttiva, ma ammette la necessità di chiarire alcuni aspetti connessi all'applicazione, la CES ne chiede una profonda modifica.

Nel 2010 il Comitato economico e sociale europeo ha adottato un parere sul tema "La dimensione sociale del mercato interno"²⁴ in cui chiedeva un'applicazione più efficace della direttiva 96/71/CE e si dichiarava a favore di un'iniziativa della Commissione volta a chiarire gli obblighi giuridici delle autorità nazionali, delle imprese e dei lavoratori, compresa una revisione parziale della direttiva. Nel parere si invitava la Commissione ad escludere il diritto di sciopero dall'impatto delle norme che disciplinano il mercato interno e a valutare l'idea di istituire una "Interpol sociale europea" con il compito di sostenere le attività degli ispettorati del lavoro dei diversi Stati membri.

Nel rapporto "Una nuova strategia per il mercato unico", il professor Monti, nel riconoscere la controversia suscitata dalle sentenze della Corte, raccomandava di:

²¹ Risoluzione del 22 ottobre 2008 sulle sfide per gli accordi collettivi nell'UE [2008/2085(INI)], punti 25 e 30.

²² Punto 1; si vedano anche i punti 17 e 31.

²³ Il testo è stato presentato durante la conferenza di Oviedo del marzo 2010 organizzata dalla presidenza spagnola. Dai dibattiti sono emersi ancora una volta pareri discordi tra i soggetti interessati.

²⁴ Parere 2001/C 44/15.

- chiarire l'attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori e consolidare la diffusione di informazioni sui diritti e gli obblighi dei lavoratori e delle imprese, la cooperazione amministrativa e le sanzioni nel quadro della libera circolazione delle persone e della prestazione transfrontaliera di servizi;
- introdurre una disposizione che garantisca il diritto di sciopero sul modello dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 2679/98 del Consiglio (il cosiddetto *regolamento Monti II*) e un meccanismo per la composizione informale delle vertenze di lavoro relative all'applicazione della direttiva.

Nell'ottobre 2010, la Commissione ha avviato una consultazione pubblica su come rinvigorire il mercato unico con la comunicazione "Verso un atto per il mercato unico. Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva, 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato"²⁵. Ha avanzato due proposte (la numero 29 e la numero 30) volte a riconquistare la fiducia e il sostegno dei cittadini, una sull'equilibrio tra diritti sociali fondamentali e libertà economiche e l'altra sul distacco dei lavoratori.

- Proposta n. 29: "in base alla sua nuova strategia per l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali da parte dell'Unione europea, la Commissione si adopererà affinché si tenga conto dei diritti garantiti dalla Carta, ivi compreso il diritto di promuovere azioni collettive. ..."
- Proposta n. 30: "nel 2011 la Commissione adotterà una proposta legislativa destinata a migliorare l'attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori che potrebbe comprendere, o essere integrata da, un chiarimento sull'esercizio dei diritti sociali fondamentali nel contesto delle libertà economiche del mercato unico."

Dalla consultazione pubblica sono emersi grande interesse e sostegno per queste azioni da parte dei sindacati, di singoli cittadini e delle ONG.

La proposta n. 29 sull'applicazione efficace della Carta dei diritti fondamentali e sull'analisi dell'impatto sociale è considerata da 740 partecipanti alla consultazione (sugli oltre 800 totali) una delle più importanti.

Le parti sociali europee hanno risposto alla consultazione confermando le loro posizioni. La CES ha ribadito la richiesta di modifica del trattato con l'inserimento di un "protocollo sul progresso sociale" e ha chiesto alla Commissione non solo di chiarire e migliorare l'attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori, ma anche di sottoporla a una revisione completa. BusinessEurope si è dichiarata d'accordo con l'approccio della Commissione inteso a migliorare l'attuazione e l'applicazione della direttiva vigente.

Secondo la CES e come espressamente indicato anche in diverse risposte dei sindacati nazionali, l'idea di un regolamento Monti II era un passo positivo nella giusta direzione unitamente a un protocollo sul progresso sociale. BusinessEurope non ha preso una posizione chiara sull'argomento, ma sembra aver dubbi sul valore aggiunto di siffatto regolamento, ribadendo in ogni caso che non dovrebbe rimettere in discussione l'esclusione del diritto di sciopero dalle competenze dell'UE.

²⁵ COM(2010) 608 definitivo/2 dell'11.11.2010.

A conclusione dell'ampio dibattito pubblico e sulla base dei contributi raccolti, il 13 aprile 2011 la Commissione ha adottato la comunicazione "L'Atto per il mercato unico. Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia"²⁶. Tra le dodici azioni chiave comprese nel capitolo sull'inclusione sociale figurano iniziative legislative sul distacco dei lavoratori: "**Legislazione destinata a migliorare e rafforzare il recepimento, l'applicazione e il rispetto nella pratica della direttiva sul distacco dei lavoratori, comprensiva di misure per prevenire e sanzionare qualunque abuso o elusione delle norme applicabili e affiancata da una legislazione mirante a chiarire l'esercizio delle libertà di stabilimento e di prestazione di servizi accanto ai diritti sociali fondamentali**".

In seguito all'adozione dell'Atto per il mercato unico, il 6 aprile 2011 il Parlamento europeo ha adottato tre risoluzioni²⁷. Tuttavia, diversamente dalla questione più generale della mobilità e della portabilità dei diritti pensionistici, il distacco dei lavoratori non figurava tra le principali priorità identificate.

Il distacco dei lavoratori e le libertà economiche figurano invece tra le priorità identificate dal Comitato economico e sociale europeo²⁸.

Nelle conclusioni sulle priorità per il rilancio del mercato unico, il Consiglio:

"14. RITIENE che l'adeguata attuazione e applicazione della direttiva sul distacco dei lavoratori possa contribuire a una migliore tutela dei diritti dei lavoratori distaccati e garantire maggiore chiarezza riguardo ai diritti e agli obblighi delle imprese che prestano servizi nonché delle autorità nazionali, e che possa aiutare a prevenire l'elusione delle norme in vigore; RITIENE inoltre che sia necessaria maggiore chiarezza nell'esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi accanto ai diritti sociali fondamentali"²⁹.

In occasione della conferenza del 27-28 giugno 2011 sui diritti sociali fondamentali e il distacco dei lavoratori, ministri, parti sociali, rappresentanti delle istituzioni dell'UE e accademici hanno discusso le opzioni normative disponibili e il possibile contenuto delle eventuali iniziative legislative e hanno contribuito ad identificare soluzioni realizzabili³⁰. L'obiettivo della conferenza era quello di contribuire, attraverso un dibattito aperto e costruttivo, a giungere ad una visione maggiormente condivisa e a presentare i risultati di studi recenti.

Infine la dichiarazione di Cracovia³¹ ribadisce che la prestazione transfrontaliera di servizi e la mobilità dei lavoratori distaccati sono elementi essenziali del mercato unico. L'agevolazione della prestazione transfrontaliera temporanea di servizi dovrebbe essere accompagnata dalla garanzia di un livello appropriato di protezione dei lavoratori distaccati in un altro Stato membro al fine di offrire tali servizi.

²⁶ COM(2011) 206 definitivo.

²⁷ Su un mercato unico per le imprese e la crescita [2010/2277(INI)], sul mercato unico per gli europei [2010/2278(INI)] e sulla governance e il partenariato nel mercato unico [2010/2289(INI)].

²⁸ Parere di Federspiel, Siecker e Voles, INT 548 del 15 marzo 2011.

²⁹ 3094^a sessione del Consiglio Competitività del 30 maggio 2011.

³⁰ Per maggiori informazioni si vedano gli interventi di rilievo e i documenti correlati all'indirizzo: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

³¹ Forum del mercato unico, Cracovia, 3-4 ottobre 2011, in particolare il paragrafo cinque della dichiarazione e il punto 5 delle conclusioni operative.

2.2 Valutazione dell'impatto

In linea con la sua politica per legiferare meglio, la Commissione ha effettuato una valutazione dell'impatto delle alternative d'intervento sulla base di uno studio esterno³².

Le fonti di problemi individuate sono raggruppate in quattro categorie e il problema numero 4 ("tensioni tra la libera prestazione dei servizi/libertà di stabilimento e le relazioni industriali nazionali") è direttamente rilevante per la presente proposta. Nelle sentenze della Corte relative alle cause Viking e Laval che hanno interpretato le disposizioni della direttiva e del trattato, si evidenziavano tensioni di fondo tra la libera prestazione dei servizi e la libertà di stabilimento, da un lato, e l'esercizio di diritti fondamentali quali il diritto di contrattazione collettiva e il diritto di promuovere azioni sindacali, dall'altro. In particolare, secondo i sindacati tali sentenze imponevano alle giurisdizioni nazionali o dell'UE di vagliare le azioni sindacali ogniqualvolta tali azioni potessero condizionare o ledere l'esercizio della libera prestazione dei servizi o della libertà di stabilimento. Nel recente passato tali percezioni hanno avuto ricadute negative, come dimostrano alcune controversie di lavoro transnazionali. Nel 2010 l'importanza del problema è stata evidenziata nella relazione del comitato di esperti dell'OIL sull'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni. Tale comitato ha espresso "forti preoccupazioni" in merito alle limitazioni pratiche all'esercizio effettivo del diritto di sciopero imposte dalle sentenze della CGUE. Il diritto di sciopero è sancito nella convenzione n. 87 dell'OIL, firmata da tutti gli Stati membri dell'UE.

Tra gli interventi possibili per fronteggiare le cause del problema rientrano: uno scenario di riferimento (opzione 5), un intervento non normativo (opzione 6) e un intervento normativo a livello di UE (opzione 7).

Le opzioni 6 e 7 sono state analizzate rispetto allo scenario di riferimento per valutarne la capacità di fronteggiare le cause del problema numero 4 e di raggiungere gli obiettivi generali, nello specifico, lo sviluppo sostenibile del mercato unico basato su un'economia sociale di mercato altamente competitiva, la libera prestazione dei servizi e la promozione di condizioni di parità, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, il rispetto della diversità dei sistemi di relazioni industriali degli Stati membri e la promozione del dialogo tra le parti sociali. Inoltre, sono state analizzate rispetto agli obiettivi operativi più specifici e correlati, in particolare il miglioramento della certezza del diritto per quanto concerne l'equilibrio tra diritti sociali e libertà economiche, in particolare nel contesto del distacco dei lavoratori. Sulla base della Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la valutazione dell'impatto è stata utilizzata per identificare i diritti fondamentali potenzialmente interessati, il livello di interferenza con il diritto in questione e la necessità e la proporzionalità di tale interferenza rispetto ai possibili interventi e agli obiettivi politici³³.

La valutazione dell'impatto ha evidenziato impatti economici e sociali negativi dello scenario di riferimento. Il perdurare dell'incertezza del diritto potrebbe portare ad una perdita di sostegno nei confronti del mercato unico di una parte importante di soggetti interessati e creare un contesto sfavorevole per le imprese compreso eventualmente un comportamento protezionistico. Il rischio di incorrere in richieste di risarcimento danni e dubbi sul ruolo dei tribunali nazionali potrebbero impedire ai sindacati di esercitare il diritto di sciopero. Ciò

³² Contratto quadro multiplo VT 2008/87, studio preparatorio per una valutazione dell'impatto riguardante l'eventuale revisione del quadro normativo in materia di distacco dei lavoratori nel contesto dei servizi (VT/2010/126).

³³ COM(2010) 573 definitivo, pagg. 6-7.

avrebbe un impatto negativo sulla tutela dei diritti dei lavoratori e sull'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Le opzioni 6 e 7 avrebbero un impatto economico e sociale positivo, poiché ridurrebbero la portata dell'incertezza del diritto. L'impatto positivo dell'opzione 7 sarebbe maggiore, perché un intervento legislativo (regolamento) garantisce una maggiore certezza del diritto di uno strumento giuridico non vincolante (*soft law*) (opzione 6). Un meccanismo di allarme avrebbe un ulteriore impatto positivo. Inoltre, un intervento legislativo dimostrerebbe un maggiore impegno politico da parte della Commissione nell'affrontare un problema che preoccupa molto i sindacati e alcuni settori del Parlamento europeo.

L'opzione da preferire per affrontare le cause del problema numero 4 è l'opzione 7, che è ritenuta essere la soluzione più efficace ed efficiente per raggiungere l'obiettivo specifico di "riduzione delle tensioni tra sistemi di relazioni industriali nazionali e libera prestazione dei servizi" e la più coerente per il conseguimento degli obiettivi generali, ed è pertanto sostanzialmente la base della presente proposta.

Il progetto di valutazione dell'impatto è stato esaminato due volte dal comitato per la valutazione d'impatto (IAB) e le sue raccomandazioni migliorative sono state inserite nella relazione finale. Il parere dell'IAB, la valutazione finale dell'impatto e la relativa sintesi sono pubblicati unitamente alla presente proposta.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

3.1. Contesto generale - Sintesi delle misure proposte

Le già citate sentenze della Corte di giustizia hanno evidenziato le "fenditure createsi in due direzioni fra il mercato unico e la dimensione sociale a livello nazionale". In primo luogo, tali cause hanno evidenziato la necessità di trovare il giusto equilibrio tra l'esercizio del diritto dei sindacati di promuovere azioni collettive, compreso il diritto di sciopero, e la libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, libertà economiche sancite nel trattato. In secondo luogo, hanno sollevato la questione dell'adeguatezza della direttiva sul distacco dei lavoratori quale base per tutelare i diritti dei lavoratori in un contesto di condizioni sociali e di occupazione divergenti tra gli Stati membri. In particolare ad essere messe in discussione sono state la sua attuazione e la sua applicazione.

Come sottolineato nel sopracitato rapporto Monti, le due questioni sono strettamente collegate, ma richiedono strategie diverse per equilibrare le esigenze del mercato unico e le esigenze sociali. Come evidenziato nella Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, i cittadini devono poter godere dei loro diritti sanciti nella Carta quando si trovano in una situazione disciplinata dal diritto dell'Unione³⁴. Inoltre il compito di chiarire tali questioni non deve essere lasciato a futuri occasionali controversie dinanzi alla Corte di giustizia o ai tribunali nazionali³⁵. Inoltre, il diritto o la libertà di sciopero non devono essere solo uno slogan o una metafora giuridica.

La presente proposta fa dunque parte di un pacchetto. Insieme alla proposta di direttiva di applicazione, costituisce un intervento mirato finalizzato a chiarire l'interazione tra l'esercizio dei diritti sociali e l'esercizio della libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, sanciti nel

³⁴ COM(2010) 573 definitivo.

³⁵ Pag. 74 del sopracitato rapporto Monti.

trattato, nel territorio dell'UE, in linea con uno degli obiettivi principali del trattato, un'"economia sociale di mercato altamente competitiva", senza tuttavia ribaltare la giurisprudenza della Corte.

La presente proposta mira a chiarire i principi generali e le norme applicabili a livello di UE relativamente all'esercizio del diritto fondamentale di promuovere azioni collettive nel quadro della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento, compresa l'esigenza di conciliare le due cose nella pratica in situazioni transfrontaliere. Il suo campo di applicazione copre non soltanto il distacco temporaneo di lavoratori in un altro Stato membro per la prestazione transfrontaliera di servizi, ma anche i progetti di ristrutturazione e/o trasferimento che coinvolgono più Stati membri.

3.2. Base giuridica

La base giuridica appropriata per la misura proposta è l'articolo 352 del TFUE (riservato ai casi in cui, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati questi ultimi non abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine).

Un regolamento è considerato lo strumento giuridico più appropriato per chiarire i principi generali e le norme applicabili a livello di UE al fine di conciliare l'esercizio dei diritti fondamentali e le libertà economiche in situazioni transfrontaliere. L'applicabilità diretta di un regolamento ridurrà la complessità normativa e offrirà una maggiore certezza del diritto a quanti sono soggetti a tale legislazione nell'Unione chiarendo le norme applicabili in modo più uniforme. La chiarezza normativa e la semplicità sono particolarmente importanti per le PMI e sarebbe impossibile ottenerle con una direttiva che, per sua stessa natura, è vincolante soltanto per quanto riguarda il risultato da conseguire, ma lascia alle autorità nazionali la scelta della forma e dei metodi.

3.3. Principi di sussidiarietà e di proporzionalità

Poiché il trattato non prevede esplicitamente i poteri richiesti, il presente regolamento si basa sull'articolo 352 del TFUE.

L'articolo 153, paragrafo 5, del TFUE esclude il diritto di sciopero dagli ambiti che possono essere disciplinati in tutta l'UE stabilendo norme minime mediante direttive. Tuttavia, le sentenze della Corte hanno illustrato chiaramente che il fatto che l'articolo 153 non si applichi al diritto di sciopero non esclude di per sé l'azione collettiva dall'ambito di applicazione della legislazione dell'UE.

L'obiettivo del regolamento, che è quello di chiarire i principi generali e le norme dell'UE applicabili all'esercizio del diritto fondamentale di promuovere azioni sindacali nel quadro della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento, compresa l'esigenza di conciliare le due cose nella pratica in situazioni transfrontaliere, richiede un'azione a livello di Unione europea e non può essere conseguito dagli Stati membri da soli.

Inoltre, in conformità al trattato, qualsiasi iniziativa in questo campo dovrà rispettare non solo l'autonomia delle parti sociali, ma anche i diversi modelli sociali e la diversità dei sistemi di relazioni industriali degli Stati membri.

In merito al contenuto della proposta, il rispetto del principio di sussidiarietà è ulteriormente garantito dal riconoscimento del ruolo dei tribunali nazionali nello stabilire i fatti e nel verificare se le azioni perseguono obiettivi che costituiscono un legittimo interesse, sono

adatte al raggiungimento di tali obiettivi e non vanno oltre ciò che è necessario per conseguirli. La proposta riconosce altresì l'importanza delle leggi e delle procedure nazionali esistenti per l'esercizio del diritto di sciopero, compresi gli istituti esistenti per la risoluzione alternativa delle controversie, che non saranno modificati o interessati. La proposta non istituisce un meccanismo per la composizione informale delle controversie di lavoro a livello nazionale al fine di introdurre una qualche forma di controllo pregiurisdizionale sulle azioni dei sindacati (come suggerito nel rapporto Monti del 2010) e si limita a indicare il ruolo dei meccanismi alternativi di risoluzione informale esistenti in diversi Stati membri.

La presente proposta si limita a quanto necessario per conseguire gli obiettivi previsti.

3.4. Spiegazione dettagliata della proposta

3.4.1. Oggetto e cosiddetta clausola Monti

Oltre a descrivere gli obiettivi del regolamento, l'articolo 1 contiene una clausola, spesso chiamata la "clausola Monti". Esso combina il testo dell'articolo 2 del regolamento n. 2679/98 del Consiglio³⁶ e dell'articolo 1, paragrafo 7, della direttiva servizi³⁷. È anche conforme al testo di disposizioni simili contenute, ad esempio, nella recente proposta di regolamento concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (rifusione Bruxelles I)³⁸ e nel regolamento sugli squilibri macroeconomici di recente adozione³⁹.

3.4.2. Rapporto tra diritti fondamentali e libertà economiche – principi generali

L'articolo 2, pur riaffermando che non sussiste alcun conflitto intrinseco né alcuna preminenza tra l'esercizio del diritto fondamentale di promuovere azioni collettive e le libertà di stabilimento e di prestazione di servizi sancite e tutelate dal trattato, riconosce che possono presentarsi situazioni di conflitto in cui tale esercizio deve essere conciliato in conformità al principio di proporzionalità e in linea con la prassi consolidata dei tribunali e della giurisprudenza dell'UE⁴⁰.

Il fatto che si attribuisca uno status di parità ai diritti fondamentali e alle libertà di stabilimento e di prestazione di servizi implica che tali libertà possono dover essere limitate al fine di tutelare i diritti fondamentali. Tuttavia, implica anche che l'esercizio di tali libertà può giustificare una restrizione all'esercizio effettivo dei diritti fondamentali.

³⁶ Regolamento del Consiglio del 7 dicembre 1998 sul funzionamento del mercato interno in relazione alla libera circolazione delle merci tra gli Stati membri (GU L 337 del 12.12.1998, pag. 8).

³⁷ Direttiva 2006/123/CE, GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36. Cfr. considerando 22 della direttiva 96/71/CE.

³⁸ COM(2010) 748 definitivo del 14.12.2010, articolo 85.

³⁹ Articolo 1, paragrafo 3, ultima frase, del regolamento (UE) n. 1176/2011, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici (GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25).

⁴⁰ Conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nella causa C-515/08, dos Santos Palhota et al., punto 53. Cfr. le sentenze della Corte di giustizia nella causa C-438/05, Viking Line, punto 46, nella causa C-341/05, Laval, punto 94, e nella causa C-271/08, Commissione contro Repubblica federale di Germania, punto 44. Cfr. anche l'intervento al panel del prof. M. Schlachter "Reconciliation between fundamental social rights and economic freedoms" (conciliazione tra diritti sociali fondamentali e libertà economiche) <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>.

Al fine di evitare che ai sindacati sia effettivamente impedito o di fatto persino vietato di esercitare appieno i loro diritti collettivi a causa della minaccia di richieste di risarcimento danni, sulla base della sentenza Viking Line, da parte di datori di lavoro che invocano elementi transfrontalieri⁴¹, va ricordato che nel caso in cui gli elementi transfrontalieri siano assenti o ipotetici si presume che un'azione collettiva non costituisca una violazione della libertà di stabilimento o della libertà di prestazione di servizi, fatta salva la conformità dell'azione collettiva al diritto e alle prassi nazionali.

Tale rischio generale di responsabilità per danni sulla base di una situazione alquanto ipotetica o di una situazione nella quale non sussistono elementi transfrontalieri renderebbe alquanto difficile, se non impossibile, l'esercizio da parte dei sindacati del diritto di sciopero in situazioni in cui la libertà di stabilimento o la libera prestazione dei servizi non trovano neppure applicazione.

3.4.3. Meccanismi di risoluzione delle controversie

L'articolo 3 riconosce il ruolo e l'importanza delle prassi nazionali esistenti relative all'esercizio pratico del diritto di sciopero, comprese gli istituti esistenti per la risoluzione alternativa delle controversie, come la mediazione, la conciliazione e/o l'arbitrato. La presente proposta non modifica in alcun modo tali meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie a livello nazionale, né comporta o implica l'obbligo di introduzione di tali meccanismi da parte degli Stati membri che non li prevedono. 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 proposta non propone un meccanismo di risoluzione informale delle controversie di lavoro relative all'applicazione della direttiva sul distacco dei lavoratori a livello nazionale⁴². Tale meccanismo introdurrebbe una qualche forma di controllo pregiudizionale sulle azioni dei sindacati, che non soltanto potrebbe creare o costituire un ulteriore ostacolo all'esercizio effettivo del diritto di sciopero, ma risulterebbe anche incompatibile con l'articolo 153, paragrafo 5, del TFUE, che esclude esplicitamente qualsiasi competenza legislativa dell'UE in questo campo.

Inoltre, in conformità all'articolo 155 del TFUE, la proposta riconosce il ruolo specifico delle parti sociali a livello europeo e le invita, qualora lo desiderino, a stabilire orientamenti per le modalità e le procedure di tali meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie.

3.4.4. Ruolo dei tribunali nazionali

L'articolo 3, paragrafo 4, chiarisce il ruolo dei tribunali nazionali: se, in un singolo caso, una libertà economica è limitata in conseguenza dell'esercizio di un diritto fondamentale, essi

⁴¹ Per ulteriori informazioni si veda la relazione del comitato di esperti dell'OIL su questa causa, disponibile all'indirizzo: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_123424.pdf e "The dramatic implications of Demir and Baykara", K. Ewing e J. Hendy QC, Industrial Law Journal, Vol. 39, n. 1, marzo 2010, pagg. 2-51, in particolare le pagine 44-47.

⁴² Come raccomandato nel rapporto Monti.

dovranno trovare il giusto equilibrio tra i diritti e le libertà interessati e conciliarli⁴³. A norma dell'articolo 52, paragrafo 1, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà da essa riconosciuti devono rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Inoltre, nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui⁴⁴. La Corte di giustizia ha anche riconosciuto che le autorità nazionali competenti godono di un ampio margine di discrezionalità al riguardo. In linea con la giurisprudenza della Corte, è richiesto un test a tre fasi per verificare 1) l'idoneità, 2) la necessità e 3) la ragionevolezza della misura in questione. "In caso di conflitto tra un diritto fondamentale e una libertà fondamentale, l'adeguato contemperamento delle due posizioni risulta garantito soltanto qualora la restrizione imposta alla libertà fondamentale per effetto del diritto fondamentale non possa eccedere quanto è idoneo, necessario e congruo ai fini dell'attuazione di quest'ultimo. Ma, all'opposto, anche una restrizione di un diritto fondamentale imposta da una libertà fondamentale non potrà andare oltre quanto è idoneo, necessario e congruo ai fini dell'attuazione di quest'ultima."⁴⁵

Il tutto fatto salva la possibilità per la Corte di fornire indicazioni e chiarimenti, se del caso, ad un tribunale nazionale in merito agli elementi da considerare⁴⁶.

3.4.5. *Meccanismo di allerta*

L'articolo 4 istituisce un sistema di allarme rapido in base al quale gli Stati membri sono tenuti a comunicare e notificare immediatamente agli Stati membri interessati e alla Commissione gli atti o le circostanze gravi che perturbano gravemente il corretto del mercato unico o causano gravi tensioni sociali al fine di prevenire e limitare nella misura del possibile il danno potenziale.

4. **INCIDENZA SUL BILANCIO**

Nessuna.

⁴³ Cfr. le conclusioni dell'avvocato generale Trstenjak nella causa C-271/08, Commissione contro Repubblica federale di Germania, punti 188-190. Si veda anche più in generale C. Barnard, "Proportionality and collective action", ELR 2011.

⁴⁴ Conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nella causa C-515/08, dos Santos Palhota et al., punto 53. Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 12.10.2004, causa C-60/03, Wolff & Müller, punto 44.

⁴⁵ Conclusioni dell'avvocato generale Trstenjak nella causa C-271/08, punto 190.

⁴⁶ Cfr. la sentenza dell'11.12.2007, causa C-438/05, Viking Line, punto 80 e seguenti.

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 352,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

vista l'approvazione del Parlamento europeo⁴⁷,

deliberando secondo una procedura legislativa speciale,

considerando quanto segue:

- (1) Il diritto di intraprendere un'azione collettiva, che è il corollario del diritto di contrattazione collettiva, è riconosciuto sia in diversi strumenti internazionali che gli Stati membri hanno firmato o alla cui redazione hanno partecipato, come la Carta sociale europea, firmata a Torino il 18 ottobre 1961, e le convenzioni n. 87 e n. 98 dell'Organizzazione internazionale del lavoro concernenti la libertà sindacale e la protezione del diritto sindacale e la contrattazione collettiva, che in strumenti elaborati da tali Stati membri a livello di UE, come la Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori, adottata dal Consiglio europeo di Strasburgo il 9 dicembre 1989 e la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, adattata a Strasburgo il 12 dicembre 2007, che ha il medesimo valore giuridico dei trattati. Esso gode anche di tutela costituzionale in diversi Stati membri.
- (2) Il diritto di contrattazione collettiva e di negoziare e stipulare accordi collettivi è un elemento intrinseco della libertà di associazione, sancita dall'articolo 11 della convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali ("la convenzione")⁴⁸.

⁴⁷ GU C [...] del [...], pag.

⁴⁸ Sentenza CEDU del 12 novembre 2008, causa Demir.

- (3) Il diritto di intraprendere un'azione collettiva è anche stato riconosciuto dalla Corte di giustizia quale diritto fondamentale che fa parte integrante dei principi generali del diritto dell'UE, di cui la Corte garantisce il rispetto⁴⁹. Tuttavia, il diritto di sciopero non è un diritto assoluto e il suo esercizio può essere comunque soggetto a condizioni e restrizioni, che possono anche dipendere dalla costituzione, dal diritto e dalle prassi nazionali.
- (4) Come ribadito all'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il diritto di ricorrere ad azioni collettive va tutelato in conformità al diritto dell'Unione e alle legislazioni e prassi nazionali.
- (5) A norma dell'articolo 152 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto delle diversità dei sistemi nazionali. Essa facilita il dialogo tra le parti, nel rispetto della loro autonomia.
- (6) Gli Stati membri restano liberi di stabilire le condizioni di esistenza e di esercizio dei diritti sociali in questione. Tuttavia, nell'esercizio di tale potere, devono rispettare il diritto dell'UE, in particolare le disposizioni del trattato sulla libertà di stabilimento e la libera prestazione dei servizi, che costituiscono principi fondamentali dell'Unione sanciti dal trattato.
- (7) Una restrizione di tali libertà è giustificata solo se persegue un obiettivo legittimo compatibile con il trattato e se è dettata da ragioni imperative di interesse generale. In questo contesto, deve essere idonea al raggiungimento dell'obiettivo perseguito e non deve andare al di là di quanto è necessario per conseguirlo.
- (8) La tutela dei lavoratori, in particolare la loro protezione sociale e la difesa dei loro diritti contro il dumping sociale, e il desiderio di evitare perturbazioni del mercato del lavoro sono stati riconosciuti come ragioni imperative di interesse generale che giustificano restrizioni all'esercizio di una delle libertà fondamentali sancite dal diritto dell'UE.
- (9) I sindacati devono avere la possibilità di continuare a ricorrere ad azioni collettive per tutelare gli interessi, le condizioni di lavoro e i diritti dei lavoratori, purché tali azioni rispettino il diritto e le prassi nazionali e dell'UE.
- (10) Sia le libertà economiche fondamentali che i diritti fondamentali nonché il loro esercizio effettivo possono dunque essere oggetto di restrizioni e limitazioni.
- (11) L'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive, compreso il diritto o la libertà di sciopero, e le prescrizioni relative alla libertà di stabilimento e alla libera prestazione dei servizi potrebbero dunque dover essere conciliati, in conformità al principio di proporzionalità, il che spesso richiede o implica complesse valutazioni da parte delle autorità nazionali.
- (12) Eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea devono essere previste per legge e rispettare il

⁴⁹ Sentenza dell'11 dicembre 2007, causa C-438/05, Viking Line, punto 44 e sentenza del 18 dicembre 2007, causa C-341/05, Laval, punto 91.

contenuto essenziale di detti diritti e libertà. Nel rispetto del principio di proporzionalità, possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

- (13) In caso di conflitto tra un diritto fondamentale e una libertà fondamentale, l'adeguato temperamento delle due posizioni risulta garantito soltanto qualora la restrizione imposta alla libertà fondamentale per effetto del diritto fondamentale non possa eccedere quanto è idoneo, necessario e congruo ai fini dell'attuazione di quest'ultimo. All'opposto, una restrizione di un diritto fondamentale imposta da una libertà fondamentale non potrà andare oltre quanto è idoneo, necessario e congruo ai fini dell'attuazione di quest'ultima. Per garantire la necessaria certezza del diritto, evitare ambiguità e prevenire la ricerca di soluzioni unilaterali a livello nazionale, è necessario chiarire una serie di aspetti connessi in particolare all'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive, compreso il diritto o la libertà di sciopero, e la misura in cui i sindacati possono tutelare e difendere i diritti dei lavoratori in situazioni transfrontaliere.
- (14) Il ruolo da protagoniste delle parti sociali nella risoluzione delle controversie riguardanti le relazioni tra datore di lavoro e lavoratore dipendente è consolidato e va riconosciuto. Inoltre, il ruolo dei meccanismi non giurisdizionali di risoluzione delle controversie, come la mediazione, la conciliazione e/o l'arbitrato, previsti in diversi Stati membri, va riconosciuto e preservato.
- (15) Un meccanismo di notifica e di allerta deve consentire uno scambio di informazioni rapido e adeguato tra gli Stati membri e la Commissione in situazioni che perturbano gravemente il corretto del mercato interno e/o causano gravi perdite ai singoli o alle organizzazioni interessati.
- (16) Il presente regolamento rispetta i diritti fondamentali e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare la libertà di riunione e di associazione (articolo 12), la libertà professionale e il diritto di lavorare (articolo 15), la libertà d'impresa (articolo 16), il diritto di negoziazione e di azioni collettive (articolo 28), condizioni di lavoro giuste ed eque (articolo 31), il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (articolo 47) e va applicato in conformità a tali diritti e principi,

HA ADOTTATO IL PRESENTE REGOLAMENTO:

Articolo 1

Oggetto

1. Il presente regolamento stabilisce i principi generali e le norme applicabili a livello dell'Unione in materia di esercizio del diritto fondamentale di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi.
2. Il presente regolamento non pregiudica in alcun modo l'esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti negli Stati membri, compreso il diritto o la libertà di sciopero o di promuovere altre azioni, contemplati dai sistemi di relazioni industriali

specifici degli Stati membri, in conformità al diritto e alle prassi nazionali. Non pregiudica neppure il diritto di negoziare, concludere ed eseguire accordi collettivi e di promuovere azioni collettive in conformità al diritto e alle prassi nazionali.

Articolo 2

Principi generali

L'esercizio della libertà di stabilimento e della libera prestazione dei servizi sancite nel trattato rispetta il diritto fondamentale di promuovere azioni collettive, compreso il diritto o la libertà di sciopero, così come l'esercizio del diritto fondamentale di promuovere azioni collettive, compreso il diritto o la libertà di sciopero, rispetta queste libertà fondamentali.

Articolo 3

Meccanismi di risoluzione delle controversie

1. Gli Stati membri nei quali, in conformità al diritto, alle tradizioni o alle prassi nazionali, siano previsti meccanismi non giurisdizionali di risoluzione alternativa delle controversie di lavoro, prevedono parità di accesso a tali meccanismi alternativi di risoluzione delle controversie, laddove tali controversie scaturiscono dall'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive, compreso il diritto o la libertà di sciopero, in situazioni transnazionali o a carattere transnazionale nel contesto dell'esercizio della libertà di stabilimento o della libera prestazione dei servizi, compresa l'applicazione 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 servizi⁵⁰.
2. Fatto salvo il paragrafo 1, le parti sociali a livello europeo, agendo nel quadro dei diritti, delle competenze e dei ruoli rispettivi stabiliti nel trattato, possono concludere accordi a livello di Unione o definire orientamenti relativi alle modalità e alle procedure di mediazione, conciliazione o ad altri meccanismi di risoluzione extragiudiziale delle controversie derivanti dall'esercizio effettivo del diritto di promuovere azioni collettive, compreso il diritto o la libertà di sciopero, in situazioni transnazionali o a carattere transnazionale.
3. Le modalità e le procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie non possono impedire ai soggetti interessati di ricorrere a rimedi giurisdizionali per comporre le controversie o risolvere i conflitti, se i meccanismi di cui al paragrafo 1 non portano a una risoluzione in un tempo ragionevole.
4. Il ricorso a meccanismi non giurisdizionali di risoluzione alternativa delle controversie non pregiudica il ruolo dei tribunali nazionali nelle controversie di lavoro relative alle situazioni descritte al paragrafo 1, in particolare nel valutare i fatti e nell'interpretare il diritto nazionale e nello stabilire, relativamente al campo di applicazione del presente regolamento, se e in quale misura l'azione collettiva a norma del diritto nazionale e delle norme dei contratti collettivi applicabili vada al di

⁵⁰ GU L 18 del 21.1.1997, pag. 1.

là di quanto è necessario per conseguire gli obiettivi perseguiti, fatti salvi il ruolo e le competenze della Corte di giustizia.

Articolo 4

Meccanismo di allerta

1. Al manifestarsi di atti o circostanze gravi che incidano sull'esercizio effettivo della libertà di stabilimento o della libera prestazione dei servizi e che potrebbero perturbare gravemente il corretto del mercato interno e/o causare gravi danni al suo sistema di relazioni industriali o dare origine a gravi tensioni sociali sul suo territorio o nel territorio di altri Stati membri, lo Stato membro interessato ne dà immediata comunicazione e notifica allo Stato membro di stabilimento o allo Stato membro di origine del prestatore di servizi e/o agli altri Stati membri interessati e alla Commissione.
2. Gli Stati membri interessati rispondono il prima possibile alle richieste di informazioni della Commissione e degli altri Stati membri riguardanti la natura dell'ostacolo o della minaccia. Qualsiasi scambio di informazioni tra gli Stati membri è trasmesso anche alla Commissione.

Articolo 5

Entrata in vigore

Il presente regolamento entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Il presente regolamento è obbligatorio in tutti i suoi elementi e direttamente applicabile in ciascuno degli Stati membri.

Fatto a Bruxelles, il 21.3.2012

Per il Consiglio
Il presidente



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 21.3.2012
COM(2012) 131 final

2012/0061 (COD)

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**

(Testo rilevante ai fini del SEE)

{SWD(2012) 63 final}
{SWD(2012) 64 final}

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Contesto generale

La libera circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi sono principi fondamentali dell'Unione europea.

La libera circolazione dei lavoratori deve essere distinta dalla libera prestazione di servizi di cui all'articolo 56 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Il principio della *libera circolazione dei lavoratori* dà a ogni cittadino il diritto di trasferirsi liberamente in un altro Stato membro per lavorare e a questo scopo risiedervi, e lo protegge da ogni discriminazione, per quanto riguarda le condizioni di impiego, di remunerazione e le altre condizioni di lavoro, rispetto ai cittadini di quello Stato membro. Il principio della *libertà di prestare servizi* dà invece alle imprese il diritto di prestare servizi in un altro Stato membro. A questo scopo, esse possono inviare ("distaccare") temporaneamente i propri dipendenti in tale Stato membro per svolgervi l'attività necessaria per la prestazione del servizio. Ai lavoratori distaccati in questo senso si applica la direttiva 96/71/CE¹.

La direttiva mira a conciliare l'esercizio di questa libertà fondamentale di prestazione di servizi transfrontalieri sancita dall'articolo 56 del TFUE e la tutela dei diritti dei lavoratori temporaneamente distaccati all'estero a tale scopo. Per far questo, essa stabilisce norme obbligatorie a livello UE che devono essere applicate ai lavoratori distaccati nel paese ospitante². La direttiva definisce una serie di condizioni di lavoro e di occupazione che devono essere rispettate dal prestatore di servizi nel paese ospitante per garantire la protezione minima dei lavoratori. La direttiva offre quindi un notevole livello di protezione a lavoratori che possono essere vulnerabili per la loro situazione (lavoro temporaneo in un paese straniero, difficoltà di essere adeguatamente rappresentati, insufficiente conoscenza delle leggi, delle istituzioni e della lingua locali). La direttiva, inoltre, permette di creare un clima di concorrenza leale fra tutti i prestatori di servizi (anche provenienti da altri Stati membri), garantendo uguali condizioni e la certezza del diritto per i prestatori e i fruitori di servizi e per i lavoratori distaccati per la prestazione di servizi.

I principi della direttiva 96/71/CE

La direttiva si applica alle imprese che distaccano temporaneamente lavoratori in uno Stato membro diverso da quello la cui legge disciplina il loro rapporto di lavoro. Le situazioni transfrontaliere considerate sono le seguenti tre:

- distacco di lavoratori nell'ambito di un contratto concluso tra l'impresa che invia i lavoratori e il destinatario della prestazione di servizi ("contratto/subcontratto");

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, GU L 18 del 21.1.1997, pag. 1.

² Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi - Massimizzare i vantaggi e le potenzialità garantendo la tutela dei lavoratori, COM (2007) 304.

- distacco di lavoratori in uno stabilimento o in un'impresa appartenente al gruppo nel territorio di un altro Stato membro ("trasferimento all'interno di un gruppo");
- cessione temporanea di lavoratori da parte di un'impresa o agenzia di lavoro temporaneo a un'impresa utilizzatrice stabilita in un altro Stato membro.

In tutti e tre i casi, la condizione è che esista un rapporto di lavoro tra il lavoratore e l'impresa che lo invia durante il periodo di distacco³.

Le condizioni di lavoro e di occupazione essenziali da rispettare, definite all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva, sono le seguenti:

- periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo;
- durata minima delle ferie annuali retribuite;
- tariffe minime salariali, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario (non si applica ai regimi pensionistici integrativi di categoria);
- condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, in particolare la cessione temporanea di lavoratori da parte di imprese di lavoro temporaneo;
- salute, sicurezza e igiene sul luogo di lavoro;
- provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani;
- parità di trattamento fra uomo e donna nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione.

Se queste condizioni di lavoro sono definite da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, gli Stati membri devono applicarle ai lavoratori distaccati nel loro territorio. Gli Stati membri devono inoltre applicare ai lavoratori distaccati tali condizioni quando sono stabilite da contratti collettivi o da arbitrati dichiarati di applicazione generale ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 8, in quanto riguardino le attività menzionate nell'allegato della direttiva (attività del settore edilizio). Per quanto attiene ad altre attività, gli Stati membri hanno la facoltà di imporre le condizioni di lavoro stabilite da tali contratti collettivi o arbitrati (articolo 3, paragrafo 10, secondo trattino). Essi possono anche, nel rispetto del trattato, imporre condizioni di lavoro riguardanti materie diverse da quelle contemplate dalla direttiva laddove si tratti di disposizioni di ordine pubblico (articolo 3, paragrafo 10, primo trattino).

La direttiva non prevede l'obbligo per gli Stati membri di stabilire salari minimi. Al momento dell'adozione della direttiva, il Consiglio e la Commissione hanno precisato in una loro dichiarazione che "il primo e il secondo comma dell'articolo 3, paragrafo 1, per quanto riguarda gli Stati membri la cui legislazione non prevede salari minimi, non comportano alcun obbligo di prevedere tali salari".⁴

³ Articolo 1, paragrafo 1 e paragrafo 3, lettere a) - c).

⁴ Documento del Consiglio 10048/96 ADD1 del 20 settembre 1996.

La direttiva non si applica direttamente alle imprese stabilite in paesi terzi, ma l'articolo 1, paragrafo 4, specifica che tali imprese non possono beneficiare di un trattamento più favorevole di quello riservato alle imprese stabilite in uno Stato membro. Questo significa che gli Stati membri non possono concedere alle imprese stabilite in un paese terzo una posizione di vantaggio concorrenziale rispetto alle imprese stabilite in uno Stato membro, in particolare per quanto riguarda le condizioni di lavoro e i costi salariali. Di conseguenza, la direttiva indirettamente stabilisce un livello minimo di protezione per i loro lavoratori.

Inoltre, gli articoli 4, 5 e 6 della direttiva contengono disposizioni sull'accesso alle informazioni, la cooperazione amministrativa, l'esecuzione e la competenza giudiziaria.

Contesto politico – Sviluppi successivi all'adozione della direttiva nel 1996

Già prima dell'adozione della direttiva sul distacco dei lavoratori la questione dell'applicabilità del diritto del lavoro nazionale ai lavoratori alle dipendenze di prestatori di servizi stranieri è stata oggetto di numerose controversie, come appare dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea.

La Commissione ha valutato l'applicazione della direttiva e ha adottato nel 2003 una relazione⁵ che contiene una rassegna degli inadempimenti e dei problemi di scorretta attuazione e/o applicazione della direttiva rilevati in alcuni Stati membri.

Nel 2006 la Commissione ha adottato una serie di orientamenti⁶ volti a chiarire in quali casi certe misure nazionali di controllo possano essere giustificate e proporzionate in base all'interpretazione del prevalente diritto dell'Unione europea data dalla giurisprudenza della Corte. In una seconda comunicazione del 2007⁷ sono state evidenziate varie carenze nei modi in cui i controlli sono stati eseguiti in alcuni Stati membri e l'insufficienza della cooperazione amministrativa e dell'accesso alle informazioni.⁸

Le sentenze della Corte di giustizia europea nelle cause Viking-Line, Laval, Rüffert e Commissione contro Lussemburgo⁹ hanno suscitato tra istituzioni dell'UE, accademici e parti sociali un intenso dibattito incentrato principalmente su due questioni.

La prima ha riguardato la conciliazione dell'esercizio del diritto delle organizzazioni sindacali di promuovere azioni collettive, quindi anche del diritto di sciopero, con le libertà economiche sancite dal TFUE, in particolare con la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi. La seconda, l'interpretazione di talune disposizioni della direttiva 96/71/CE, ad esempio il

⁵ Relazione dei servizi della Commissione sull'applicazione 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, 2003. Disponibile sul sito web: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>

⁶ Comunicazione della Commissione - Orientamenti relativi al distacco dei lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi, COM (2006) 159.

⁷ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi - Massimizzare i vantaggi e le potenzialità garantendo la tutela dei lavoratori, COM (2007) 304.

⁸ Cfr. per ulteriori dettagli: Studio "informazioni fornite sul distacco dei lavoratori", F. Muller, Strasburgo, settembre 2010. Disponibile sul sito web: [Http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers](http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers).

⁹ Cause della Corte dell'11 dicembre 2007, *Viking* (C-438/05), del 18 dicembre 2007, *Laval* (C-341/05), del 3 aprile 2008, *Rüffert* (C-346/06), del 19 giugno 2008, *Commissione contro Granducato di Lussemburgo* (C-319/06).

concetto di ordine pubblico, la portata sostanziale delle condizioni di lavoro imposte dalla direttiva e la natura delle regole obbligatorie, in particolare il salario minimo.

Presentando le priorità politiche dinanzi al Parlamento europeo il 15 settembre 2009, il presidente Barroso ha riconosciuto la necessità di affrontare le questioni sollevate da diverse parti nel corso del dibattito e ha annunciato un'iniziativa legislativa diretta a risolvere i problemi di applicazione e di interpretazione della direttiva sul distacco dei lavoratori.

Il rapporto sul rilancio del mercato unico¹⁰, presentato dal Prof. Mario Monti il 9 maggio 2010, ha trattato anche di questi problemi. Nel rapporto si riconosce che la controversia alimentata dalle sentenze "potrebbe allontanare dal mercato unico e dall'UE una parte dell'opinione pubblica - i movimenti dei lavoratori e i sindacati - che nel corso del tempo è stata una sostenitrice fondamentale dell'integrazione economica". Vi si rileva inoltre che "le sentenze della Corte hanno evidenziato le fenditure createsi tra il mercato unico e la dimensione sociale a livello nazionale".

In precedenza, nel 2008, la Commissione aveva adottato una raccomandazione¹¹ che invitava gli Stati membri ad adottare iniziative urgenti per migliorare la situazione dei lavoratori distaccati mediante una migliore cooperazione fra le amministrazioni nazionali, uno scambio più efficace di informazioni tra gli Stati membri, un migliore accesso alle informazioni e lo scambio di buone pratiche. Nello stesso anno la Commissione ha anche istituito¹² un comitato di esperti sul distacco dei lavoratori, comprendente i rappresentanti degli Stati membri e delle parti sociali, con l'obiettivo di discutere e chiarire i problemi di applicazione della direttiva.

La dimensione del fenomeno del distacco

L'analisi del distacco come fenomeno economico e sociale, distinta dall'evidenza aneddotica, è ostacolata dalla mancanza di dati precisi e dalla scarsa qualità della base di dati. L'unica fonte di dati disponibile a livello UE si basa sulla raccolta sistematica dei dati dei certificati E101 (2005-2009) nel campo della sicurezza sociale, realizzata dalla DG EMPL in collaborazione con le autorità nazionali¹³. Questa base di dati ha però diversi limiti¹⁴.

Con queste riserve, si può stimare in un milione circa il numero dei lavoratori distaccati ogni anno dai loro datori di lavoro da uno Stato membro a un altro. Il distacco riguarda quindi soltanto una piccola quota della popolazione attiva (0,4% della popolazione attiva dei paesi di invio UE-15 e 0,7% della popolazione attiva dei paesi di invio UE-12). Se però si considera la mobilità dei lavoratori all'interno dell'UE, nel 2007 il 18,5% dei cittadini UE-27 che prestavano la loro attività in un paese diverso dal proprio era costituito da lavoratori distaccati. Pertanto, si può concludere che, mentre il distacco è un fenomeno significativo dal

¹⁰ Una nuova strategia per il mercato unico al servizio dell'economia e della società europea. Rapporto al presidente della Commissione europea José Manuel Barroso di Mario Monti, 9 maggio 2010.

¹¹ Raccomandazione della Commissione, del 3 aprile 2008, sul rafforzamento della cooperazione amministrativa nel contesto del distacco di lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, GU C 85 del 4.4.2008, pag. 1.

¹² Decisione della Commissione, del 19 dicembre 2008, che istituisce un comitato di esperti sul distacco dei lavoratori (2009/17/CE), GU L 8 del 13.1.2009, pag. 26.

¹³ Commissione europea (2011), "Il distacco dei lavoratori nei paesi dell'Unione europea e dell'EFTA: Relazione sui certificati E101 rilasciati nel 2008 e 2009"; Commissione europea (2011), "Raccolta dei dati amministrativi relativi ai certificati E101 rilasciati nel 2007".

¹⁴ Cfr. Valutazione d'impatto, pag. [...].

punto di vista della mobilità del lavoro, specie in alcuni paesi e settori, resta un fenomeno di relativamente scarsa entità nel mercato del lavoro UE¹⁵.

I lavoratori distaccati sono in numero significativo in alcuni Stati membri (Germania, Francia, Lussemburgo, Belgio, Polonia), ma il fenomeno è in estensione e ora tutti gli Stati membri inviano e/o ospitano lavoratori distaccati. Il distacco ha un'importanza economica di molto superiore alla sua dimensione quantitativa, perché permette di ovviare a carenze temporanee nell'offerta di manodopera in alcune professioni o in alcuni settori (ad esempio nell'edilizia e nei trasporti). Inoltre, il distacco dei lavoratori permette lo sviluppo del commercio internazionale di servizi, con tutti i vantaggi derivanti dal mercato unico (maggiore concorrenza, incrementi di efficienza, ecc.).

2. ESITO DELLA CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E DELLA VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

2.1. Consultazione delle parti interessate

Le sentenze della Corte nelle cause Viking-Line, Laval, Ruffert e Commissione contro Lussemburgo nel 2007-2008 hanno suscitato un intenso dibattito, in particolare sulle conseguenze della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento per la tutela dei diritti dei lavoratori e sul ruolo delle organizzazioni sindacali nella tutela dei diritti dei lavoratori in situazioni transfrontaliere.

I sindacati europei e alcuni gruppi politici del Parlamento europeo considerano queste sentenze antisociali; per la Confederazione europea dei sindacati costituiscono una "licenza di dumping sociale". Essi chiedono che la legislazione sia modificata in modo da chiarire la situazione giuridica e da evitare in futuro sentenze contrarie a quelli che considerano gli interessi dei lavoratori. Le richieste principali avanzate a questo scopo sono due:

- la revisione della direttiva sul distacco dei lavoratori (direttiva 96/71/CE), per includervi un riferimento al principio "uguale retribuzione per lavori di uguale valore" e per permettere allo "Stato membro ospitante" di applicare condizioni più favorevoli rispetto alle condizioni di lavoro essenziali previste dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva;
- l'introduzione nel trattato di un "protocollo sul progresso sociale" che affermi la prevalenza dei diritti sociali fondamentali sulle libertà economiche.

Altre parti interessate hanno una posizione diversa. BusinessEurope ha accolto con favore i chiarimenti apportati dalla giurisprudenza della Corte e non ritiene necessaria una modifica della direttiva. Gli Stati membri hanno in maggioranza espresso opinioni analoghe. Quelli più direttamente interessati dalle sentenze (SE, DE, LU e DK) hanno modificato la loro legislazione per conformarvisi.

¹⁵ Cfr. Idea Consult (v. nota 28), *Executive Summary*. Questa percentuale è solo un'indicazione approssimativa (probabilmente sovrastimata) della presenza di lavoratori distaccati tra i cittadini UE-27 che fanno parte della forza lavoro di un paese diverso dal proprio. Un certificato E101 non corrisponde a un lavoratore equivalente tempo pieno su un anno, mentre l'indagine sulle forze di lavoro, che fornisce dati sui cittadini stranieri UE-27 nella forza lavoro, non considera i lavoratori distaccati.

Il Parlamento europeo ha adottato nell'ottobre 2008 una risoluzione che invita tutti gli Stati membri ad applicare correttamente la direttiva sul distacco dei lavoratori e chiede alla Commissione di non escludere una parziale revisione della direttiva dopo aver valutato in modo approfondito i problemi e le sfide¹⁶. Ha altresì sottolineato che la libertà di fornire servizi "è una pietra angolare del progetto europeo e che tale aspetto dovrebbe essere contemperato con i diritti fondamentali, con gli obiettivi sociali sanciti dai trattati e con il diritto dei governi e delle parti sociali di garantire la non discriminazione e la parità di trattamento nonché con il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro"¹⁷. Il 2 giugno 2010 la commissione per l'occupazione e gli affari sociali ha organizzato un'audizione di tre esperti (in rappresentanza della Commissione, della CES e di BE) nel corso della quale i deputati dei gruppi S&D, Sinistra e Verdi, che hanno in ampia misura fatte proprie le proposte del CES, hanno sollecitato un'iniziativa della Commissione.

Su invito comune del Commissario Špidla e del ministro Bertrand (nella sua qualità di presidente del Consiglio) al forum dell'ottobre 2008, le parti sociali europee hanno concordato di procedere a un'analisi congiunta delle conseguenze delle sentenze della Corte nel contesto della mobilità e della globalizzazione. Nel marzo 2010 le parti sociali europee hanno presentato un rapporto sulle conseguenze delle sentenze della Corte¹⁸, da cui emergono forti divergenze. Mentre Business Europe si oppone alla revisione della direttiva (ma concorda sulla necessità di chiarire taluni aspetti relativi alla sua applicazione), la CES chiede una sua ampia modifica.

Nel 2010 il Comitato economico e sociale europeo ha adottato un parere sulla "dimensione sociale del mercato unico"¹⁹ in cui chiede un'applicazione più efficace della direttiva 96/71/CE e si dichiara favorevole a un'iniziativa della Commissione che chiarisca gli obblighi giuridici delle autorità nazionali, delle imprese e dei lavoratori e a una revisione parziale della direttiva. Il parere considera inoltre interessante la proposta di escludere il diritto di sciopero dall'impatto delle norme che disciplinano il mercato unico e chiede di valutare l'idea di istituire un'"Interpol sociale europea" che sostenga le attività degli ispettorati del lavoro dei diversi Stati membri.

Muovendo dalla constatazione delle tensioni messe in luce dalle sentenze della Corte, nel proprio rapporto "Una nuova strategia per il mercato unico", il professor Monti raccomanda di:

- "chiarire l'attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori e consolidare la diffusione di informazioni sui diritti e gli obblighi dei lavoratori e delle imprese, la cooperazione amministrativa e le sanzioni nel quadro della libera circolazione delle persone e della prestazione transfrontaliera di servizi;
- introdurre una disposizione che garantisca il diritto di sciopero sul modello dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 2679/98 (il cosiddetto *regolamento Monti*) e un meccanismo per la composizione informale delle vertenze di lavoro relative all'applicazione della direttiva. "

¹⁶ Risoluzione del 22 ottobre 2008 sulle sfide per gli accordi collettivi nell'Unione europea (2008/2085 (INI)), punti 25 e 30.

¹⁷ Punto 1; cfr. anche punti 17 e 31.

¹⁸ Il testo è stato presentato nel corso della conferenza di Oviedo organizzata dalla presidenza spagnola nel marzo 2010. I dibattiti hanno dimostrato ancora una volta una divergenza di opinioni tra le parti.

¹⁹ Parere 2011/C 44/15.

Nell'ottobre 2010 la Commissione ha indetto una consultazione pubblica sul rilancio del mercato unico con la comunicazione "Verso un atto per il mercato unico - Per un'economia sociale di mercato altamente competitiva – 50 proposte per lavorare, intraprendere e commerciare insieme in modo più adeguato"²⁰. Ha presentato due proposte (n. 29 e n. 30) intese a ripristinare la fiducia e il sostegno dei cittadini, una sull'equilibrio tra diritti sociali fondamentali e libertà economiche e l'altra sul distacco dei lavoratori.

- Proposta n. 29: "In base alla sua nuova strategia per l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali da parte dell'Unione europea, la Commissione si adopererà affinché si tenga conto dei diritti garantiti dalla Carta, ivi compreso il diritto di promuovere azioni collettive..."
- Proposta n. 30: "Nel 2011 la Commissione adotterà una proposta legislativa destinata a migliorare l'attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori che potrebbe comprendere o essere integrata da un chiarimento sull'esercizio dei diritti sociali fondamentali nel contesto delle libertà economiche del mercato unico."

La consultazione pubblica ha messo in luce un grande interesse e sostegno per queste azioni da parte di sindacati, singoli cittadini e ONG.

La proposta n. 29 sull'efficace applicazione della Carta dei diritti fondamentali e sulla valutazione dell'impatto sociale è considerata una delle più importanti in 740 risposte (su oltre 800).

Le parti sociali europee si sono attenute nelle risposte alle loro posizioni. La CES ha riaffermato la sua richiesta di un "protocollo sul progresso sociale" che modifichi il trattato e ha sostenuto che la Commissione dovrebbe non soltanto chiarire e migliorare l'applicazione della direttiva sul distacco dei lavoratori, ma anche rivederla completamente. BusinessEurope ha appoggiato la linea della Commissione a favore di una migliore applicazione dell'attuale direttiva.

Oltre al protocollo sul progresso sociale, la CES appoggia l'idea di un "regolamento Monti II" (esplicitamente menzionata anche in varie risposte di sindacati nazionali). Il contributo di BusinessEurope non contiene una presa di posizione precisa, ma sembra metterne in dubbio l'utilità, indicando chiaramente che non dovrebbe essere messa in discussione l'esclusione del diritto di sciopero dall'ambito di competenza dell'UE.

Sulla base dei contributi a questo ampio dibattito pubblico, la Commissione ha adottato il 13 aprile 2011 la comunicazione "L'atto per il mercato unico - Dodici leve per stimolare la crescita e rafforzare la fiducia"²¹. Tra le dodici azioni chiave che figurano nel capitolo sulla coesione sociale vi è quella riguardante la **"legislazione destinata a migliorare e rafforzare il recepimento, l'applicazione e il rispetto nella pratica della direttiva sul distacco dei lavoratori, comprensiva di misure per prevenire e sanzionare qualunque abuso o elusione delle norme applicabili e affiancata da una legislazione mirante a chiarire l'esercizio delle libertà di stabilimento e di prestazione di servizi accanto ai diritti sociali fondamentali"**.

A seguito dell'adozione dell'atto per il mercato unico, il Parlamento europeo ha adottato il 6 aprile 2011 tre risoluzioni²². Tuttavia, diversamente dalla questione più generale della

²⁰ COM (2010) 608, 11.11.2010.

²¹ COM (2011) 206.

²² "Su un mercato unico per le imprese e sulla crescita" [2010/2277 (INI)]; "sul mercato unico per gli europei" [2010/2278 (INI)]; "sulla governance e il partenariato nel mercato unico" [2010/2289 (INI)].

mobilità (e della trasferibilità dei diritti di pensione) il distacco dei lavoratori non figurava tra le principali priorità.

La questione del distacco dei lavoratori e delle libertà economiche è invece una delle priorità individuate dal Comitato economico e sociale europeo²³.

Nelle sue conclusioni sulle priorità per il rilancio del mercato unico, il Consiglio

"14. RITIENE che l'adeguata attuazione e applicazione della direttiva sul distacco dei lavoratori possa contribuire a una migliore tutela dei diritti dei lavoratori distaccati e garantire maggiore chiarezza riguardo ai diritti e agli obblighi delle imprese che prestano servizi nonché delle autorità nazionali, e che possa aiutare a prevenire l'elusione delle norme in vigore; RITIENE inoltre che sia necessaria maggiore chiarezza nell'esercizio della libertà di stabilimento e della libertà di prestazione di servizi accanto ai diritti sociali fondamentali"²⁴.

La conferenza sui diritti sociali fondamentali e il distacco dei lavoratori (27-28 giugno 2011) ha riunito rappresentanti dei governi, delle parti sociali, delle istituzioni europee e del mondo accademico, che hanno discusso le varie opzioni esistenti sul piano normativo e cercato di individuare le soluzioni possibili²⁵. La conferenza ha inteso contribuire attraverso un dibattito aperto e costruttivo a una visione maggiormente condivisa e ha permesso di presentare i risultati di studi recenti.

Nella dichiarazione di Cracovia²⁶ è stato ribadito che la prestazione transfrontaliera di servizi e la mobilità dei lavoratori distaccati sono elementi essenziali del mercato unico. La facilitazione della prestazione transfrontaliera temporanea di servizi deve essere accompagnata dalla garanzia di un adeguato livello di protezione dei lavoratori distaccati in un altro Stato membro per prestare servizi.

2.2. Valutazione dell'impatto

La Commissione, in coerenza con la sua politica di miglioramento della legislazione, ha proceduto, sulla base di uno studio esterno, a una valutazione dell'impatto dei vari interventi possibili²⁷. Dal 2009, sono stati realizzati per conto della Commissione quattro studi di valutazione ex post:

- uno studio sugli effetti economici e sociali del fenomeno del distacco dei lavoratori nell'Unione europea²⁸;
- uno studio sugli aspetti giuridici del distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi nell'Unione europea (riguardante 12 Stati membri)²⁹;

²³ Parere INT 548 del 15 marzo 2011, relatori Siecker, Federspiel e Voles.

²⁴ 3094a sessione del Consiglio Competitività, 30 maggio 2011.

²⁵ Ulteriori informazioni, interventi e relativi documenti:
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=it&catId=471&eventsId=347&furtherEvents=yes>

²⁶ Forum del mercato unico, Cracovia, 3-4 ottobre 2011, in particolare il quinto paragrafo della dichiarazione e il punto 5 delle conclusioni operative.

²⁷ Multiple Framework Contract VT 2008/87, *Preparatory study for an Impact Assessment concerning the possible revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of services*, (VT/2010/126).

²⁸ Idea Consult e Ecorys Netherlands, *Study on the economic and social effects associated with the phenomenon of posting of workers in the European Union*, Bruxelles, 2011. Disponibile sul sito web <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>

- uno studio complementare sugli aspetti giuridici del distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi nell'Unione europea (riguardante 15 Stati membri)³⁰;
- uno studio sulla protezione dei diritti dei lavoratori nei rapporti di subcontratto nell'Unione europea³¹.

Le varie alternative si articolano in una serie di opzioni, sub-opzioni e pacchetti di opzioni che corrispondono a vari gradi di intervento dell'UE, non normativo e normativo. Nel secondo caso, le sub-opzioni e i pacchetti di opzioni presentano scenari più differenziati che vanno da un intervento minimo a un intervento massimo.

Tutte queste opzioni sono state analizzate in rapporto agli obiettivi generali, ossia uno sviluppo sostenibile del mercato unico, basato su un'economia di mercato sociale altamente competitiva, la libertà di prestazione di servizi e la creazione di condizioni di uguaglianza, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, il rispetto della diversità dei sistemi di relazioni sindacali negli Stati membri e la promozione del dialogo tra le parti sociali. Le opzioni sono state esaminate anche in rapporto agli obiettivi più specifici (e agli obiettivi operativi connessi): i) migliore tutela dei diritti dei lavoratori distaccati, ii) facilitazione della prestazione transfrontaliera di servizi e miglioramento del clima di concorrenza leale, iii) rafforzamento della certezza giuridica per quanto riguarda l'equilibrio fra diritti sociali e libertà economiche, in particolare nel quadro del distacco di lavoratori. Sulla base della strategia per un'attuazione effettiva della Carta di diritti fondamentali dell'Unione europea, la valutazione d'impatto è stata utilizzata per individuare i diritti fondamentali potenzialmente interessati, il livello di interferenza con il diritto in causa e la necessità e proporzionalità di tale interferenza in termini di opzioni e obiettivi³².

L'opzione preferita è una combinazione di diverse misure. Per quanto riguarda la presente proposta, un pacchetto di misure normative riguardanti l'applicazione e il controllo delle condizioni di lavoro minime ("problema 1") e l'abuso dello status dei lavoratori distaccati per eludere la normativa ("problema 2"), combinate con misure non normative riguardanti l'interpretazione controversa o non chiara delle condizioni di lavoro stabilite dalla direttiva 96/71/CE ("problema 3") è considerato nel complesso come la soluzione più efficace ed efficiente in relazione agli obiettivi specifici "migliore tutela dei diritti dei lavoratori distaccati", "miglioramento del clima di concorrenza leale" e "facilitazione della prestazione transfrontaliera di servizi" e il più coerente con gli obiettivi generali. È pertanto essenzialmente questa la base della presente proposta.

È prevedibile un effetto positivo sulle PMI e in particolare sulle microimprese dovuto al migliore e più chiaro contesto normativo. Le PMI subiscono in modo particolare le conseguenze dell'assenza di informazione trasparente sulle condizioni di lavoro applicabili nello Stato membro ospitante perché hanno pochi mezzi per procurarsi informazioni sulle norme in vigore. Le imprese sosterranno così meno costi per informarsi sulle condizioni di lavoro applicabili nello Stato membro ospitante e trarranno vantaggio dalla possibilità di

²⁹ Aukje van Hoek e Mijke Houwerzijl, *Study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union*, 2011. Disponibile sul sito web <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>

³⁰ Nella presente valutazione d'impatto si è tenuto conto del progetto di rapporto finale dello studio.

³¹ In corso, si è tenuto conto dei risultati preliminari.

³² COM (2010) 573, pagg. 6-7.

prestare servizi in nuovi mercati. Poiché le PMI e le microimprese risentono in modo particolare delle disposizioni amministrative che impongono obblighi eccessivamente onerosi per le imprese straniere, trarranno beneficio dalla presente proposta, che limiterà le possibilità per gli Stati membri di imporre simili misure. La proposta offre orientamenti agli Stati membri per quanto riguarda le ispezioni. Le PMI e le microimprese con buoni precedenti beneficeranno di ispezioni basate su una valutazione dei rischi. Ispezioni efficaci, una migliore cooperazione amministrativa, l'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni e un regime di responsabilità attentamente equilibrato contribuiranno a una concorrenza più equa e a condizioni di maggiore eguaglianza. Le PMI e le microimprese che sono particolarmente sensibili alla concorrenza sleale trarranno vantaggio da queste disposizioni³³.

Nella sua relazione "Ridurre al minimo indispensabile gli oneri normativi che gravano sulle PMI - Adeguare la normativa dell'UE alle esigenze delle microimprese", del 23 novembre 2011, la Commissione europea ha affermato il principio che le microentità devono restare escluse dall'ambito di applicazione della nuova legislazione proposta, a meno che si possa dimostrare la proporzionalità della loro inclusione³⁴. Per quanto riguarda la presente proposta, le microimprese non possono essere escluse dal suo campo d'applicazione perché questo pregiudicherebbe il raggiungimento di uno dei suoi principali obiettivi – la lotta contro le società "cassetta delle lettere" – e creerebbe numerose nuove scappatoie. Inoltre, comporterebbe una diminuzione della certezza giuridica perché il livello di tutela da rispettare per i loro dipendenti distaccati dovrebbe essere stabilito caso per caso. Una migliore applicazione della legislazione esistente può essere ottenuta solo includendo le microimprese nell'ambito della direttiva di applicazione. Le microimprese e le altre PMI trarranno in generale vantaggio da una maggiore certezza giuridica, da una concorrenza più equa e da ispezioni basate sul rischio più mirate.

In conclusione, la direttiva di applicazione avrà effetti diversi ma per lo più molto positivi sui vari tipi di PMI. Le vere PMI trarranno vantaggio da condizioni di concorrenza più eque, mentre è probabile che alcune PMI "cassette delle lettere" scompariranno. Le PMI che hanno già fatto ricorso a subfornitori che rispettano la legislazione sul salario minimo e che perciò hanno sostenuto costi superiori (rispetto ai concorrenti con subfornitori che non rispettano la legge) beneficeranno di condizioni più eque. Le PMI che finora hanno approfittato di subfornitori non rispettosi della legislazione sul salario minimo dovranno orientare diversamente la loro attività.

Il progetto di valutazione dell'impatto è stato esaminato dal comitato per la valutazione d'impatto e le migliorie raccomandate sono state integrate nella relazione finale. Il parere del comitato, la valutazione d'impatto finale e la sua sintesi sono pubblicati unitamente alla presente proposta.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

3.1 Contesto generale – Sintesi delle misure proposte

Senza rimettere in discussione la direttiva 96/71/CE, la presente proposta ha essenzialmente lo scopo di migliorare il modo in cui essa è applicata in pratica nell'Unione europea, stabilendo un quadro generale di disposizioni che ne consentano una migliore e più uniforme

³³ Cfr. la valutazione d'impatto riguardante il distacco dei lavoratori, allegato 11, gennaio 2012.
³⁴ COM (2011) 803.

applicazione, comprendente misure dirette a impedire ogni elusione o violazione delle norme. La proposta mira inoltre a tutelare i diritti dei lavoratori distaccati e a eliminare gli ostacoli ingiustificati alla libertà di prestazione di servizi. Come è messo in rilievo nella Strategia per un'attuazione effettiva della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, le persone devono essere in grado di esercitare efficacemente i loro diritti sanciti dalla Carta nelle situazioni in cui si applica il diritto dell'Unione³⁵.

Unitamente alla proposta di regolamento che chiarisce l'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel contesto delle libertà economiche del mercato unico, in particolare la libertà di stabilimento e di prestazione di servizi³⁶, la presente proposta costituisce un intervento diretto in modo specifico a realizzare uno degli obiettivi fondamentali del trattato, ossia creare un mercato interno e operare per un'economia sociale di mercato altamente competitiva mirante alla piena occupazione e al progresso sociale. In particolare, in quanto facilita la prestazione transfrontaliera di servizi e migliora il clima di concorrenza leale, questa iniziativa permetterà di sfruttare il potenziale di crescita offerto dal distacco dei lavoratori e dai posti per lavoratori distaccati, come elemento chiave nella prestazione di servizi nel mercato interno. Essa contribuirà così a una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, secondo gli obiettivi e le priorità della strategia Europa 2020³⁷.

3.2 Base giuridica

La proposta è basata sugli articoli 53, paragrafo 1, e 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.

3.3 Principi di sussidiarietà e di proporzionalità

I problemi individuati per quanto riguarda l'applicazione della direttiva 96/71/CE sono collegati agli obiettivi indicati all'articolo 3, paragrafo 3, del TUE (l'Unione instaura un mercato interno basato su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale) e agli articoli 56 e 151 del TFUE.

L'efficacia delle norme dell'Unione europea riposa sull'efficacia delle disposizioni che ne garantiscono l'applicazione. Un'applicazione difforme della direttiva 96/71/CE nei diversi Stati membri ne compromette il corretto funzionamento e questo rischia di rendere molto difficile, se non impossibile, creare condizioni di uguaglianza per i prestatori di servizi e assicurare ai lavoratori distaccati per prestare servizi la stessa tutela garantita dalla direttiva in tutta l'UE. In queste circostanze, la chiarezza e la certezza del diritto necessarie possono essere ottenute soltanto a livello dell'UE.

Pertanto, gli obiettivi della proposta non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri e richiedono un intervento a livello dell'UE

Secondo il principio di proporzionalità, la direttiva si limita a quanto è necessario per il raggiungimento dei suddetti obiettivi. Per migliorare l'applicazione nella pratica della direttiva 96/71/CE, è proposto un insieme di efficaci misure preventive e di adeguate e proporzionate sanzioni. Le norme più uniformi proposte per la cooperazione amministrativa, l'assistenza

³⁵ COM (2010) 573.

³⁶ COM (2012) ... [da completare]

³⁷ COM (2010) 2020, 3.3.2010.

reciproca, le misure di controllo e le ispezioni nazionali tengono conto dell'eterogeneità dei sistemi di ispezione e di controllo esistenti negli Stati membri, cercando in pari tempo di evitare inutili o eccessivi oneri amministrativi per i prestatori di servizi. È anche rispettata la diversità dei modelli sociali e dei sistemi di relazioni industriali degli Stati membri.

3.4 Illustrazione dettagliata della proposta

3.4.1 Oggetto

Oltre a descrivere gli obiettivi della direttiva, l'articolo 1 contiene quella che è spesso denominata "clausola Monti". Combina il testo dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 2679/98³⁸ e quello dell'articolo 1, paragrafo 7, della direttiva servizi³⁹. Corrisponde anche al testo di analoghe disposizioni, ad esempio della recente proposta di regolamento concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (rifusione Bruxelles I)⁴⁰ e del regolamento di recente adottato sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici⁴¹.

3.4.2 Prevenzione degli abusi e dell'elusione – Miglioramento dell'applicazione della nozione di distacco e del suo monitoraggio

Secondo la definizione dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 96/71/CE⁴² 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*.

Fatto salvo l'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva 96/71/CE⁴³, 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

³⁸ Regolamento (CE) n. 2679/98, del 7 dicembre 1998, sul funzionamento del mercato interno in relazione alla libera circolazione delle merci tra Stati membri, GU L 337 del 12.12.1998, pag. 8.

³⁹ Direttiva 2006/123/CE, GU L 376 del 27.12.2006, pag. 36; cfr. il considerando 22 della direttiva 96/71/CE.

⁴⁰ COM (2010) 748, 14.12.2010, articolo 85.

⁴¹ Articolo 1, paragrafo 3, ultima frase, del regolamento (UE) n. 1176/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 novembre 2011, sulla prevenzione e la correzione degli squilibri macroeconomici, GU L 306 del 23.11.2011, pag. 25.

⁴² In combinato disposto con l'articolo 1, paragrafi 1 e 3, della direttiva.

⁴³ La nozione di lavoratore è quella applicata in base al diritto dello Stato membro nel cui territorio è distaccato il lavoratore.

determinare il carattere temporaneo del lavoro che deve essere svolto dai lavoratori distaccati o lo Stato membro in cui i lavoratori interessati "lavorano abitualmente".

Questo ha dato origine a vari problemi nell'applicazione pratica della direttiva. Le autorità competenti degli Stati membri, i prestatori di servizi e gli stessi lavoratori distaccati incontrano spesso difficoltà nello stabilire se esiste un distacco ai sensi della direttiva⁴⁴. Ci sono stati anche abusi commessi da datori di lavoro che sfruttano la mancanza di chiarezza delle disposizioni legali per eludere le norme⁴⁵.

Per evitare l'elusione delle norme e contrastare gli abusi nell'applicazione della direttiva 96/71/CE, la presente proposta contiene, all'*articolo 3, paragrafi 1 e 2*, un elenco indicativo non esaustivo di criteri qualitativi/elementi costitutivi che caratterizzano sia la natura temporanea inerente alla nozione di distacco per la prestazione di servizi⁴⁶, sia l'esistenza di un legame effettivo tra il datore di lavoro e lo Stato membro a partire dal quale avviene il distacco. Questa ulteriore precisazione accrescerà anche la certezza del diritto.

Una descrizione indicativa più chiara e più facilmente applicabile degli elementi costitutivi della nozione di distacco nell'ambito di una prestazione di servizi e dell'obbligo di effettivo stabilimento del prestatore di servizi in uno Stato membro contribuirà ad evitare un "uso creativo" della direttiva 96/71/CE in situazioni che non sono in realtà di distacco come inteso dalla direttiva.

Il ruolo dello Stato membro a partire dal quale avviene il distacco è ulteriormente chiarito nel contesto della cooperazione amministrativa (*articolo 7*).

3.4.3 *Accesso all'informazione*

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 delle norme della direttiva 96/71/CE e delle relative norme nazionali di recepimento. Le PMI subiscono in modo particolare le conseguenze dell'assenza di informazione trasparente sulle condizioni di lavoro applicabili nello Stato membro ospitante perché hanno pochi mezzi per

⁴⁴ Per maggiori dettagli si vedano i capitoli 2.2, 3.2 e 5.2 dello studio (supplementare) sugli aspetti giuridici del distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi. - Cfr. capitolo 3.2.1 Valutazione d'impatto.

⁴⁵ Si vedano per maggiori dettagli in particolare il capitolo 3.5 "Cases in the media and in the court" dello studio giuridico e il capitolo 3.4 dello studio giuridico supplementare. Ad esempio, il fatto che il lavoratore distaccato non sia cittadino dello Stato membro del prestatore di servizi o dell'agenzia tramite la quale è stato assunto o dello Stato membro nel quale l'attività o i servizi sono temporaneamente prestati configura chiaramente una situazione specifica che non costituisce un "distacco" ai sensi della direttiva 96/71/CE, a meno che il lavoratore distaccato sia stato in precedenza occupato e/o abbia lavorato nel territorio dello Stato membro in cui il prestatore di servizi o l'agenzia sono stabiliti.

⁴⁶ Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia, il carattere temporaneo dell'attività del prestatore nello Stato membro ospitante deve essere valutato non solo in rapporto alla durata della prestazione, ma anche tenendo conto della frequenza, periodicità o continuità di questa. Nessuna disposizione del trattato consente di determinare, in maniera astratta, la durata o la frequenza a partire dalla quale la fornitura di un servizio o di un certo tipo di servizio in un altro Stato membro non può essere più considerata prestazione di servizi ai sensi del trattato (sentenza dell'11.12.2003, causa C 215/01, schnitzer, punti 28 e 31; cfr. sentenza del 30.11.1995, causa C-55/94, Gebhard). Tuttavia, un'attività svolta a titolo permanente o, in ogni caso, senza limiti prevedibili di tempo, non rientra nell'ambito di applicazione delle disposizioni dell'Unione relative alle prestazioni di servizi (sentenza del 7.9.2004, causa C-456/02 Trojani, punto 28).

procurarsi informazioni sulle norme in vigore. Le imprese sosterranno così meno costi per informarsi sulle condizioni di lavoro applicabili nello Stato membro ospitante. Si tratta anche di un importante strumento per facilitare il rispetto dei diritti dei lavoratori e la loro tutela. Inoltre, un'efficace cooperazione amministrativa tra gli Stati membri è fondamentale per il controllo del rispetto delle norme. Un'applicazione efficace della direttiva 96/71/CE sarebbe difficile senza sufficienti garanzie a questo riguardo.

Benché vi siano stati miglioramenti nell'accesso all'informazione⁴⁷, l'*articolo 5* introduce alcune importanti disposizioni più dettagliate dirette a facilitare l'accesso a informazioni sulle condizioni da rispettare, comprese quelle previste dai contratti collettivi (paragrafo 4).

3.4.4 *Cooperazione amministrativa e assistenza reciproca*

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

Una base giuridica appropriata è inoltre data all'*articolo 18* per l'uso dell'applicazione specifica del sistema d'informazione del mercato interno (IMI) come sistema per lo scambio elettronico di informazioni destinato a facilitare la cooperazione amministrativa sul distacco di lavoratori.

L'*articolo 8* riguarda le misure di accompagnamento dirette a sviluppare, facilitare, sostenere, promuovere e migliorare la cooperazione amministrativa e ad accrescere la reciproca fiducia, anche per mezzo di un sostegno finanziario.

3.4.5 *Controllo della conformità, misure di controllo nazionali, legame con la cooperazione amministrativa*

Il capo IV "Controllo della conformità" tratta delle misure di controllo nazionali, comprese quelle che possono essere applicate ai cittadini di paesi terzi legalmente residenti e occupati che sono distaccati all'interno dell'UE dai loro datori di lavoro, e delle ispezioni. È strettamente collegato ai capi III (Cooperazione amministrativa) e I (Disposizioni generali), in particolare all'articolo 3, paragrafi 1 e 2, e deve quindi essere letto in stretta connessione con queste disposizioni.

Come è stato riconosciuto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia europea, l'efficace tutela dei diritti dei lavoratori, che costituisce un motivo prevalente di interesse generale, può anche giustificare misure nazionali di ispezione e controllo necessarie per l'adempimento del compito generale di vigilanza delle autorità nella verifica del rispetto di obblighi giustificati dall'interesse generale⁴⁸. Per le ispezioni riguardanti l'applicazione della direttiva, gli Stati

⁴⁷ Cfr. COM (2007) 304, pag. 9. Per ulteriori dettagli si veda lo studio *Information provided on the posting of workers*, F. Muller, Strasburgo, settembre 2010, disponibile sul sito <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>.

⁴⁸ Comunicazione "Distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi - Massimizzare i vantaggi e le potenzialità garantendo la tutela dei lavoratori", COM (2007) 304, 13.6.2007, punto 2.2, pag. 4. Comunicazione "Orientamenti relativi al distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi", COM (2006) 159, 4.4.2006, pag. 3. Cfr. sentenza del 23.11.1999, cause riunite C-369/96 e C-376/96, *Arblade* e altri, punto 38. Sentenze del 19.1.2006, causa C-244/04, *Commissione/Germania*, punto 36 e del 21.10.2004, causa C-445/03, *Commissione/Lussemburgo*, punti 39/40 (entrambe riguardanti lavoratori distaccati cittadini di paesi terzi).

membri devono attenersi all'articolo 56 del TFUE e non introdurre o mantenere restrizioni ingiustificate e sproporzionate per i prestatori di servizi dell'Unione europea⁴⁹. Nelle cause *Finalarte*⁵⁰ la Corte ha ammesso che alle imprese stabilite al di fuori dello Stato membro ospitante possa essere imposto di fornire più informazioni rispetto alle imprese stabilite in tale Stato, purché la disparità di trattamento sia giustificata da obiettive differenze tra quelle imprese e le imprese stabilite nello Stato membro ospitante.

Tuttavia, come ugualmente riconosciuto dalla Corte di giustizia europea, vi è anche un indubbio legame fra l'esistenza di un sistema organizzato di cooperazione e di scambio di informazioni⁵¹ e la possibilità per gli Stati membri di applicare misure di controllo della conformità. Infatti, un sistema di questo tipo che funzioni in modo efficace può rendere superflui taluni obblighi⁵².

La cooperazione amministrativa e le misure nazionali di controllo sono quindi come due facce della stessa medaglia. Per taluni aspetti della nozione di distacco, come il legame effettivo del datore di lavoro con lo Stato membro a partire dal quale avviene il distacco, il ruolo di quest'ultimo è fondamentale, mentre per questioni quali il rispetto delle condizioni di lavoro nel paese in cui i servizi sono prestati il controllo può essere esercitato solo nello Stato membro ospitante. Anche su altre questioni, come i criteri qualitativi indicativi da utilizzare nel contesto della nozione di distacco, può essere necessaria una stretta collaborazione di entrambi i paesi. Per un sistema di cooperazione e di scambio d'informazioni funzionante in modo efficace è quindi essenziale la partecipazione di entrambi i paesi, anche se la portata reale delle loro attività in questo contesto può variare.

Poiché l'efficacia della cooperazione amministrativa, come pure del controllo e del monitoraggio già realizzati nello Stato membro di stabilimento sono elementi importanti nella valutazione caso per caso della compatibilità con il diritto dell'Unione delle misure nazionali di controllo⁵³, è stata inserita una clausola di revisione che prevede un'ulteriore valutazione della situazione, in particolare per esaminare la necessità e l'opportunità dell'applicazione di misure di controllo nazionali alla luce delle esperienze e dell'efficacia del funzionamento del sistema di cooperazione amministrativa e degli sviluppi tecnologici⁵⁴ (*articolo 9, paragrafo 3*).

⁴⁹ Si veda al riguardo la citata sentenza *Rush Portuguesa*, punto 17, e le sentenze del 21.10.2004, causa C-445/03 *Commissione/Lussemburgo*, punto 40, e del 19.1.2006, causa C-224/04 *Commissione/Germania*, punto 36.

⁵⁰ Sentenza del 25 ottobre 2001, cause riunite C-49/98, C-50/98, C-52/98 a C-54/98, C-68/98 a C-71/98 (*Finalarte Sociedade de Construção Civil L^{da} contro Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft e altri*), punti 69-74.

⁵¹ Sentenza del 23 novembre 1999, cause riunite C-369/96 e C-376/96, *Arblade e altri*, punti 61 e 79, del 18.7.2007, C-490/04, *Commissione contro Germania*, punto 78; Conclusioni AG Rui-Jarabo Colomer, causa C-490/04, punti 81-88, Conclusioni AG Trstenjak, causa C-319/06, *Commissione contro Lussemburgo*, punto 86, Conclusioni AG Cruz Villalón, causa C-515/08, *Santos Palhota e altri*, punto 92.

⁵² Come la conservazione di documenti nello Stato membro ospitante dopo che il datore di lavoro ha cessato di occuparvi lavoratori, sentenza 23.11.1999, cause riunite C-369/96 e C-376/96, *Arblade e altri*, punto 79.

⁵³ Cfr. COM (2007) 304, pag. 7, primo comma, ultima frase.

⁵⁴ Inoltre, il mandato del comitato di esperti sul distacco dei lavoratori sarà adattato per stabilire chiaramente il suo ruolo nell'esame della possibilità di predisporre modelli standardizzati dei documenti considerati dalla Corte compatibili con il diritto dell'Unione (cartellini orario, fogli paga ecc.).

Il monitoraggio realizzato sulla base della comunicazione della Commissione dell'aprile 2006 ha messo in luce non solo l'evidente diversità delle misure nazionali di controllo adottate dagli Stati membri, ma anche il fatto che molti Stati membri si avvalgono per esercitare un controllo sui prestatori di servizi solo di misure e strumenti nazionali⁵⁵, che sono stati utilizzati in maniera non sempre giustificata o proporzionata rispetto agli obiettivi perseguiti e quindi non in conformità con l'articolo 56 del TFUE, come interpretato dalla Corte di giustizia europea.

La giurisprudenza della Corte di giustizia europea ha ulteriormente chiarito la compatibilità di determinate misure nazionali di controllo con il prevalente diritto dell'Unione, ribadendo che un obbligo proporzionato di dichiarazione preventiva è una misura appropriata per consentire successivamente i necessari controlli e prevenire le frodi⁵⁶. Inoltre, per quanto riguarda l'obbligo di conservare determinati documenti sociali nel territorio di uno Stato membro, la Corte⁵⁷ ha affermato che l'obbligo imposto alle imprese straniere di conservare sul cantiere il contratto di lavoro (o un documento equivalente ai sensi della direttiva 91/533), le buste paga, le certificazioni dell'orario di lavoro e del pagamento delle retribuzioni, nonché l'obbligo di tradurre i pertinenti documenti nella lingua dello Stato membro in questione⁵⁸ non costituiscono restrizioni ingiustificate e sproporzionate della libertà di prestare servizi⁵⁹. Anche un obbligo analogo di conservare copie equivalenti al conto individuale e alle buste paga sul luogo di lavoro⁶⁰ oppure al domicilio del mandatario o dell'incaricato del datore di lavoro sul territorio dello Stato membro in questione è stato considerato non in contrasto con le disposizioni del trattato sulla libera prestazione di servizi⁶¹.

Tuttavia, nonostante gli obblighi di cui al paragrafo precedente, la Corte ha stabilito che gli Stati membri non possono imporre nessuno dei seguenti obblighi a un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro che distacca temporaneamente lavoratori in un altro Stato membro per prestarvi servizi:

- l'obbligo per il prestatore di essere stabilito sul loro territorio;
- l'obbligo per il prestatore di ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti, compresa l'iscrizione in un registro o a un ordine professionale sul loro territorio, o di soddisfare requisiti equivalenti, salvo i casi previsti da altri strumenti di diritto dell'Unione;

⁵⁵ Cfr. COM (2007) 304, pag. 6-8 e 11

⁵⁶ Sentenze del 7.10.2011, causa C-515/08, dos Santos Palhota, punti 54 e 52, e dell'1.10.2009, causa C-219/08, Commissione/Belgio, punto 16 e giurisprudenza ivi richiamata.

⁵⁷ Sentenza del 18.7.2007, causa C-490/04, Commissione contro Germania, punti 56 – 80.

⁵⁸ Riconoscendo che i controlli in loco diverrebbero in pratica oltremodo difficili, se non impossibili, qualora tali documenti potessero essere presentati nella lingua dello Stato membro di stabilimento del datore di lavoro (punto 71). Tuttavia, la Corte ha anche indicato come di particolare importanza per la sua conclusione il fatto che l'obbligo di traduzione riguardava solo quattro documenti non eccessivamente lunghi e per la redazione dei quali sono generalmente utilizzate formule tipiche (punto 76).

⁵⁹ Un elemento importante della valutazione della Corte è stato che le informazioni necessarie o richieste (senza le quali le autorità nazionali non possono svolgere efficacemente i loro compiti di vigilanza) non possono essere facilmente ottenute tramite il datore di lavoro o le autorità dello Stato membro di origine entro termini ragionevoli e/o il fatto che non esistono misure meno restrittive che permettano di raggiungere gli obiettivi dei controlli nazionali ritenuti necessari.

⁶⁰ Cfr. per un obbligo simile di conservare certi documenti sul cantiere o in un luogo accessibile e chiaramente identificato la sentenza del 23.11.1999, cause riunite C-369/96 e C-376/96, Arblade e a. punti 64-66, la sentenza 25 ottobre 2001, cause riunite C-49/98, C-50/98, C-52/98 a C-54/98 e C-68/98 a C-71/98 (Finalarte Sociedade de Construção Civil L^{da} contro Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft e altri), punto 74.

⁶¹ Sentenza del 7.10.2010, causa C-515/08, dos Santos Palhota, punti 55-58 e 42.

- l'obbligo di designare un rappresentante o agente ad hoc stabilito, domiciliato o residente nello Stato membro ospitante;
- il divieto imposto al prestatore di dotarsi sul loro territorio di una determinata forma o tipo di infrastruttura, inclusi uffici o uno studio, necessaria all'esecuzione delle prestazioni in questione;
- l'obbligo di conservare determinati documenti sociali sul suo territorio, senza eccezioni e/o limiti di tempo, quando le informazioni possono essere ottenute tramite il datore di lavoro o le autorità dello Stato membro di stabilimento entro un termine ragionevole;
- l'obbligo di redigere documenti sociali secondo le norme del paese ospitante.

Si ritiene opportuno chiarire questa giurisprudenza codificandola nella presente proposta, indicando chiaramente quali obblighi sono compatibili con il diritto dell'Unione e quali no. Rispettando i propri obblighi, gli Stati membri contribuirebbero in modo sostanziale a ridurre gli oneri amministrativi, conformemente agli obiettivi fissati dal Consiglio europeo. Le PMI trarrebbero benefici da una migliore applicazione della direttiva in vigore e da condizioni di concorrenza più eque. Una migliore cooperazione amministrativa e ispezioni efficaci e adeguate basate su una valutazione dei rischi renderebbero le ispezioni più efficaci e ridurrebbero i costi per le imprese in settori o situazioni non a rischio e contribuirebbero così a rendere i controlli meno gravosi⁶².

Conformemente a quanto previsto dalla Convenzione OIL n. 81⁶³, devono essere effettuate ispezioni efficaci e adeguate, principalmente sulla base di una regolare valutazione dei rischi da parte delle autorità competenti, per verificare l'osservanza delle norme in vigore (*articolo 10*). Per tener conto della diversità dei sistemi di relazioni industriali e dei sistemi di controllo degli Stati membri, anche altri attori e/o organismi possono controllare il rispetto di determinate condizioni di impiego dei lavoratori distaccati, come le tariffe salariali minime e l'orario di lavoro.

3.4.6. Esecuzione degli obblighi e tutela dei diritti, subcontratto a catena, responsabilità e sanzioni

Il capo V (*articoli 11 e 12*) riguarda l'esecuzione degli obblighi e la tutela dei diritti, che costituiscono essi stessi un diritto fondamentale: la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea afferma il diritto a un ricorso effettivo per ogni individuo i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati.

Meccanismi di denuncia

Per facilitare il rispetto e una più corretta applicazione nella pratica dell'articolo 6 della direttiva 96/71/CE, sono necessari efficaci meccanismi che consentano ai lavoratori distaccati di sporgere denuncia, direttamente o tramite terzi designati, ad esempio le organizzazioni sindacali, con la loro approvazione (*articolo 11*). Restano impregiudicate la competenza degli organi giurisdizionali degli Stati membri quale stabilita, in particolare, nei pertinenti atti della legislazione dell'Unione e/o nelle convenzioni internazionali e le norme procedurali nazionali relative alla rappresentanza e alla difesa in giudizio. Anche le istituzioni comuni delle parti sociali, in quanto ad esse si applichi l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 96/71/CE, possono avere un interesse legittimo a ottenere il rispetto delle disposizioni della direttiva 96/71/CE.

⁶² Cfr. per ulteriori dettagli lo studio di valutazione d'impatto, pag. 55/56.

⁶³ Convenzione sull'ispezione del lavoro 1947, ratificata dai 27 Stati membri.

Responsabilità solidale

La tutela dei diritti dei lavoratori è questione particolarmente delicata nei casi di subcontratto a catena, particolarmente diffuso nell'Unione europea nel settore delle costruzioni. È noto che, in alcuni casi, i lavoratori distaccati sono sfruttati e sottopagati rispetto alla retribuzione cui hanno diritto secondo la direttiva 96/71/CE. Può anche accadere che i lavoratori distaccati non possano reclamare dal loro datore di lavoro il pagamento dei salari dovuti perché l'impresa è scomparsa o non ha mai avuto un'esistenza reale. Sono necessarie misure adeguate, efficaci e dissuasive che garantiscano il rispetto da parte dei subcontraenti degli obblighi legali e contrattuali, in particolare per quanto riguarda i diritti dei lavoratori. Inoltre, una maggiore trasparenza nei processi di subcontratto permetterà di rafforzare la tutela generale dei diritti dei lavoratori.

Il Parlamento europeo ha fatto riferimento, in sue interrogazioni⁶⁴, alla necessità di una proposta e ha adottato varie risoluzioni in cui si invita la Commissione a predisporre uno strumento legislativo in materia di responsabilità solidale a livello di UE, in particolare nei casi di subcontratto a catena⁶⁵.

A questo riguardo occorre però procedere con cautela, tenendo conto della diversità degli ordinamenti giuridici degli Stati membri e degli effetti che questo sistema può avere sulla prestazione transfrontaliera di servizi nel mercato interno. È quindi comprensibile che esistano posizioni diverse tra le parti interessate quanto alla possibilità e all'opportunità di introdurre uno strumento a livello di UE⁶⁶.

Attualmente solo in otto Stati membri e in Norvegia è in vigore il principio della responsabilità solidale di persone diverse dal datore di lavoro in materia di contributi sociali, imposte e/o retribuzioni (minime). Esistono differenze sostanziali tra le discipline nazionali della responsabilità solidale⁶⁷. La diversità delle tradizioni giuridiche e delle culture delle relazioni industriali nei paesi interessati si riflette nella specificità dei sistemi adottati, propri ad ogni situazione nazionale, e sono pochi, se vi sono, gli elementi che si prestano ad essere trasferiti ad una soluzione europea.

Altri studi confermano che i meccanismi della responsabilità solidale, anche se in alcuni casi presentano analogie, restano molto dissimili per portata, reale applicazione ed efficacia, anche in situazioni transfrontaliere⁶⁸.

Nella sua costante giurisprudenza, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha affermato che la tutela dei diritti dei lavoratori può giustificare una restrizione della libertà di prestazione di

⁶⁴ Cfr. ad esempio e-6753/2011 e e-5137/09

⁶⁵ Si veda ad esempio la risoluzione A6-0065/2009 del 26.3.2009 (relazione d'iniziativa Lehtinen) e il punto 9 della relazione recentemente approvata sull'analisi interlocutoria della strategia comunitaria 2007-2012 per la salute e la sicurezza sul luogo di lavoro (2011/2147 (INI)).

⁶⁶ Si veda la comunicazione sui risultati della consultazione pubblica sul Libro verde della Commissione "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo", COM (2007) 627 del 24.10.2007, pag. 8.

⁶⁷ Cfr. *Liability in subcontracting processes in the European construction sector*, studio realizzato nel 2008 dalla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. <http://www.eurofound.europa.eu/publications/htmlfiles/ef0894.htm>

⁶⁸ *Study on the protection of workers' rights in subcontracting processes in the European Union*, Gent University, 2012; si è tenuto conto delle conclusioni preliminari di questo studio.

servizi. Nella causa *Finalarte*⁶⁹ la Corte ha anche indicato che una differenza di trattamento tra società straniere e nazionali può essere giustificata da differenze oggettive e non costituisce necessariamente una discriminazione contraria alla libertà di prestazione di servizi.

La giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea offre alcune indicazioni circa la possibile incompatibilità di alcune discipline della responsabilità solidale con gli obblighi imposti dal diritto dell'Unione. Nella sua sentenza nella causa *Wolff-Müller*⁷⁰, la Corte di giustizia ha affermato che la normativa tedesca che prevede la responsabilità solidale per le retribuzioni minime in determinate condizioni può essere considerata giustificata, mentre ha ritenuto la disciplina belga che stabilisce una responsabilità solidale per i debiti tributari sproporzionata e quindi incompatibile con le disposizioni del trattato in materia di libera prestazione di servizi⁷¹.

La presente proposta contiene disposizioni specifiche riguardanti gli obblighi e la responsabilità (solidale) del contraente per quanto riguarda il rispetto delle condizioni di lavoro dei lavoratori distaccati da parte dei subcontraenti (*articolo 12*). Si tratta essenzialmente di misure preventive, con la possibilità per gli Stati membri che lo desiderino di mantenere o introdurre sistemi di responsabilità solidale o a catena di più ampia portata.

Le disposizioni sono limitate al settore dell'edilizia, come definito dall'elenco di attività figurante nell'allegato della direttiva 96/71. È compreso il distacco da parte di agenzie di lavoro temporaneo, se riguardante attività del settore edilizio. Gli Stati membri possono tuttavia, se lo desiderano, estendere queste disposizioni ad altri settori.

Questo pacchetto equilibrato di misure dovrebbe riflettere sufficientemente la pluralità e la diversità delle discipline nazionali, senza imporre inutili o ingiustificati oneri amministrativi per le società. Inoltre, le società non dovrebbero assumersi la responsabilità, che spetta alle pubbliche autorità, di verificare che le altre società rispettino il diritto del lavoro; tuttavia, secondo le linee guida OCSE per le imprese multinazionali, la gestione responsabile di un'impresa esige almeno che la scelta dei subcontraenti avvenga con ragionevole diligenza, sulla base di una valutazione dei rischi. Ci sono anche fondati motivi per ritenere valida dal punto di vista economico una gestione proporzionata dei rischi⁷².

La proposta di direttiva affronta in modo esauriente gli aspetti esecutivi: migliore informazione, strumenti di politica pubblica (vigilanza e sanzioni) e di diritto privato (responsabilità solidale). Tutti gli aspetti sono importanti per un approccio equilibrato. Indebolirne uno significherebbe doverne rafforzare altri per ottenere un risultato simile. Tutti gli aspetti sono quindi stati inclusi nella proposta in maniera equilibrata. Il sistema di responsabilità solidale proposto è limitato alle situazioni di subcontratto diretto nel settore dell'edilizia, che è quello in cui è segnalata la maggioranza dei casi di non pagamento dei salari. I contraenti che hanno agito con la dovuta diligenza non possono, secondo l'articolo 12, paragrafo 1, essere ritenuti responsabili. La responsabilità solidale è un meccanismo di autoregolazione tra soggetti privati ed è un sistema assai meno restrittivo e più proporzionato di altri possibili sistemi, come un intervento ad opera dei pubblici poteri per mezzo di ispezioni e sanzioni.

⁶⁹ Sentenza del 25.10.2001, causa C-49/98.

⁷⁰ Sentenza del 12.10.2004, causa C-60/03

⁷¹ Sentenza del 9.11.2006, causa C-433/04, Commissione/Belgio.

⁷² *Reclaiming health and safety for all: an independent review of health and safety legislation*, prof. Ragnar E. Löfstedt, nov. 2011, prefazione.

3.4.7. Esecuzione transfrontaliera delle sanzioni amministrative

Data la natura transnazionale del distacco, il riconoscimento e l'esecuzione su base reciproca delle sanzioni, in particolare nel paese di stabilimento della società che distacca temporaneamente lavoratori in un altro Stato membro, sono fondamentali. In assenza di uno strumento comune per il riconoscimento e l'esecuzione su base reciproca delle sanzioni, questo punto è all'origine di seri problemi e difficoltà⁷³.

Parte del problema è dovuto al fatto che l'inosservanza degli obblighi imposti dalla direttiva 96/71/CE è sanzionata in modo diverso nei vari Stati membri⁷⁴. In alcuni Stati membri le sanzioni sono di natura penale, in altri di natura amministrativa, in altri ancora coesistono sanzioni dei due tipi. Le vertenze relative alle disposizioni da rispettare in materia di condizioni di lavoro sono tuttavia prevalentemente (se non esclusivamente) di natura civile.

Gli strumenti dell'Unione europea in vigore disciplinano in una certa misura alcune delle sanzioni imposte, anche mediante l'assistenza reciproca e il riconoscimento reciproco. Ad esempio, la decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie⁷⁵ prevede il reciproco riconoscimento delle sanzioni pecuniarie⁷⁶ e ne facilita, mediante un sistema semplice ed efficace, l'esecuzione transfrontaliera. La decisione riguarda anche il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni relative a reati contemplati nell'attuazione degli obblighi derivanti dagli strumenti adottati in applicazione dei trattati. Il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile sono disciplinati dal regolamento Bruxelles I⁷⁷.

Per quanto riguarda le sanzioni di natura amministrativa, che possono essere impugnate dinanzi a giurisdizioni non penali, strumenti simili non esistono. Pertanto, il capo VI (*articoli da 13 a 16*) prevede un sistema di esecuzione transfrontaliera di tali sanzioni amministrative, che si ispira ai sistemi istituiti per il recupero dei crediti di sicurezza sociale dal regolamento (CE) n. 987/2009⁷⁸ e per i crediti fiscali dalla direttiva 2010/24/UE⁷⁹. Il sistema IMI sarà utilizzato per l'assistenza reciproca e la cooperazione tra le autorità competenti.

⁷³ Comunicazione "L'applicazione della direttiva 96/71/CE negli Stati membri", COM (2003) 458 def., 25.7.2003, pag. 20, nonché relazione dei servizi della Commissione relativa all'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, SEC (2006) 439, pag. 28/29.

⁷⁴ Cfr. per maggiori dettagli il progetto CIBELES:
http://www.mtin.es/itss/web/Sala_de_comunicaciones/Noticias/Archivo_Noticias/2011/11/22112011_n_ot_web_port.html

⁷⁵ GU L 76 del 22.3.2005, pag. 16.

⁷⁶ Compreso le sanzioni amministrative, a condizione che le decisioni in questione possano essere impugnate dinanzi a un tribunale penale.

⁷⁷ Regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, GU L 12 del 16.1.2001. Cfr. Regolamento (CE) n. 805/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 21.4.2004, che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati (GU L 143 del 30.4.2004 e

⁷⁸ Del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, GU L 284 30.10.2009, in particolare gli articoli 75-85.

⁷⁹ Del 16 marzo 2010, sull'assistenza reciproca in materia di recupero dei crediti risultanti da dazi, imposte ed altre misure, GU L 84 del 31.3.2010.

Le disposizioni di questo capo non mirano a stabilire norme armonizzate in materia di cooperazione giudiziaria, di competenza giurisdizionale o di riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, né riguardano la legge in vigore. Restano altresì applicabili gli altri strumenti dell'Unione europea che disciplinano queste materie in termini generali.

3.4.8. Disposizioni finali – Sanzioni

L'*articolo 17* contiene la disposizione standard relativa alle sanzioni applicabili in caso di inosservanza, che devono essere efficaci, proporzionate e dissuasive. L'efficacia implica che la sanzione sia adeguata all'ottenimento del risultato voluto, ossia il rispetto delle norme; la proporzionalità comporta che la sanzione sia commisurata alla gravità della condotta e che i suoi effetti non vadano oltre quanto è necessario alla realizzazione dello scopo; la dissuasività implica che le sanzioni costituiscano un adeguato deterrente per i potenziali trasgressori.

L'*articolo 18* costituisce la base giuridica appropriata per l'utilizzo del sistema di informazione del mercato interno (IMI), come sistema elettronico di scambio di informazioni destinato a facilitare la cooperazione amministrativa, mentre l'*articolo 19* contiene le necessarie modifiche tecniche del regolamento IMI.

4. INCIDENZA SUL BILANCIO

La presente proposta avrà un'incidenza sul bilancio dell'UE. I costi delle sovvenzioni (progetti, seminari, scambio di buone pratiche ecc.) per 2 milioni di EUR e del comitato di esperti sul distacco dei lavoratori per 0,264 milioni di EUR all'anno saranno coperti dal programma PROGRESS (2013) e dal programma per il cambiamento e l'innovazione sociale (2014-2020). I costi dello studio di valutazione ex post da effettuare nel 2016 (0,5 milioni di EUR) saranno coperti dal programma per il cambiamento e l'innovazione sociale. I costi per le risorse umane (0,232 milioni di EUR) e le altre spese amministrative (spese di viaggio 0,01 milioni di EUR; conferenze delle parti interessate ogni due anni 0,36 milioni di EUR) saranno coperti dalla voce 5 del quadro finanziario pluriennale. Per i dettagli si veda la scheda finanziaria allegata.

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

(Testo rilevante ai fini del SEE)

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare gli articoli 53, paragrafo 1, e 62,

vista la proposta della Commissione europea,

previa trasmissione del progetto di atto legislativo ai parlamenti nazionali,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo⁸⁰,

visto il parere del Comitato delle regioni⁸¹,

sentito il Garante europeo della protezione dei dati,

deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria,

considerando quanto segue:

- (1) La libera circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi sono principi fondamentali del mercato interno dell'Unione iscritti nel trattato. Questi principi trovano applicazione nelle norme della legislazione dell'Unione intese a garantire la parità di condizioni per le imprese e il rispetto dei diritti dei lavoratori.
- (2) Secondo il principio della libera circolazione dei lavoratori, ogni cittadino ha il diritto di trasferirsi liberamente in un altro Stato membro per lavorare e a questo scopo risiedervi, e lo protegge da ogni discriminazione, per quanto riguarda l'impiego, la remunerazione e le altre condizioni di lavoro, rispetto ai cittadini di quello Stato membro. Occorre distinguere fra la libertà di circolazione e la libertà di prestazione di servizi, che include il diritto delle imprese di prestare servizi in un altro Stato membro

⁸⁰ GU C [...] del [...], pag. [...].

⁸¹ GU C [...] del [...], pag. [...].

e quindi di inviare ("distaccare") temporaneamente i propri dipendenti in tale Stato membro per svolgervi l'attività necessaria per la prestazione del servizio.

- (3) Per quanto riguarda i lavoratori temporaneamente distaccati per prestare servizi in uno Stato membro diverso da quello in cui abitualmente lavorano, la 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 servizi⁸² definisce una serie di condizioni di lavoro e di occupazione che il prestatore di servizi deve rispettare nello Stato membro in cui ha luogo il distacco per garantire una protezione minima dei lavoratori distaccati.
- (4) Per prevenire, impedire e combattere l'elusione e/o la violazione delle norme applicabili da parte di imprese che traggono indebito o fraudolento vantaggio dalla libertà di prestazione di servizi sancita dal trattato e/o dall'applicazione della direttiva 96/71/CE, è necessario migliorare l'applicazione e il monitoraggio della nozione di distacco.
- (5) È quindi necessario chiarire gli elementi fattuali costitutivi che caratterizzano la natura temporanea inerente alla nozione di distacco, la quale implica che il datore di lavoro debba essere effettivamente stabilito nello Stato membro a partire dal quale avviene il distacco, come pure la relazione tra la direttiva 97/71/CE e il regolamento (CE) n. 593/2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (di seguito "regolamento Roma I")⁸³.
- (6) Come nel caso della direttiva 96/71/CE, la presente direttiva deve lasciare impregiudicata l'applicazione della legge che, a norma dell'articolo 8 del regolamento Roma I, disciplina i contratti individuali di lavoro, o l'applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale⁸⁴ e del regolamento (CE) n. 987/2009, del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale⁸⁵.
- (7) Il rispetto della diversità dei sistemi nazionali di relazioni industriali e dell'autonomia delle parti sociali è esplicitamente riconosciuto dal trattato⁸⁶.
- (8) Le organizzazioni sindacali svolgono un ruolo importante nel contesto del distacco dei lavoratori per la prestazione di servizi, in quanto le parti sociali possono, secondo il diritto e/o la prassi nazionali, determinare i diversi livelli (alternativamente o contemporaneamente) delle tariffe minime salariali applicabili⁸⁷.
- (9) Per garantire che i lavoratori distaccati percepiscano la retribuzione dovuta e a condizione che le indennità specifiche per il distacco possano essere considerate parte delle tariffe minime salariali, tali indennità devono essere dedotte dalla retribuzione

⁸² GU L 18 del 21.1.1997, pag. 1.

⁸³ GU L 177 del 4.7.2008, pag. 6.

⁸⁴ GU L 166 del 30.4.2004, pag. 1.

⁸⁵ GU L 284 del 30.10.2009, pag. 1.

⁸⁶ Articolo 152 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

⁸⁷ Cfr. sentenza 15.04.2008, causa C - 268/06, Impact, in particolare i punti 123 e 129.

soltanto se la legislazione nazionale, i contratti collettivi e/o la prassi dello Stato membro ospitante lo prevedono.

- (10) Affinché i diritti dei lavoratori distaccati possano essere tutelati, è essenziale che le norme siano adeguatamente ed effettivamente applicate; in caso contrario, è l'efficacia stessa delle norme dell'Unione vigenti in questa materia a essere compromessa. Una stretta cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri è quindi essenziale, senza trascurare l'importante ruolo, al riguardo, degli ispettorati del lavoro e delle parti sociali.
- (11) La fiducia reciproca, lo spirito di collaborazione, un dialogo continuo e la comprensione reciproca sono, a questo riguardo, essenziali.
- (12) Per facilitare un'applicazione migliore e più uniforme della direttiva 96/71/CE, è opportuno prevedere un sistema elettronico per lo scambio di informazioni che agevoli la cooperazione amministrativa; è opportuno che le autorità competenti utilizzino, per quanto possibile, il sistema di informazione del mercato interno (IMI). Questo non deve comunque precludere l'applicazione di accordi bilaterali o di disposizioni concernenti la cooperazione amministrativa.
- (13) La cooperazione amministrativa e l'assistenza reciproca tra gli Stati membri deve essere conforme alle norme sulla protezione dei dati personali della direttiva 95/46/CE e, per quanto riguarda la cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (IMI), anche al regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi dell'UE, nonché la libera circolazione di tali dati⁸⁸ e al regolamento (UE) n. xxx ("regolamento IMI") sulla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno (IMI).
- (14) È necessario definire in modo più concreto l'obbligo che spetta agli Stati membri di mettere a disposizione di tutti le informazioni sulle condizioni di lavoro e di renderle effettivamente accessibili non solo ai prestatori di servizi di altri Stati membri, ma anche ai lavoratori distaccati interessati.
- (15) Gli Stati membri devono determinare i modi in cui i prestatori di servizi e i destinatari possono accedere facilmente a queste informazioni, di preferenza tramite un sito web, secondo i relativi standard di accessibilità. Tali siti devono comprendere in particolare quelli creati in applicazione della legislazione UE per promuovere l'imprenditorialità e/o lo sviluppo della prestazione transfrontaliera di servizi.
- (16) Per garantire la corretta applicazione e controllare il rispetto delle norme sostanziali che disciplinano le condizioni di lavoro dei lavoratori distaccati, gli Stati membri devono imporre solo talune misure di controllo o formalità amministrative alle imprese che distaccano lavoratori per la prestazione di servizi. Tali misure e tali obblighi possono essere imposti soltanto se le autorità competenti non sono in grado di svolgere efficacemente il loro compito di vigilanza senza le informazioni necessarie e se tali informazioni non possono essere ottenute facilmente dal datore di lavoro dei

⁸⁸

GU L 8 del 12.1.2001, pag. 1.

lavoratori distaccati o dalle autorità dello Stato membro di stabilimento del prestatore di servizi entro un termine ragionevole, e/o se misure meno restrittive non consentirebbero di raggiungere gli obiettivi delle misure nazionali di controllo ritenuti necessari.

- (17) Un sistema organico di misure preventive e di controllo che preveda anche sanzioni dissuasive, inteso a individuare e prevenire casi di lavoro autonomo fittizio, deve contribuire a combattere efficacemente il lavoro occulto.
- (18) Per migliorare e uniformare l'applicazione nella pratica della direttiva 96/71/CE e ridurre per quanto possibile le disparità di applicazione esistenti nell'Unione, gli Stati membri devono provvedere nel loro territorio a ispezioni efficaci e appropriate.
- (19) Gli ispettorati del lavoro nazionali, le parti sociali e altri organismi di vigilanza svolgono a questo riguardo, e devono continuare a svolgere, un ruolo di fondamentale importanza.
- (20) Per tener conto della diversità dei mercati del lavoro e dei sistemi di relazioni industriali, a titolo eccezionale altri attori e/o organi possono esercitare funzioni di vigilanza su determinate condizioni di lavoro dei lavoratori distaccati, purché offrano alle persone interessate un grado equivalente di protezione ed esercitino la vigilanza in maniera non discriminatoria e obiettiva.
- (21) Le autorità ispettive e gli altri organi di vigilanza ed esecuzione degli Stati membri devono avvalersi dei dispositivi di cooperazione e di scambio di informazioni previsti dalla rispettiva legislazione per verificare se le norme applicabili ai lavoratori distaccati sono rispettate.
- (22) Gli Stati membri sono in modo particolare invitati ad adottare un approccio più integrato alle ispezioni del lavoro. Deve essere altresì esaminata la necessità di definire criteri comuni per stabilire metodi, prassi e norme minime comparabili a livello dell'Unione.
- (23) Per facilitare e rendere più efficace l'applicazione della direttiva 96/71/CE, sono necessari meccanismi efficaci che consentano ai lavoratori distaccati di presentare denunce o promuovere azioni legali, direttamente o tramite terzi designati (organizzazioni sindacali o altre associazioni, istituzioni comuni delle parti sociali), salve restando le norme procedurali nazionali concernenti la rappresentanza e la difesa in giudizio.
- (24) In considerazione della prevalenza del subcontratto nel settore dell'edilizia e per tutelare i diritti dei lavoratori distaccati, è necessario disporre che in tale settore almeno il contraente di cui il datore di lavoro è un subcontraente diretto possa essere tenuto responsabile, in aggiunta o in luogo del datore di lavoro, del pagamento ai lavoratori distaccati della retribuzione netta minima, delle retribuzioni arretrate e/o dei contributi dovuti a fondi o istituzioni comuni delle parti sociali previsti dalla legge o dai contratti collettivi, nella misura in cui rientrino nell'articolo 3, paragrafo 1 della direttiva 96/71/CE. Il contraente non è tenuto responsabile se ha agito con la dovuta diligenza, che può consistere nell'adottare misure preventive concernenti le prove fornite dal subcontraente, anche, se del caso, sulla base di informazioni emananti dalle autorità nazionali.

- (25) In casi specifici, altri contraenti possono, secondo la legge e la prassi nazionali, essere tenuti anch'essi responsabili in caso di inosservanza degli obblighi derivanti dalla presente direttiva, o la loro responsabilità può essere limitata, previa consultazione delle parti sociali a livello nazionale o settoriale.
- (26) L'obbligo di imporre una clausola di responsabilità al contraente quando il subcontraente diretto è un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro che distacca lavoratori è giustificato dal prevalente interesse pubblico della protezione sociale dei lavoratori. Questi lavoratori distaccati possono non essere nella stessa situazione dei lavoratori alle dipendenze di un subcontraente diretto stabilito nello Stato membro di stabilimento del contraente per quanto riguarda la possibilità di reclamare il pagamento di retribuzioni arretrate o rimborsi di imposte o contributi previdenziali indebitamente trattenuti.
- (27) Le disparità esistenti tra gli ordinamenti degli Stati membri per quanto riguarda i mezzi di esecuzione in situazioni transfrontaliere delle sanzioni amministrative irrogate pregiudicano il buon funzionamento del mercato interno e rischiano di rendere molto difficile, se non impossibile, garantire in tutta l'Unione ai lavoratori distaccati un livello di protezione equivalente.
- (28) Per garantire l'effettiva applicazione delle norme sostanziali che disciplinano il distacco dei lavoratori per la prestazione di servizi, è necessaria un'azione specifica che renda possibile l'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni amministrative irrogate. Il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in questo campo è quindi una condizione indispensabile per assicurare un livello generale di protezione più elevato ed omogeneo, necessario per il buon funzionamento del mercato interno.
- (29) L'adozione di norme comuni riguardanti l'assistenza reciproca per le misure di esecuzione e i costi connessi e di disposizioni uniformi per la notificazione delle decisioni relative a sanzioni amministrative dovrebbe permettere di risolvere alcuni problemi pratici di esecuzione transfrontaliera e garantire una migliore comunicazione e una migliore esecuzione delle decisioni emananti da un altro Stato membro.
- (30) La presente direttiva, pur stabilendo norme uniformi per l'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni e criteri comuni per le procedure da seguire in caso di mancato pagamento, deve lasciar salva la facoltà degli Stati membri di stabilire il regime sanzionatorio o le misure di recupero previste dai rispettivi ordinamenti nazionali.
- (31) La presente direttiva non intende stabilire norme armonizzate in materia di cooperazione giudiziaria, di competenza giurisdizionale o di riconoscimento e di esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, né entrare nel merito di leggi in vigore
- (32) Gli Stati membri devono adottare adeguati provvedimenti, anche di natura amministrativa e giudiziaria, e comminare sanzioni effettive, dissuasive e proporzionate in caso di inosservanza degli obblighi imposti dalla presente direttiva.
- (33) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare la protezione dei dati personali (articolo 8), il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta (articolo 15), la libertà d'impresa (articolo 16), il diritto di

negoziazione e di azioni collettive (articolo 28), il diritto a condizioni di lavoro giuste ed eque (articolo 31) e il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale (articolo 47), e deve essere applicata nel rispetto di tali diritti e principi.

- (34) Poiché l'obiettivo della presente direttiva, ossia l'istituzione di un quadro comune generale di disposizioni, misure e meccanismi di controllo necessari per migliorare e uniformare l'applicazione della direttiva 96/71/CE, non può essere realizzato in misura sufficiente dagli Stati membri e può quindi, in ragione delle dimensioni e degli effetti dell'azione, essere realizzato meglio a livello dell'Unione, quest'ultima può adottare misure, in conformità al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del trattato sull'Unione europea. La presente direttiva si limita a quanto è necessario per conseguire tale obiettivo, secondo il principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

CAPO I DISPOSIZIONI GENERALI

Articolo 1 Oggetto

1. La presente direttiva stabilisce un quadro comune generale di disposizioni, misure e meccanismi di controllo intesi a migliorare e a uniformare l'applicazione nella pratica della direttiva 96/71/CE, comprendente anche misure dirette a prevenire e sanzionare ogni violazione ed elusione delle norme vigenti.

La presente direttiva mira a garantire il rispetto di un appropriato livello minimo di protezione dei diritti dei lavoratori distaccati per una prestazione transfrontaliera di servizi, a facilitare l'esercizio della libertà di prestazione di servizi e a creare condizioni di concorrenza leale tra i prestatori di servizi.

2. La presente direttiva non pregiudica in alcun modo l'esercizio dei diritti fondamentali riconosciuti dagli Stati membri e dal diritto dell'Unione, ivi compresi il diritto o la libertà di sciopero e il diritto o la libertà di intraprendere altre azioni contemplate dalla disciplina delle relazioni industriali negli Stati membri, secondo le leggi e le prassi nazionali, né il diritto di negoziare, concludere ed applicare accordi collettivi e promuovere azioni collettive secondo le leggi e le prassi nazionali.

Articolo 2 Definizioni

Ai fini della presente direttiva si intende per

- (a) "autorità competente", l'autorità designata da uno Stato membro per esercitare le funzioni previste dalla presente direttiva;

- (b) "autorità richiedente", l'autorità competente di un Stato membro che presenta una domanda di assistenza, informazione, notificazione o recupero concernente una sanzione di cui al capo V;
- (c) "autorità adita", l'autorità competente di uno Stato membro alla quale è diretta una richiesta di assistenza, informazione, notificazione o recupero.

Articolo 3
Prevenzione degli abusi e dell'elusione

1. Ai fini dell'applicazione della direttiva 96/71/CE le autorità competenti tengono conto degli elementi fattuali che caratterizzano le attività esercitate da un'impresa nello Stato in cui è stabilita per determinare se effettivamente essa esercita attività sostanziali diverse da quelle puramente interne di gestione o amministrazione. Tali elementi sono, in particolare, i seguenti:
 - (a) il luogo in cui l'impresa ha la propria sede legale e amministrativa, utilizza uffici, paga imposte, è iscritta in un albo professionale o è registrata presso la camera di commercio;
 - (b) il luogo in cui i lavoratori distaccati sono assunti;
 - (c) la legge applicabile ai contratti stipulati dall'impresa con i suoi lavoratori e con i suoi clienti;
 - (d) il luogo in cui l'impresa esercita la propria attività economica principale e in cui è occupato il suo personale amministrativo;
 - (e) il numero anormalmente basso di contratti eseguiti e/o l'ammontare del fatturato realizzato nello Stato membro di stabilimento.

La valutazione di questi elementi è adattata in funzione dei casi specifici e tiene conto della natura delle attività svolte dall'impresa nello Stato membro in cui è stabilita.

2. Per valutare se un lavoratore distaccato temporaneamente presta la sua attività in uno Stato membro diverso da quello in cui abitualmente lavora, sono esaminati tutti gli elementi fattuali che caratterizzano tale attività e la situazione del lavoratore.

Gli elementi considerati possono essere i seguenti:

- (f) l'attività lavorativa è svolta per un periodo di tempo limitato in un altro Stato membro;
- (g) il lavoratore è distaccato in uno Stato membro diverso da quello nel quale o a partire dal quale esercita abitualmente la propria attività secondo il regolamento (CE) n. 593/2008 e/o la convenzione di Roma;
- (h) il lavoratore distaccato ritorna o si prevede che riprenda la sua attività nello Stato membro da cui è stato distaccato dopo aver effettuato i lavori o prestato i servizi per i quali è stato distaccato;

- (i) il datore di lavoro che distacca il lavoratore provvede alle spese di viaggio, vitto e alloggio o le rimborsa, e in che modo;
- (j) lo stesso posto è stato in precedenza ripetutamente occupato dallo stesso o da un altro lavoratore (distaccato).

Gli elementi fattuali sopraenunciati intervengono come fattori indicativi nella valutazione complessiva e non possono pertanto essere considerati isolatamente. I criteri sono adattati a ogni caso particolare e tengono conto delle specificità della situazione.

CAPO II

ACCESSO ALL'INFORMAZIONE

Articolo 4

Ruolo degli uffici di collegamento

Ai fini della presente direttiva gli Stati membri designano, secondo la legge e/o la prassi nazionali, una o più autorità competenti, che possono comprendere gli uffici di collegamento di cui all'articolo 4 della direttiva 96/71/CE.

Le coordinate delle autorità competenti sono comunicate alla Commissione e agli altri Stati membri. La Commissione pubblica e aggiorna regolarmente l'elenco delle autorità competenti e degli uffici di collegamento.

Articolo 5

Facilitazione dell'accesso all'informazione

1. Gli Stati membri adottano le misure appropriate per far sì che le informazioni relative alle condizioni di lavoro e di occupazione di cui all'articolo 3 della direttiva 96/71/CE che i prestatori di servizi devono rispettare siano rese pubbliche in modo chiaro, esauriente e facilmente accessibile a distanza e per via elettronica, in formati e secondo standard web che permettano l'accesso alle persone con disabilità, e per far sì che gli uffici di collegamento o gli altri organismi nazionali competenti di cui all'articolo 4 della direttiva 96/71/CE siano in grado di svolgere efficacemente i propri compiti.
2. Per migliorare l'accesso all'informazione, gli Stati membri:
 - (k) indicano chiaramente nei siti web nazionali, in modo dettagliato e comprensibile e in formato accessibile, quali condizioni di lavoro e/o quali parti della rispettiva legislazione (nazionale e/o regionale) devono essere applicate ai lavoratori distaccati nel loro territorio;
 - (l) adottano le misure necessarie per rendere pubbliche su siti internet informazioni sui contratti collettivi applicabili (e sui soggetti cui si applicano) e sulle condizioni di lavoro che i prestatori di servizi provenienti da altri Stati membri devono applicare in base alla direttiva 96/71/CE, se possibile

indicando *link* a siti internet e altri punti di contatto, in particolare le parti sociali pertinenti;

- (m) mettono tali informazioni a disposizione dei lavoratori e dei prestatori di servizi in lingue diverse dalla lingua o dalle lingue nazionali del paese in cui i servizi sono prestati, se possibile presentando sinteticamente in un foglio illustrativo le principali condizioni di lavoro applicabili, e su richiesta in formati accessibili alle persone con disabilità;
 - (n) migliorano l'accessibilità e la chiarezza dell'informazione fornita sui siti web nazionali;
 - (o) indicano, se possibile, una persona di contatto dell'ufficio di collegamento incaricata di rispondere alle richieste di informazioni;
 - (p) tengono aggiornate le informazioni fornite nelle schede dei paesi.
3. La Commissione continua a prestare assistenza agli Stati membri in questo campo.
4. Se, secondo le leggi, le tradizioni e le prassi nazionali, le condizioni di lavoro di cui all'articolo 3 della direttiva 96/71/CE sono stabilite in contratti collettivi, come previsto dall'articolo 3, paragrafi 1 e 8, di tale direttiva, gli Stati membri si assicurano che le parti sociali ne prendano conoscenza e mettano a disposizione dei prestatori di servizi provenienti da altri Stati membri e dei lavoratori distaccati le relative informazioni, in particolare per quanto riguarda le diverse tariffe minime salariali e i loro elementi costitutivi, il metodo utilizzato per calcolare la retribuzione dovuta e i criteri per la classificazione nelle diverse categorie salariali.

CAPO III

COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA

Articolo 6

Mutua assistenza - Principi generali

1. Gli Stati membri cooperano strettamente e si prestano mutuamente assistenza per facilitare l'applicazione nella pratica della presente direttiva
2. La cooperazione degli Stati membri consiste, in particolare, nel rispondere alle motivate richieste di informazioni e di controlli, ispezioni e indagini da parte delle autorità competenti in relazione a situazioni di distacco di cui all'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva 96/71/CE, ivi comprese indagini su casi di violazione delle norme applicabili al distacco dei lavoratori o di presunte attività transnazionali illegali.
3. Per rispondere a una richiesta di assistenza proveniente dalle autorità competenti di un altro Stato membro, gli Stati membri dispongono che i prestatori di servizi stabiliti nel loro territorio comunichino alle rispettive autorità competenti tutte le informazioni necessarie per il controllo delle loro attività secondo la legislazione nazionale.

4. Nel caso in cui incontri difficoltà nel rispondere a una richiesta di informazioni o nell'effettuare controlli, ispezioni o indagini, lo Stato membro in questione ne informa sollecitamente lo Stato membro richiedente al fine di trovare una soluzione.
5. Gli Stati membri trasmettono per via elettronica quanto prima possibile, entro due settimane dal ricevimento della richiesta, le informazioni richieste da altri Stati membri o dalla Commissione.

Uno specifico meccanismo d'urgenza è utilizzato per situazioni particolari in cui uno Stato membro sia venuto a conoscenza di particolari circostanze che richiedono un intervento urgente. In questi casi le informazioni sono comunicate entro 24 ore.

6. Gli Stati membri dispongono che i registri nei quali i prestatori di servizi sono iscritti e che possono essere consultati dalle autorità competenti sul loro territorio possano anche essere consultati, alle stesse condizioni, dalle omologhe autorità competenti di altri Stati membri.
7. Gli Stati membri garantiscono la riservatezza delle informazioni che scambiano. Le informazioni scambiate sono utilizzate solo in relazione alle questioni per cui sono state richieste.
8. La cooperazione amministrativa e l'assistenza reciproca sono prestate a titolo gratuito.
9. La Commissione e le autorità competenti cooperano strettamente per valutare le difficoltà eventualmente sorte nell'applicazione dell'articolo 3, paragrafo, 10 della direttiva 96/71/CE.

Articolo 7

Ruolo dello Stato membro di stabilimento

1. Lo Stato membro di stabilimento del prestatore di servizi continua ad esercitare un'azione di controllo e di monitoraggio e ad adottare le necessarie misure di vigilanza ed esecutive, secondo le leggi, la prassi e le procedure amministrative nazionali, nei riguardi dei lavoratori distaccati in un altro Stato membro.
2. Nei casi di cui all'articolo 3, paragrafi 1 e 2, e all'articolo 9, paragrafo 1, lo Stato membro di stabilimento del prestatore di servizi presta assistenza allo Stato membro in cui i lavoratori distaccati svolgono la loro attività per assicurare il rispetto delle condizioni previste dalla direttiva 96/71/CE e dalla presente direttiva. Qualora lo Stato membro di stabilimento del prestatore di servizi sia a conoscenza di fatti specifici che lascino presumere l'esistenza di irregolarità, comunica di propria iniziativa allo Stato membro in cui i lavoratori distaccati svolgono la loro attività le informazioni di cui all'articolo 3, paragrafi 1 e 2, e all'articolo 9, paragrafo 1.
3. Le autorità competenti dello Stato membro ospitante possono parimenti chiedere alle autorità competenti dello Stato membro di stabilimento, per ciascuna prestazione o per ciascun prestatore di servizi, di fornire informazioni circa la legalità dello stabilimento del prestatore di servizi, la sua buona condotta e l'assenza di violazioni delle norme in vigore. Le autorità competenti dello Stato membro di stabilimento comunicano tali informazioni nei modi previsti dall'articolo 6.

4. L'obbligo di cui ai paragrafi 1 e 2 non comporta per lo Stato membro di stabilimento l'obbligo di effettuare controlli fattuali nel territorio dello Stato membro ospitante in cui è prestato il servizio. Tali controlli sono, se necessario, effettuati dalle autorità dello Stato membro ospitante su richiesta delle autorità competenti dello Stato membro di stabilimento, come previsto dall'articolo 10 e secondo i poteri di vigilanza previsti dalla legge, dalla prassi e dalle procedure nazionali dello Stato membro ospitante e conformi al diritto dell'Unione.

Articolo 8
Misure di accompagnamento

1. Gli Stati membri, con l'assistenza della Commissione, adottano misure di accompagnamento per sviluppare, facilitare e promuovere gli scambi di personale responsabile della cooperazione amministrativa e dell'assistenza reciproca, nonché della vigilanza sul rispetto della normativa vigente.
2. La Commissione valuta la necessità di un sostegno finanziario diretto a migliorare la cooperazione amministrativa e ad accrescere la fiducia reciproca mediante progetti, comprese la promozione di scambi di personale e la formazione, nonché lo sviluppo, la facilitazione e la promozione di iniziative riguardanti le migliori pratiche, anche delle parti sociali a livello di Unione, come la creazione e l'aggiornamento di basi di dati o siti web comuni contenenti informazioni generali o settoriali sulle condizioni di lavoro da rispettare.

CAPO IV

CONTROLLO DELLA CONFORMITÀ

Articolo 9
Misure di controllo nazionali

1. Gli Stati membri possono imporre solo gli obblighi amministrativi e le misure di controllo seguenti:
 - (q) l'obbligo per i prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro di presentare alle autorità competenti nazionali responsabili, al più tardi all'inizio della prestazione del servizio, una semplice dichiarazione riguardante l'identità del prestatore di servizi, la presenza di uno o più lavoratori distaccati chiaramente identificabili, il loro numero previsto, la durata e il luogo previsti della loro presenza e i servizi che giustificano il distacco;
 - (r) l'obbligo, durante il periodo di distacco, di mettere o mantenere a disposizione e/o di conservare in un luogo accessibile e chiaramente individuato nel suo territorio, come il luogo di lavoro o il cantiere, o per i lavoratori mobili del settore dei trasporti la base operativa o il veicolo con il quale il servizio è prestato, copie cartacee o elettroniche del contratto di lavoro (o di un documento equivalente ai sensi della direttiva 91/533/CEE, comprese, se del caso, le informazioni aggiuntive di cui all'articolo 4 di tale direttiva), dei fogli

paga, dei cartellini orari e delle prove del pagamento delle retribuzioni, o di documenti equivalenti;

- (s) l'obbligo di fornire una traduzione dei documenti di cui alla lettera b) può essere giustificato, purché si tratti di documenti di lunghezza non eccessiva e per i quali sono generalmente utilizzati modelli standard;
- (t) l'obbligo di designare una persona di contatto abilitata a negoziare per conto del datore di lavoro, se necessario, con le parti sociali dello Stato membro nel quale ha luogo il distacco, secondo la legge e la prassi nazionali, durante il periodo in cui sono prestati i servizi.

2. Gli Stati membri provvedono a che le procedure e le formalità relative al distacco dei lavoratori possano essere espletate facilmente dalle imprese, per quanto possibile a distanza e per via elettronica.
3. Entro i tre anni seguenti la data di cui all'articolo 20, la necessità e l'opportunità dell'applicazione di misure nazionali di controllo sono esaminate tenendo conto delle esperienze acquisite e dell'efficacia del sistema di cooperazione e di scambio di informazioni, dell'elaborazione di documenti più uniformi, standardizzati, della definizione di principi comuni o di standard per le ispezioni nel campo del distacco dei lavoratori nonché dell'evoluzione delle tecnologie, al fine di proporre, se del caso, le necessarie modifiche.

Articolo 10 *Ispezioni*

1. Gli Stati membri provvedono affinché siano predisposti appropriati controlli e meccanismi di vigilanza e siano effettuate nel loro territorio efficaci e adeguate ispezioni dirette a controllare la conformità alle disposizioni della direttiva 96/71/CE e a garantirne la corretta applicazione. Tali ispezioni si basano principalmente su una valutazione dei rischi effettuata regolarmente dalle autorità competenti, che identifica i settori d'attività in cui nel loro territorio si concentra la presenza di lavoratori distaccati per la prestazione di servizi. Nel procedere a tale valutazione dei rischi, è tenuto conto della realizzazione di grandi progetti infrastrutturali, dei problemi e delle necessità particolari di specifici settori, delle precedenti irregolarità e della vulnerabilità di talune categorie di lavoratori.
2. Gli Stati membri si assicurano che le ispezioni e i controlli della conformità alla direttiva 96/71/CE non siano discriminatori e/o sproporzionati.
3. Nel caso in cui, nel corso delle ispezioni e alla luce dei criteri di cui all'articolo 3, si presenti la necessità di disporre di informazioni, lo Stato membro in cui è prestato il servizio e lo Stato membro di stabilimento agiscono secondo le norme vigenti in materia di cooperazione amministrativa, ossia le autorità competenti cooperano secondo le regole e i principi di cui agli articoli 6 e 7.
4. Negli Stati membri in cui, secondo la legge e la prassi nazionali, spetta ai datori di lavoro e ai lavoratori stabilire le condizioni di lavoro dei lavoratori distaccati di cui all'articolo 3 della direttiva 96/71/CE, in particolare le tariffe minime salariali e l'orario di lavoro, essi possono, al livello appropriato e alle condizioni stabilite dagli

Stati membri, anche controllare l'applicazione delle pertinenti condizioni di lavoro dei lavoratori distaccati, purché sia garantito un livello di protezione adeguato, equivalente a quello risultante dalla direttiva 96/71/CE e dalla presente direttiva.

5. Gli Stati membri in cui gli ispettorati del lavoro non esercitano funzioni di controllo e di vigilanza sulle condizioni di lavoro dei lavoratori distaccati possono in via derogatoria, consultate le parti sociali a livello nazionale, adottare o mantenere disposizioni che garantiscano il rispetto di tali condizioni, purché tali disposizioni garantiscano alle persone interessate un livello di protezione adeguato, equivalente a quello risultante dalla direttiva 96/71/CE e dalla presente direttiva.

CAPO V

ESECUZIONE DEGLI OBBLIGHI

Articolo 11

Difesa dei diritti – Facilitazione delle denunce – Arretrati

1. Ai fini dell'esecuzione degli obblighi risultanti dall'articolo 6 della direttiva 96/71/CE e dalla presente direttiva, gli Stati membri provvedono affinché i lavoratori distaccati che ritengono di aver subito un pregiudizio in conseguenza di una violazione delle norme vigenti possano, anche nello Stato membro nel cui territorio sono o erano distaccati, ricorrere a efficaci meccanismi per denunciare direttamente i loro datori di lavoro e abbiano il diritto di proporre azioni giudiziarie o amministrative, anche dopo che abbia avuto termine il rapporto di lavoro nell'ambito del quale la presunta violazione è stata commessa.
2. Quanto disposto al paragrafo 1 lascia impregiudicata la competenza degli organi giurisdizionali degli Stati membri, quale stabilita, in particolare, nei pertinenti strumenti del diritto dell'Unione e/o in convenzioni internazionali.
3. Gli Stati membri dispongono che le organizzazioni sindacali e altre parti terze, quali associazioni, organizzazioni e altre persone giuridiche che hanno, in base ai criteri stabiliti dalle rispettive legislazioni nazionali, un interesse legittimo a veder rispettate le disposizioni della presente direttiva, possano, per conto o a sostegno del lavoratore distaccato o del suo datore di lavoro, con la sua approvazione, promuovere ogni procedimento giudiziario o amministrativo diretto a ottenere l'applicazione della presente direttiva e/o l'esecuzione degli obblighi da essa risultanti.
4. Quanto disposto ai paragrafi 1 e 3 lascia impregiudicate le norme nazionali relative ai termini di prescrizione o ai termini entro cui possono essere proposte azioni simili e le norme nazionali di procedura concernenti la rappresentanza e la difesa in giudizio.
5. Gli Stati membri provvedono a che siano istituiti meccanismi che consentono ai lavoratori distaccati di riscuotere
 - (u) le remunerazioni arretrate loro spettanti in base alle condizioni di lavoro di cui all'articolo 3 della direttiva 96/71/CE;

- (v) il rimborso degli importi eccessivi, in relazione alla retribuzione netta o alla qualità dell'alloggio, trattenuti o dedotti dal salario in contropartita dell'alloggio fornito dal datore di lavoro.

Il presente paragrafo si applica anche nei casi in cui i lavoratori distaccati hanno fatto ritorno dallo Stato membro nel quale il distacco ha avuto luogo.

Articolo 12

Subcontratto - Responsabilità solidale

1. In relazione alle attività del settore edile di cui all'allegato della direttiva 96/71/CE, per tutte le situazioni di distacco previste dall'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva 96/71/CE, gli Stati membri dispongono, in modo non discriminatorio riguardo alla tutela dei diritti equivalenti dei dipendenti dei subcontraenti diretti stabiliti nel rispettivo territorio, che il contraente di cui il datore di lavoro (prestatore di servizi o impresa di lavoro temporaneo o agenzia di somministrazione di lavoro) è un subcontraente diretto possa, in aggiunta o in luogo del datore di lavoro, essere tenuto responsabile dal lavoratore e/o dai fondi o dalle istituzioni comuni delle parti sociali in caso di mancato pagamento:
 - (w) delle retribuzioni nette arretrate corrispondenti alle tariffe salariali minime e/o dei contributi dovuti a fondi o istituzioni comuni delle parti sociali, se rientranti nell'articolo 3, paragrafo 1 della direttiva 96/71/CE;
 - (x) dei rimborsi di imposte o contributi sociali indebitamente trattenuti dal salario.

La responsabilità di cui al presente paragrafo è limitata ai diritti dei lavoratori acquisiti nell'ambito del rapporto contrattuale tra il contraente e il suo subcontraente.

2. Gli Stati membri dispongono che un contraente che abbia adempiuto gli obblighi di diligenza non sia tenuto responsabile in forza di quanto previsto dal paragrafo 1. Tali disposizioni sono applicate in modo trasparente, non discriminatorio e proporzionato. Esse possono comportare misure preventive adottate dal contraente concernenti la prova fornita dal subcontraente delle principali condizioni di lavoro applicate ai lavoratori distaccati di cui all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva 96/71/CE, compresi i fogli paga e il pagamento dei salari, il rispetto degli obblighi contributivi e/o fiscali nello Stato membro di stabilimento e il rispetto delle norme vigenti in materia di distacco dei lavoratori.
3. Gli Stati membri possono, nel rispetto del diritto dell'Unione, prevedere nell'ordinamento nazionale norme più rigorose in materia di responsabilità, in modo non discriminatorio e proporzionato, per quanto riguarda la portata della responsabilità del subcontraente. Gli Stati membri possono altresì, nel rispetto del diritto dell'Unione, prevedere tale responsabilità in settori diversi da quelli indicati nell'allegato della direttiva 96/71/CE. Gli Stati membri possono in questi casi disporre che il contraente che ha adempiuto gli obblighi di diligenza previsti dalla legislazione nazionale non sia tenuto responsabile.
4. Entro i tre anni seguenti la data di cui all'articolo 20, la Commissione, in consultazione con gli Stati membri e con le parti sociali a livello di Unione europea,

esamina l'applicazione del presente articolo al fine di proporre, se del caso, le necessarie modifiche.

CAPO VI

ESECUZIONE TRANSFRONTALIERA DELLE SANZIONI AMMINISTRATIVE

Articolo 13

Principi generali - Assistenza e riconoscimento reciproci

1. Fatti salvi i mezzi che sono o possono essere previsti dalla legislazione dell'Unione, i principi dell'assistenza e del riconoscimento reciproci e le misure e procedure di cui al presente articolo si applicano all'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni amministrative inflitte in uno Stato membro a prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro nei casi di inosservanza delle norme vigenti.
2. L'autorità richiedente può, secondo le leggi, i regolamenti e le prassi amministrative nazionali vigenti, chiedere all'autorità competente di un altro Stato membro di riscuotere una sanzione o di notificare una decisione che impone una sanzione, se le leggi, i regolamenti e le prassi amministrative vigenti nello Stato membro dell'autorità adita autorizzano un'azione in tal senso nel caso di reclami o decisioni simili.

L'autorità competente dello Stato membro richiedente provvede affinché la richiesta di recupero di una sanzione o la notificazione di una decisione che impone una sanzione avvenga secondo le norme in vigore in tale Stato membro, mentre l'autorità competente adita provvede affinché tale recupero o notificazione nello Stato membro adito avvenga secondo le leggi, i regolamenti e le prassi amministrative in vigore in quest'ultimo.

L'autorità richiedente non può chiedere il recupero di una sanzione o la notificazione di una decisione che impone una sanzione se e fintanto che la sanzione e il corrispondente reclamo e/o lo strumento che ne permette l'esecuzione nello Stato membro richiedente sono impugnati in tale Stato membro.

Articolo 14

Domanda di recupero, informazione o notificazione

1. Quando l'autorità richiedente formula una richiesta di recupero di una sanzione o di notificazione di una decisione che impone una sanzione, l'autorità adita fornisce le informazioni e l'assistenza utili all'autorità richiedente per il recupero della sanzione e, per quanto possibile, per il corrispondente reclamo.

La richiesta di informazioni concernente il recupero di una sanzione e la notificazione di una decisione ad essa relativa indica almeno:

- (a) il nome e l'indirizzo conosciuto del destinatario e altri dati o informazioni utili alla sua identificazione,

- (b) lo scopo della notificazione o della richiesta di recupero, il termine entro il quale esso deve essere eseguito e le date pertinenti alla procedura di esecuzione;
 - (c) una descrizione della natura e dell'ammontare della sanzione, del corrispondente reclamo in relazione al quale la richiesta è presentata e delle sue varie componenti;
 - (d) ogni altra informazione o documento, anche di natura giudiziaria, concernente il reclamo o la sanzione;
 - (e) nome, indirizzo e coordinate dell'autorità competente responsabile della valutazione della sanzione e, se diverso, dell'organismo competente da cui possono essere ottenute ulteriori informazioni sulla sanzione o sulle possibilità di impugnare l'obbligo di pagamento o la decisione che lo impone.
2. Ai fini del recupero di una sanzione o della notificazione di una decisione che impone una sanzione nello Stato membro adito, ogni sanzione in relazione alla quale sia stata presentata una richiesta di recupero o di notificazione è trattata come una sanzione dello Stato membro adito.
3. L'autorità adita informa immediatamente l'autorità richiedente del seguito dato alla sua richiesta di notificazione o di recupero e, più in particolare, della data in cui lo strumento o la decisione sono stati trasmessi o notificati al destinatario.

L'autorità adita informa l'autorità richiedente anche dei motivi che ostano all'accoglimento di una richiesta di informazione, di recupero o di notificazione.

Articolo 15 Sospensione della procedura

1. Se, nel corso della procedura di recupero o di notificazione, la sanzione e/o il corrispondente reclamo sono impugnati dal prestatore di servizi in questione o da una parte interessata, la procedura di esecuzione transfrontaliera della sanzione irrogata è sospesa in attesa della decisione al riguardo dell'autorità nazionale competente.

L'autorità richiedente informa senza indugio dell'impugnazione l'autorità adita.

2. Le controversie concernenti le misure esecutive adottate nello Stato membro adito o la validità di una notificazione effettuata da un'autorità competente dello Stato membro adito sono sottoposte all'organo competente o all'autorità giudiziaria di tale Stato membro in conformità alle disposizioni legislative e regolamentari in esso vigenti.

Articolo 16 Spese

1. L'autorità adita trasferisce all'autorità richiedente gli importi recuperati in relazione alle sanzioni di cui al presente capo.

L'autorità adita può recuperare importi dalla persona fisica o giuridica interessata e trattenere la somma corrispondente alle spese sostenute in relazione al recupero, secondo le leggi, i regolamenti e le procedure o prassi amministrative dello Stato membro adito che si applicano a reclami simili.

2. Gli Stati membri rinunciano tra loro a qualsiasi rimborso delle spese derivanti dall'assistenza reciproca che si prestano in forza della presente direttiva o risultanti dalla sua applicazione.

Qualora il recupero presenti una difficoltà particolare, riguardi un importo molto elevato, l'autorità richiedente e l'autorità adita possono convenire caso per caso modalità di rimborso specifiche.

3. Nonostante quanto disposto al paragrafo 2, l'autorità competente dello Stato membro richiedente resta responsabile, nei confronti dello Stato membro adito, delle spese e delle perdite conseguenti ad azioni riconosciute infondate per quanto riguarda la sussistenza della sanzione, la validità del titolo emesso dall'autorità richiedente ai fini dell'esecuzione e/o l'adozione di misure cautelari.

CAPO VII

DISPOSIZIONI FINALI

Articolo 17 *Sanzioni*

Gli Stati membri stabiliscono le sanzioni applicabili in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della presente direttiva e adottano tutte le misure necessarie per garantirne l'osservanza. Le sanzioni previste sono efficaci, proporzionate e dissuasive. Gli Stati membri notificano tali disposizioni alla Commissione entro il [... data del recepimento] e le comunicano sollecitamente le eventuali modifiche ad esse successivamente apportate.

Articolo 18 *Sistema di informazione del mercato interno*

1. La cooperazione amministrativa e l'assistenza reciproca tra le autorità competenti degli Stati membri di cui agli articoli 6, 7, 10, paragrafo 3, 13, 14 e 15 sono attuate per mezzo del sistema di informazione del mercato interno (IMI) istituito dal [regolamento IMI]⁸⁹.
2. Gli Stati membri possono continuare ad applicare gli accordi bilaterali concernenti la cooperazione amministrativa tra le loro autorità competenti per quanto riguarda

⁸⁹ L'IMI è un'applicazione online sicura che consente alle autorità nazionali, regionali e locali di comunicare rapidamente e agevolmente con le loro controparti all'estero. È stato finanziato dal programma IDABC (Fornitura interoperabile di servizi europei di amministrazione elettronica alle pubbliche amministrazioni, alle imprese e ai cittadini). Cfr. la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sulla cooperazione amministrativa attraverso il sistema d'informazione del mercato interno ("regolamento IMI"), COM (2001) 522, 29.8.2011.

l'applicazione e il monitoraggio delle condizioni di lavoro applicabili ai lavoratori distaccati di cui all'articolo 3 della direttiva 96/71/CE, purché tali accordi non abbiano effetti negativi sui diritti e sugli obblighi delle persone e delle società interessate.

3. Nel contesto degli accordi bilaterali di cui al paragrafo 2, le autorità competenti degli Stati membri utilizzano per quanto possibile l'IMI. In ogni caso, se un'autorità competente di uno degli Stati membri interessati ha utilizzato l'IMI, esso è utilizzato in ogni successiva procedura e prevale sui meccanismi previsti nell'accordo bilaterale per quanto riguarda la cooperazione amministrativa e l'assistenza reciproca.

Articolo 19 *Modifica del [regolamento IMI]*

Nell'allegato I del [regolamento IMI] è aggiunto il seguente punto:

1. Direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi⁹⁰: articolo 4;
2. Direttiva xxxx/xx/UE 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 servizi⁹¹: articoli 6, 7, 10, paragrafo 3, 13, 14 e 15.

Articolo 20 *Recepimento*

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro due anni dalla sua entrata in vigore. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni nonché una tavola di concordanza tra queste ultime e la presente direttiva.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno adottate nella materia disciplinata dalla presente direttiva.

Articolo 21 *Relazione*

Entro i cinque anni seguenti la scadenza del termine fissato per il recepimento, la Commissione presenta al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale

⁹⁰ GU L 18 del 21.1.1997.

⁹¹ GU ...

europeo una relazione sull'attuazione della presente direttiva, accompagnandola, se necessario, di appropriate proposte.

Articolo 22
Entrata in vigore

La presente direttiva entra in vigore il giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 23
Destinatari

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles, il 21.3.2012

Per il Parlamento europeo
Il presidente

Per il Consiglio
Il presidente

SCHEDA FINANZIARIA LEGISLATIVA

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA/INIZIATIVA

- 1.1. Titolo della proposta/iniziativa
- 1.2. Settore/settori interessati nella struttura ABM/ABB
- 1.3. Natura della proposta/iniziativa
- 1.4. Obiettivi
- 1.5. Motivazione della proposta/iniziativa
- 1.6. Durata e incidenza finanziaria
- 1.7. Modalità di gestione previste

2. MISURE DI GESTIONE

- 2.1. Disposizioni in materia di monitoraggio e di relazioni
- 2.2. Sistema di gestione e di controllo
- 2.3. Misure di prevenzione delle frodi e delle irregolarità

3. INCIDENZA FINANZIARIA PREVISTA DELLA PROPOSTA/INIZIATIVA

- 3.1. Rubrica/rubriche del quadro finanziario pluriennale e linea/linee di bilancio di spesa interessate
- 3.2. Incidenza prevista sulle spese
 - 3.2.1. *Sintesi dell'incidenza prevista sulle spese*
 - 3.2.2. *Incidenza prevista sugli stanziamenti operativi*
 - 3.2.3. *Incidenza prevista sugli stanziamenti di natura amministrativa*
 - 3.2.4. *Compatibilità con il quadro finanziario pluriennale attuale*
 - 3.2.5. *Partecipazione di terzi al finanziamento*
- 3.3. Incidenza prevista sulle entrate

SCHEDA FINANZIARIA LEGISLATIVA

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA/INIZIATIVA

1.1. Titolo della proposta/iniziativa

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

1.2. Settore/settori interessati nella struttura ABM/ABB⁹²

Occupazione, solidarietà sociale
Politica del mercato unico
Mercato interno dei servizi

1.3. Natura della proposta/iniziativa

- La proposta/iniziativa riguarda **una nuova azione**
- La proposta/iniziativa riguarda **una nuova azione a seguito di un progetto pilota/un'azione preparatoria**⁹³
- La proposta/iniziativa riguarda la **proroga di un'azione esistente**
- La proposta/iniziativa riguarda **un'azione riorientata verso una nuova azione**

1.4. Obiettivi

1.4.1. Obiettivo/obiettivi strategici pluriennali della Commissione oggetto della proposta/iniziativa

Contribuire agli obiettivi Europa 2020:
- Promuovere una maggiore partecipazione al mercato del lavoro
- Sviluppare un mercato del lavoro europeo sicuro, flessibile e mobile
- Promuovere la coesione sociale ed economica
Creare un quadro normativo efficace per il mercato interno dei servizi, su basi solide, a beneficio dei consumatori e delle imprese

1.4.2. Obiettivo/obiettivi specifici e attività ABM/ABB interessate

Obiettivo specifico n.1 (EMPL):

⁹² ABM: Activity Based Management (gestione per attività) – ABB: Activity Based Budgeting (bilancio per attività).
⁹³ A norma dell'articolo 49, paragrafo 6, lettera a) o b), del regolamento finanziario.

Ottenere un'applicazione efficace in tutti gli Stati membri della normativa europea in materia di salute e sicurezza e di lavoro

Obiettivo specifico n. 3 (EMPL):

Rafforzare partenariati efficaci con attori nazionali e paneuropei a sostegno degli obiettivi perseguiti nei settori dell'occupazione e della solidarietà sociale

Obiettivo specifico n. 1 (MARKT):

Dare seguito all'atto per il mercato unico e promuovere lo sviluppo dell'impresa sociale

Obiettivo specifico n. 12 (MARKT):

Sviluppare tutte le potenzialità del sistema di informazione del mercato interno (IMI) a sostegno di una migliore applicazione della legislazione sul mercato unico

Attività ABM/ABB interessate

Occupazione, solidarietà sociale (EMPL)

Politica del mercato unico (MARKT)

Mercato interno dei servizi (MARKT)

1.4.3. *Risultati e incidenza previsti*

Precisare gli effetti che la proposta/iniziativa dovrebbe avere sui beneficiari/gruppi interessati.

1. Migliore protezione dei diritti dei lavoratori distaccati
 - Miglioramento dell'informazione sulle condizioni di lavoro applicabili per i lavoratori distaccati
 - Maggiori possibilità per i lavoratori distaccati di difendere i propri diritti, anche nelle situazioni di subappalto a catena
 - Chiarimento del ruolo delle parti sociali nelle attività di esecuzione
 - Miglioramento del monitoraggio delle condizioni di lavoro e dell'applicazione delle relative norme
2. Facilitazione della prestazione transfrontaliera di servizi e miglioramento del clima di concorrenza leale
 - Definizione più precisa di distacco
 - Miglioramento dell'informazione sugli obblighi delle imprese relativi alle condizioni di lavoro dei lavoratori distaccati
 - Chiarimento degli obblighi amministrativi e delle misure di controllo nazionali
 - Miglioramento della cooperazione amministrativa tra le autorità nazionali responsabili

1.4.4. *Indicatori di risultato e di incidenza*

Precisare gli indicatori che permettono di seguire la realizzazione della proposta/iniziativa.

Una volta chiariti i contenuti dell'azione futura, la Commissione, con la collaborazione del comitato di esperti sul distacco dei lavoratori, definirà alcuni indicatori riguardanti il funzionamento della direttiva. Gli indicatori proposti sono i seguenti (dopo ogni indicatore è menzionata la fonte di informazione): i) numero di ricerche effettuate su siti web nazionali dedicati al distacco dei lavoratori (Stati membri); ii) numero di progetti di cooperazione fra paesi in materia di distacco promossi dalle autorità nazionali o dalle parti sociali (Stati membri); iii) numero di richieste presentate tramite l'applicazione speciale IMI per il distacco (Commissione); iv) numero di controversie sottoposte alle giurisdizioni nazionali (Stati membri); (v) percentuale di ispezioni che danno luogo a sanzioni (Stati membri). La Commissione continuerà inoltre a raccogliere dati amministrativi sul distacco sulla base dei dati di sicurezza sociale. Per quanto riguarda la frequenza d'uso, questi indicatori verranno regolarmente presentati e discussi in seno al comitato di esperti e faranno anche parte della serie di indicatori da utilizzare nella valutazione menzionata più avanti.

1.5. Motivazione della proposta/iniziativa

1.5.1 Necessità da coprire nel breve e lungo termine

La proposta mira a migliorare e a rafforzare l'applicazione della direttiva sul distacco dei lavoratori, anche con misure destinate a prevenire e sanzionare ogni forma di violazione e di elusione delle norme in vigore.

La proposta intende rimediare alle carenze in fatto di informazione dei datori di lavoro e dei lavoratori distaccati, controllo e applicazione e cooperazione amministrativa, sopprimere gli obblighi amministrativi e le misure di controllo inutili imposti ai prestatori di servizi, assicurare la tutela dei lavoratori distaccati nelle controversie relative alle condizioni di lavoro individuali, tener conto delle situazioni in cui il distacco non è più di natura temporanea o ha un carattere di rotazione o in cui il datore di lavoro non ha un legame effettivo con lo Stato membro di provenienza.

Per far questo, la proposta introduce disposizioni più precise per quanto riguarda l'applicazione e il monitoraggio della direttiva, la protezione dei diritti dei lavoratori distaccati e altri criteri per chiarire gli elementi costitutivi della nozione di distacco in modo da contrastare meglio gli abusi e le forme di elusione delle norme.

1.5.2 Valore aggiunto dell'intervento dell'Unione europea

I problemi individuati sono collegati agli obiettivi indicati dall'articolo 3, paragrafo 3, del TUE e dagli articoli 56 e 151 del TFUE. L'insufficiente chiarezza del quadro giuridico esistente a livello UE è all'origine di questi problemi. La direttiva attuale lascia agli Stati membri un'ampia discrezionalità per quanto riguarda la sua applicazione e i precedenti tentativi di risolvere i problemi esistenti mediante misure non vincolanti si sono dimostrati infruttuosi. È quindi necessaria un'azione a livello dell'UE per raggiungere meglio gli obiettivi del trattato.

1.5.3. *Insegnamenti tratti da esperienze analoghe*

I precedenti tentativi di risolvere i problemi di applicazione della direttiva sul distacco dei lavoratori con strumenti non legislativi non hanno raggiunto i loro obiettivi. Nel 2006 sono state emanate linee guida interpretative. Un monitoraggio effettuato nel 2007 ha rivelato varie carenze. La relativa comunicazione ha fornito ulteriori chiarimenti agli Stati membri. Nel 2008 la Commissione ha adottato una raccomandazione⁹⁴ che invita gli Stati membri ad adottare con urgenza misure per migliorare la situazione dei lavoratori distaccati mediante una maggiore cooperazione fra le amministrazioni nazionali per uno scambio più efficace di informazioni tra gli Stati membri e un migliore accesso alle informazioni e lo scambio delle migliori pratiche.

Dal 2009 la Commissione ha realizzato vari studi di valutazione ex post: Studio sugli effetti economici e sociali del fenomeno del distacco dei lavoratori nell'Unione europea; Studio sugli aspetti giuridici del distacco di lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi nell'Unione europea (riguardante 12 Stati membri); Studio complementare sugli aspetti giuridici del distacco di lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi nell'Unione europea (15 Stati membri); Studio sulla protezione dei diritti dei lavoratori nelle situazioni di subcontratto nell'Unione europea (in corso).

In preparazione della valutazione d'impatto, nel 2011 è stato realizzato da un consulente esterno uno studio di valutazione ex ante: Studio preparatorio per la valutazione d'impatto relativa alla possibile revisione del quadro legislativo in materia di distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi.

Questi recenti studi hanno confermato che alcuni dei problemi individuati persistono.

1.5.4. *Coerenza ed eventuale sinergia con altri strumenti pertinenti*

Diritti fondamentali: la proposta è coerente con la strategia dell'UE in materia di diritti fondamentali, COM (2010) 573.

Strategia Europa 2020: l'iniziativa contribuirà alla creazione di occupazione nel quadro della strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva (Europa 2020).

Atto per il mercato unico: l'iniziativa è uno dei dodici strumenti individuati dalla Commissione per promuovere la crescita e rafforzare la fiducia dei cittadini nel mercato unico. La proposta intende in particolare facilitare la prestazione transfrontaliera di servizi e migliorare il clima di concorrenza leale. Essa permette di sfruttare il potenziale di crescita del distacco dei lavoratori come elemento chiave della prestazione di servizi nel mercato interno. Inoltre, può contribuire ad attenuare le tensioni sociali e politiche create dalle controversie sorte a proposito di varie sentenze della Corte e dai loro effetti sui sistemi di relazioni industriali.

⁹⁴ Raccomandazione della Commissione, del 3 aprile 2008, sul rafforzamento della cooperazione amministrativa nel contesto del distacco di lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, GU C 85 del 4.4.2008, pag. 1.

Small Business Act: poiché la maggior parte delle imprese che distaccano lavoratori sono PMI e poiché la presente iniziativa si propone di facilitare la prestazione di servizi armonizzando l'applicazione della direttiva e quindi di creare per le imprese occasioni di attività transfrontaliere, la proposta è in linea con lo Small Business Act.

Regolamentazione intelligente: l'iniziativa è inoltre in linea con l'agenda della regolamentazione intelligente, che intende pervenire a una regolamentazione della più elevata qualità possibile, nel rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. La proposta si basa su una valutazione completa della normativa e delle politiche attuali nei loro aspetti giuridici, economici e sociali. Mira a rendere la legislazione più chiara e più accessibile e a guidare gli sforzi degli Stati membri e delle parti sociali per garantire un'applicazione più efficace e coerente della legislazione. Tiene conto dei risultati della consultazione delle parti interessate, in particolare delle parti sociali europee.

Sistema di informazione del mercato interno (IMI): l'iniziativa propone di utilizzare il sistema IMI in relazione al distacco dei lavoratori per migliorare la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri. È in linea con la strategia della Commissione per estendere e sviluppare il sistema IMI, COM (2001) 75 ed è collegata alla proposta della Commissione di regolamento orizzontale IMI, COM (2001) 522.

Programma dell'Unione europea per il cambiamento e l'innovazione sociale (follow-up di PROGRESS): misure di accompagnamento, in particolare progetti di organizzazioni non governative e delle parti sociali, saranno finanziati mediante un invito a presentare proposte nell'ambito del nuovo programma UE per il cambiamento e l'innovazione sociale, COM (2011) 609, a sostegno dell'applicazione pratica dell'iniziativa. (2 milioni di euro l'anno).

1.6. Durata e incidenza finanziaria

Proposta/iniziativa di **durata limitata**

- Proposta/iniziativa in vigore a decorrere dal [GG/MM]AAAA fino al [GG/MM]AAAA
- Incidenza finanziaria dal 2013 al 2020

L'attuazione della direttiva è di durata illimitata e si prevede che i programmi che succederanno al programma per il cambiamento e l'innovazione sociale continueranno a sostenere i relativi costi dopo il 2020.

Proposta/iniziativa di **durata illimitata**

- Attuazione con un periodo di avviamento dal 2013 al 2014,
- seguito da un funzionamento a pieno ritmo.

1.7. Modalità di gestione prevista⁹⁵

- Gestione centralizzata diretta** da parte della Commissione
- Gestione centralizzata indiretta** con delega delle funzioni di esecuzione a:
- agenzie esecutive
 - organismi creati dalle Comunità⁹⁶
 - organismi pubblici nazionali/organismi investiti di attribuzioni di servizio pubblico
 - persone incaricate di attuare azioni specifiche di cui al titolo V del trattato sull'Unione europea, che devono essere indicate nel pertinente atto di base ai sensi dell'articolo 49 del regolamento finanziario
- Gestione concorrente** con gli Stati membri
- Gestione decentrata** con paesi terzi
- Gestione congiunta** con organizzazioni internazionali (*specificare*)

Se è indicata più di una modalità, fornire ulteriori informazioni alla voce "Osservazioni".

Osservazioni

2. MISURE DI GESTIONE

2.1. Disposizioni in materia di monitoraggio e di relazioni

Precisare frequenza e condizioni.

Cinque anni dopo il termine ultimo per la trasposizione si procederà a una valutazione dell'efficacia iniziale della direttiva modificata, analizzando in particolare le modalità della cooperazione rafforzata tra gli Stati membri e la qualità dell'informazione da essa generata. La valutazione sarà effettuata dalla Commissione con l'assistenza di esperti esterni, in base ai criteri stabiliti dai servizi della Commissione. Le parti interessate ne saranno informate e saranno invitate a formulare le loro osservazioni attraverso il comitato di esperti sul distacco dei lavoratori, e saranno regolarmente informate dell'avanzamento della valutazione e dei suoi risultati, che saranno resi pubblici.

⁹⁵ Le spiegazioni sulle modalità di gestione e i riferimenti al regolamento finanziario sono disponibili sul sito BudgWeb:http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

⁹⁶ A norma dell'articolo 185 del regolamento finanziario.

2.2. Sistema di gestione e di controllo

2.2.1. Rischi individuati

Per quanto riguarda le misure di accompagnamento del programma UE per il cambiamento e l'innovazione sociale, nel quadro di questo programma la gestione centralizzata diretta implicherà l'attribuzione di numerosi contratti e sovvenzioni per attività specifiche e l'erogazione di numerose sovvenzioni a organizzazioni governative e non governative. Il rischio principale riguarderà la capacità, in particolare delle piccole organizzazioni, di controllare efficacemente le spese e di assicurare la trasparenza delle loro operazioni.

2.2.2. Modalità di controllo previste

Per quanto riguarda le misure di accompagnamento del programma UE per il cambiamento e l'innovazione sociale, saranno utilizzate le misure di controllo indicate nel documento COM (2011) 609.

2.3. Misure di prevenzione delle frodi e delle irregolarità

Precisare le misure di prevenzione e di tutela in vigore o previste.

Per quanto riguarda le misure di accompagnamento del programma UE per il cambiamento e l'innovazione sociale, saranno utilizzate le misure destinate a prevenire le frodi e le irregolarità indicate nel documento COM(2011) 609.

3. INCIDENZA FINANZIARIA PREVISTA DELLA PROPOSTA/INIZIATIVA

3.1. Rubrica/rubriche del quadro finanziario pluriennale e linea/linee di bilancio di spesa interessate

- Linee di bilancio di spesa esistenti

Secondo l'ordine delle rubriche del quadro finanziario pluriennale e delle linee di bilancio.

Rubrica del quadro finanziario pluriennale	Linea di bilancio	Tipo di della spesa	Partecipazione			
	Numero [Denominazione.....]	Diss./Non diss. ⁽⁹⁷⁾	⁹⁸ di paesi EFTA	di paesi candidati ⁹⁹	di paesi terzi	ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera a bis), del regolamento finanziario
1	04.04.01.03 (può cambiare con il nuovo programma) ¹⁰⁰ PROGRESS (sostituito dal programma per il cambiamento e l'innovazione sociale nel 2014)	Diss.	SÌ	SÌ	NO	NO
1	04.01.04.10 (può cambiare con il nuovo programma) ¹⁰¹ PROGRESS (sostituito dal programma per il cambiamento e l'innovazione sociale nel 2014)	Non diss.	SÌ	NO	NO	NO

- Nuove linee di bilancio di cui è chiesta la creazione

Secondo l'ordine delle rubriche del quadro finanziario pluriennale e delle linee di bilancio.

Rubrica del quadro finanziario pluriennale	Linea di bilancio	Natura della spesa	Partecipazione			
	Numero [Denominazione.....]	Diss./Non diss.	di paesi EFTA	di paesi candidati	di paesi terzi	ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 1, lettera a bis), del regolamento finanziario

⁹⁷ Diss. = Stanziamenti dissociati / Non diss. = Stanziamenti non dissociati.

⁹⁸ EFTA: Associazione europea di libero scambio.

⁹⁹ Paesi candidati e, se del caso, paesi potenziali candidati dei Balcani occidentali.

¹⁰⁰ L'incidenza finanziaria indicata in questa linea di bilancio è coperta dal programma PROGRESS (2013) e dal programma per il cambiamento e l'innovazione sociale (2014-2020, seguito di PROGRESS), COM(2011) 609.

¹⁰¹ L'incidenza finanziaria indicata in questa linea di bilancio è coperta dal programma PROGRESS (2013) e dal programma per il cambiamento e l'innovazione sociale (2014-2020, seguito di PROGRESS), COM(2011) 609.

	[XX.YY.YY.YY]		SÌ/NO	SÌ/NO	SÌ/NO	SÌ/NO
--	---------------	--	-------	-------	-------	-------

3.2. Incidenza prevista sulle spese

3.2.1. Sintesi dell'incidenza prevista sulle spese

In milioni di EUR (al terzo decimale)

Rubrica del quadro finanziario pluriennale:		1	Crescita sostenibile (dal 2014: Crescita intelligente e sostenibile)									
DG: EMPL ¹⁰²			Anno 2013 ¹⁰³	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020	TOTALE	
• Stanziamenti operativi												
04.04.01.03 (può cambiare con il nuovo programma per il cambiamento e l'innovazione sociale)	Impegni	(1)	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	16,000	
	Pagamenti	(2)	0,800	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	2,000	14,800	
Stanziamenti di natura amministrativa finanziati dalla dotazione di programmi specifici ¹⁰⁴												
04.01.04.10 (può cambiare con il nuovo programma per il cambiamento e l'innovazione sociale)		(3)	0,264	0,264	0,264	0,764	0,264	0,264	0,264	0,264	2,612	
	Impegni	=1+1a+3	2,264	2,264	2,264	2,764	2,264	2,264	2,264	2,264	18,612	
	Pagamenti	=2+2a+3	1,064	2,264	2,264	2,764	2,264	2,264	2,264	2,264	17,412	
TOTALE degli stanziamenti per la DG EMPL												

¹⁰²

Per maggiori informazioni sul finanziamento generale dell'IMI, si veda COM(2011) 522 (proposta di regolamento IMI).

¹⁰³

L'anno N è l'anno di inizio dell'attuazione della proposta/iniziativa.

¹⁰⁴

Assistenza tecnica e/o amministrativa e spese di sostegno all'attuazione di programmi e/o azioni dell'UE (ex linee "BA"), ricerca indiretta, ricerca diretta.

• TOTALE degli stanziamenti operativi	Impegni	(4)	2,264	2,264	2,264	2,764	2,264	2,264	2,264	2,264	2,264	2,264	18,612
	Pagamenti	(5)	1,064	2,264	2,264	2,764	2,264	2,264	2,264	2,264	2,264	2,264	17,412
• TOTALE degli stanziamenti di natura amministrativa finanziati dalla dotazione di programmi specifici	Impegni	(6)											
	Pagamenti												
TOTALE degli stanziamenti per la RUBRICA 1 del quadro finanziario pluriennale	Impegni	=4+6	2,264	2,264	2,264	2,764	2,264	2,264	2,264	2,264	2,264	2,264	18,612
	Pagamenti	=5+6	1,064	2,264	2,264	2,764	2,264	2,264	2,264	2,264	2,264	2,264	17,412

Rubrica del quadro finanziario pluriennale:	5	“Spese amministrative”
--	----------	-------------------------------

		In milioni di EUR (al terzo decimale)									
		Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020	TOTA LE	
DG: EMPL											
•	Risorse umane	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	1,856	
•	Altre spese amministrative	0,010	0,360	0,010	0,360	0,010	0,360	0,010	0,360	1,48	
TOTALE DG EMPL		0,242	0,592	0,242	0,592	0,242	0,592	0,242	0,592	3,336	

TOTALE degli stanziamenti per la RUBRICA 5 del quadro finanziario pluriennale		0,242	0,592	0,242	0,592	0,242	0,592	0,242	0,592	3,336
--	--	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------------

		In milioni di EUR (al terzo decimale)									
		Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020	TOTA LE	
TOTALE degli stanziamenti per le RUBRICHE da 1 a 5 del quadro finanziario pluriennale		2,506	2,856	2,506	3,356	2,506	2,856	2,506	2,856	21,948	
Impegni		2,506	2,856	2,506	3,356	2,506	2,856	2,506	2,856	21,948	
Pagamenti		1,306	2,856	2,506	3,356	2,506	2,856	2,506	2,856	20,748	

3.2.2. Incidenza prevista sugli stanziamenti operativi

- La proposta/iniziativa non comporta l'utilizzazione di stanziamenti operativi
- La proposta/iniziativa comporta l'utilizzazione di stanziamenti operativi, come spiegato di seguito:

Stanziamenti di impegno in milioni di EUR (al terzo decimale)

Specificare gli obiettivi e i risultati	Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	TOTAL	RISULTATI				
									Numero di risultati	Costo	Numero di risultati	Costo	Numero di risultati
↓	Costo medio del risultato	Numero di risultati	Costo	Numero di risultati	Costo	Numero di risultati	Costo	Numero di risultati	Costo	Numero di risultati	Costo	Costo totale	
OBBIETTIVO SPECIFICO 1¹⁰⁶: Applicazione efficace della normativa UE													
Scambio delle migliori pratiche, formazione, apprendimento reciproco, sviluppo di capacità per migliorare la cooperazione	0,400	5	2,000	5	2,000	5	2,000	5	2,000	5	2,000	40	16,000
Progetti, conferenze, seminari, guide alle buone pratiche (sovravvenzioni)													

¹⁰⁵

¹⁰⁶

I risultati sono i prodotti e servizi da fornire (ad esempio: numero di scambi di studenti finanziati, numero di km di strade costruiti ecc.)
 Quale descritto nella sezione 1.4.2. "Obiettivo/obiettivi specifici..."

3.2.3. Incidenza prevista sugli stanziamenti di natura amministrativa

3.2.3.1. Sintesi

- La proposta/iniziativa non comporta l'utilizzazione di stanziamenti amministrativi
- La proposta/iniziativa comporta l'utilizzazione di stanziamenti amministrativi, come spiegato di seguito:

In milioni di EUR (al terzo decimale)

	Anno 2013 ¹⁰⁷	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020	TOTALE
--	-----------------------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------

RUBRICA 5 del quadro finanziario pluriennale									
Risorse umane	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	0,232	1,856
Altre spese amministrative	0,010	0,360	0,010	0,360	0,010	0,360	0,010	0,360	1,48
Totale parziale RUBRICA 5 del quadro finanziario pluriennale									

Esclusa la RUBRICA 5¹⁰⁸ del quadro finanziario pluriennale									
Risorse umane									
Altre spese di natura amministrativa									
Totale parziale esclusa la RUBRICA 5 del quadro finanziario pluriennale									

TOTALE	0,242	0,592	0,242	0,592	0,242	0,592	0,242	0,592	3,336
---------------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------	--------------

¹⁰⁷ L'anno N è l'anno di inizio dell'attuazione della proposta/iniziativa.

¹⁰⁸ Assistenza tecnica e/o amministrativa e spese di sostegno all'attuazione di programmi e/o azioni dell'UE (ex linee "BA"), ricerca indiretta, ricerca diretta.

3.2.3.2. Fabbisogno previsto di risorse umane

- La proposta/iniziativa non comporta l'utilizzazione di risorse umane
- La proposta/iniziativa comporta l'utilizzazione di risorse umane, come spiegato di seguito:

Stima da esprimere in numeri interi (o, al massimo, con un decimale)

	Anno 2013	Anno 2014	Anno 2015	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Anno 2020
• Posti della tabella dell'organico (posti di funzionari e di agenti temporanei)								
XX 01 01 01 (in sede e negli uffici di rappresentanza della Commissione) (1 AD)	127000	127000	127000	127000	127000	127000	127000	127000
XX 01 01 02 (nelle delegazioni)								
XX 01 05 01 (ricerca indiretta)								
10 01 05 01 (ricerca diretta)								
• Personale esterno (in equivalenti a tempo pieno):¹⁰⁹								
XX 01 02 01 (AC, END, INT della dotazione globale) (1 END)	73000	73000	73000	73000	73000	73000	73000	73000
XX 01 02 01 (AC, END, INT della dotazione globale) (0,5 AC)	32000	32000	32000	32000	32000	32000	32000	32000
XX 01 02 02 (AC, AL, END, INT e JED nelle delegazioni)								
XX 01 04 yy ¹¹⁰	- in sede ¹¹¹							
	- nelle delegazioni							
XX 01 05 02 (AC, END e INT – Ricerca indiretta)								
10 01 05 02 (AC, END e INT – Ricerca diretta)								
Altre linee di bilancio (specificare)								
TOTALE	232000	232000	232000	232000	232000	232000	232000	232000

XX è il settore o il titolo di bilancio interessato.

Il fabbisogno di risorse umane è coperto dal personale della DG già assegnato alla gestione dell'azione e/o riassegnato all'interno della stessa DG, integrato dall'eventuale dotazione supplementare concessa alla DG responsabile nell'ambito della procedura annuale di assegnazione, tenendo conto dei vincoli di bilancio.

Descrizione dei compiti da svolgere:

¹⁰⁹ AC = agente contrattuale; AL = agente locale; END = esperto nazionale distaccato; INT = personale interinale (*intérimaire*); JED = giovane esperto in delegazione (*jeune expert en délégation*).

¹¹⁰ Sottomassimale per il personale esterno previsto dagli stanziamenti operativi (ex linee "BA").

¹¹¹ Principalmente per i fondi strutturali, il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e il Fondo europeo per la pesca (FEP).

Funzionari e agenti temporanei (1 AD)	Monitoraggio, trasposizione, procedure di infrazione, coordinamento degli inviti alla presentazione di proposte/offerte, coordinamento della cooperazione amministrativa
Personale esterno (1 END)	Sostegno alla cooperazione amministrativa, sostegno agli inviti alla presentazione di proposte/offerte, valutazione
Personale esterno (0,5 AC)	Gestione delle sovvenzioni e dei contratti, relazioni con i beneficiari di sovvenzioni e contratti

3.2.4. *Compatibilità con il quadro finanziario pluriennale attuale*

- La proposta/iniziativa è compatibile con il quadro finanziario pluriennale attuale.
- La proposta/iniziativa implica una riprogrammazione della pertinente rubrica del quadro finanziario pluriennale.

Spiegare la riprogrammazione richiesta, precisando le linee di bilancio interessate e gli importi corrispondenti.

- La proposta/iniziativa richiede l'applicazione dello strumento di flessibilità o la revisione del quadro finanziario pluriennale¹¹².

Spiegare la necessità, precisando le rubriche e le linee di bilancio interessate e gli importi corrispondenti.
--

3.2.5. *Partecipazione di terzi al finanziamento*

- La proposta/iniziativa non prevede il cofinanziamento da parte di terzi
- La proposta/iniziativa prevede il cofinanziamento indicato di seguito:

Stanziamenti in milioni di EUR (al terzo decimale)

	Anno N	Anno N+1	Anno N+2	Anno N+3	inserire gli anni necessari per evidenziare la durata dell'incidenza (cfr. punto 1.6)			Totale
<i>Specificare l'organismo di cofinanziamento</i>								
TOTALE stanziamenti cofinanziati								

¹¹² Cfr. punti 19 e 24 dell'Accordo interistituzionale.

3.3. Incidenza prevista sulle entrate

- La proposta/iniziativa non ha alcuna incidenza finanziaria sulle entrate.
- La proposta/iniziativa ha la seguente incidenza finanziaria:
 - sulle risorse proprie
 - sulle entrate varie

In milioni di EUR (al terzo decimale)

Linea di bilancio delle entrate:	Stanziamenti disponibili per l'esercizio in corso	Incidenza della proposta/iniziativa ¹¹³				
		Anno N	Anno N+1	Anno N+2	Anno N+3	inserire gli anni necessari per evidenziare la durata dell'incidenza (cfr. punto 1.6)
Articolo						

Per quanto riguarda le entrate varie con destinazione specifica, precisare la o le linee di spesa interessate.

Precisare il metodo di calcolo dell'incidenza sulle entrate.

¹¹³ Per quanto riguarda le risorse proprie tradizionali (dazi doganali, contributi zucchero), gli importi indicati devono essere importi netti, cioè importi lordi da cui viene detratto il 25% per spese di riscossione.



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 21.3.2012
SWD(2012) 64 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

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
(Testo rilevante ai fini del SEE)**

e

Proposta di

REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO

**sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di
stabilimento e della libera prestazione di servizi
(Testo rilevante ai fini del SEE)**

{COM(2012) 130 final}

{COM(2012) 131 final}

{SWD(2012) 63 final}

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

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
(Testo rilevante ai fini del SEE)**

e

Proposta di

REGOLAMENTO DEL CONSIGLIO

**sull'esercizio del diritto di promuovere azioni collettive nel quadro della libertà di stabilimento e della libera prestazione di servizi
(Testo rilevante ai fini del SEE)**

1. INTRODUZIONE

La direttiva 96/71/CE¹ (nel seguito "la direttiva"), che si basa sull'articolo 53, paragrafo 1, e sull'articolo 62 del TFUE, definisce le condizioni di lavoro essenziali che devono obbligatoriamente essere rispettate nel paese in cui le imprese distaccano temporaneamente lavoratori. La prestazione transfrontaliera di servizi ne viene notevolmente facilitata, in quanto il prestatore di servizi non è tenuto a conoscere e ad applicare l'intera normativa vigente in materia di lavoro nel paese ospitante. La direttiva assicura al tempo stesso un livello elevato di tutela dei lavoratori distaccati e permette di evitare che le condizioni di lavoro nel paese ospitante si deteriorino per effetto della concorrenza.

I lavoratori distaccati rientrano in tre categorie: i lavoratori distaccati nell'ambito di un contratto di servizi, i lavoratori trasferiti all'interno di una società e i lavoratori alle dipendenze agenzie di lavoro temporaneo. Le condizioni di lavoro essenziali definite all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva, sono le seguenti: periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo; durata minima delle ferie annuali retribuite; tariffe minime salariali, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario; condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, in particolare la cessione temporanea di lavoratori da parte di imprese di lavoro temporaneo; salute, sicurezza e igiene sul luogo di lavoro; provvedimenti di tutela riguardo

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.

alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani; parità di trattamento fra uomo e donna nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione.

Gli Stati membri devono inoltre applicare ai lavoratori distaccati tali condizioni quando sono stabilite da contratti collettivi o da arbitrati dichiarati di applicazione generale ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 8. Gli Stati membri hanno la facoltà di imporre le condizioni di lavoro stabilite da tali contratti collettivi o arbitrati per quanto attiene ad attività diverse dall'edilizia (articolo 3, paragrafo 10, secondo trattino) e in materie diverse da quelle di cui all'articolo 3, paragrafo 1, laddove si tratti di disposizioni di ordine pubblico (articolo 3, paragrafo 10, primo trattino), nel rispetto del diritto primario.

Inoltre, la direttiva contiene agli articoli 4, 5 e 6 disposizioni sull'accesso all'informazione, la cooperazione amministrativa, l'esecuzione degli obblighi e la competenza giudiziaria.

2. RACCOLTA DI INFORMAZIONI E CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE

Dal 2009 la Commissione ha effettuato quattro studi di valutazione ex post sugli aspetti sociali, economici e giuridici del distacco. Per preparare la valutazione d'impatto, nel 2011 è stato realizzato da un consulente esterno uno studio di valutazione ex ante. Sono stati presi in considerazione i lavori del comitato di esperti sul distacco dei lavoratori, in particolare il progetto pilota sullo scambio elettronico di informazioni mediante un'applicazione separata e specifica del sistema d'informazione del mercato interno (IMI) nel campo del distacco dei lavoratori.

La Commissione ha svolto una consultazione pubblica su 50 proposte per il rilancio del mercato unico (comunicazione "Verso un atto per il mercato unico" del 27 ottobre 2010), tra cui due proposte concernenti le iniziative legislative valutate da questa valutazione d'impatto. Il 27 e 28 giugno 2011 la Commissione ha organizzato una conferenza sui diritti sociali fondamentali e il distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, svoltasi a Bruxelles con la partecipazione delle principali parti interessate (Stati membri, parti sociali a livello UE e nazionale, istituzioni UE, organizzazioni internazionali, docenti universitari e ricercatori). In questa occasione le parti interessate e i principali attori politici hanno avuto un'ulteriore possibilità di esprimere il loro punto di vista sulle posizioni della Commissione per quanto riguarda le opzioni di carattere normativo e il possibile contenuto delle iniziative legislative annunciate nell'atto per il mercato unico: un "regolamento Monti II" e una direttiva di applicazione.

3. DEFINIZIONE DEL PROBLEMA

3.1. Il fenomeno del distacco

3.1.1. Dimensione del fenomeno

L'unica fonte di dati disponibile a livello UE si basa sulla raccolta sistematica di dati relativi ai certificati E101 (2005-2009) nel campo della sicurezza sociale, effettuata dalla

Commissione in cooperazione con le autorità nazionali.² Tuttavia, la base dati ha diversi limiti. Misura il numero dei distacchi, non il numero delle persone distaccate (la stessa persona può essere distaccata più volte). Inoltre, il modulo di sicurezza sociale E101 non è rilasciato a tutti i lavoratori distaccati, o perché non è necessario (i distacchi di oltre 12 mesi non sono considerati ai fini della sicurezza sociale) o perché certe imprese non utilizzano i moduli E101 quando i lavoratori sono distaccati, soprattutto nei casi di distacchi di durata molto breve.

Con queste riserve, si può stimare in un milione circa il numero dei lavoratori distaccati ogni anno dai loro datori di lavoro da uno Stato membro a un altro.

Se si considera la mobilità dei lavoratori all'interno dell'UE, nel 2007 il 18,5% dei cittadini UE-27 che prestavano la loro attività in un paese diverso dal proprio era costituito da lavoratori distaccati. Il distacco riguarda comunque soltanto una piccola quota della popolazione attiva (0,4% della popolazione attiva dei paesi di invio UE-15 e 0,7% della popolazione attiva dei paesi di invio UE-12). Mentre il distacco è un fenomeno significativo dal punto di vista della mobilità del lavoro, specie in alcuni paesi e settori, resta un fenomeno di relativamente scarsa entità nel mercato del lavoro UE³

3.1.2. *Scomposizione settoriale*

I dati disponibili indicano che in media nel 2009 il 55% circa dei lavoratori distaccati operava nei settori industriali. Tra questi, il più importante è quello della costruzione con il 24% del totale dei distacchi. In media il 44% dei distacchi ha interessato il settore dei servizi, nel quale i comparti più rappresentati sono le attività di intermediazione finanziaria e commerciali (16%) e trasporti, magazzinaggio e comunicazioni (7%). Nel settore della costruzione vi è una forte presenza di PMI in distacco, soprattutto come imprese subappaltatrici.⁴

I risultati di due studi⁵ in cui sono stati valutati i fattori che influenzano il fenomeno del distacco indicano come fattori di maggiore rilevanza i seguenti: prossimità geografica, che sembra il fattore principale in grado di spiegare la distribuzione dei flussi di distacco (la direzione e la dimensione del fenomeno); il costo del lavoro nei paesi riceventi; la carenza di manodopera e di qualifiche e la specializzazione, in particolare per il distacco da paesi con elevato costo del lavoro verso altri Stati membri; il tasso di disoccupazione per i paesi di invio (in particolare nei paesi con basso costo del lavoro); il livello di integrazione economica tra Stati membri (di minore rilevanza).

² Commissione europea (2011), "Il distacco dei lavoratori nell'Unione europea e nei paesi dell'EFTA: relazione sui certificati E101 emessi nel 2008 e 2009"; Commissione europea (2011), "Raccolta di dati amministrativi sui certificati E101 emessi nel 2007".

³ Cfr. Idea Consult and Ecorys Netherlands, *Study on the economic and social effects associated with the phenomenon of posting of workers in the European Union*, Brussels, 2011. Disponibile in: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>, *Executive Summary*. Questa percentuale è solo un'indicazione approssimativa (probabilmente sovrastimata) della presenza di lavoratori distaccati tra i cittadini UE-27 che fanno parte della forza lavoro di un paese diverso dal proprio. Infatti, un certificato E101 non corrisponde a un lavoratore equivalente tempo su un anno, e l'indagine sulle forze di lavoro, che fornisce dati sui cittadini stranieri UE-27 nella forza lavoro, non considera i lavoratori distaccati.

⁴ Idea Consult (nota 3), studio sul settore della costruzione, pag. 164.

⁵ Ismeri Europa, *Preparatory study for an Impact Assessment concerning the possible revision of the legislative framework on the posting of workers in the context of the provision of services, Draft final report*; Idea Consult (nota **Error! Bookmark not defined.**)

3.1.3. *Effetti del distacco*

Per quanto abbia una dimensione limitata in rapporto alla forza lavoro complessiva, il distacco dei lavoratori svolge un ruolo importante nella prestazione transfrontaliera di servizi in particolare settori. La possibilità di prestare servizi sul piano internazionale permette, in particolare alle PMI, di espandere la propria attività in tutta Europa. Il distacco offre opportunità di affari e di lavoro, è una fonte di reddito aggiuntivo nei paesi di invio e contribuisce al miglioramento della competitività e dell'efficienza nei paesi riceventi.

Il distacco ha implicazioni per i mercati del lavoro dei paesi d'origine come dei paesi di accoglienza. Crea opportunità di lavoro nei primi e permette di colmare le carenze di competenze e di forza lavoro nei secondi. Il distacco contribuisce quindi a una più efficiente distribuzione della forza lavoro tra i paesi. Può avere però per effetto, nei mercati del lavoro dei paesi ospitanti, la sostituzione dei lavoratori locali con quelli distaccati. La gravità di tale effetto dipenderà dall'esistenza di un'offerta di lavoro eccedentaria in particolari settori e professioni. Al tempo stesso, va sottolineato che, poiché nell'UE la creazione di occupazione è fortemente dipendente dallo sviluppo di un mercato integrato dei servizi, il distacco può contribuire efficacemente a favorire la creazione di posti di lavoro.

3.2. I problemi da affrontare

3.2.1. *Problemi relativi all'applicazione, al controllo e al rispetto delle norme che disciplinano le condizioni di lavoro dei lavoratori distaccati, compresa la tutela dei loro diritti*

3.2.1.1. Problema 1a: insufficiente informazione dei datori di lavoro e dei lavoratori distaccati

Nonostante l'obbligo di cui all'articolo 4, paragrafo 3, della direttiva, le informazioni relative alle condizioni di lavoro applicabili nello Stato membro ospitante sono spesso difficili da ottenere, diseguali e di qualità insufficiente. Queste informazioni sono di fondamentale importanza perché i prestatori di servizi possano garantire le condizioni di lavoro applicabili e perché i lavoratori distaccati possano far valere i loro diritti.

3.2.1.2. Problema 1b: carenze nelle misure di controllo, monitoraggio e applicazione

Secondo l'articolo 5 della direttiva, gli Stati membri devono garantire il rispetto delle disposizioni della direttiva adottando misure appropriate, in particolare procedure che assicurino il rispetto delle condizioni di lavoro. Le modalità del monitoraggio e dell'applicazione dei diritti conferiti dalla direttiva sono decise dagli Stati membri. Le carenze nelle misure di controllo, monitoraggio e applicazione comportano il grave rischio che le condizioni di lavoro applicabili nello Stato membro ospitante non siano rispettate, in particolare per quanto riguarda le retribuzione, l'orario di lavoro e le condizioni di salute e di sicurezza, e possono anche favorire comportamenti anticoncorrenziali. Tali carenze sono aggravate dalla breve durata di molti dei distacchi, che rende più difficile il compito delle autorità di controllo.

3.2.1.3. Problema 1c: obblighi amministrativi e misure di controllo inutili imposti ai prestatori di servizi

Gli Stati membri devono conformarsi all'obbligo previsto dall'articolo 5 della direttiva nel rispetto del prevalente diritto dell'Unione, in particolare della libertà di prestazione di servizi

come interpretata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Il monitoraggio effettuato nel 2007 ha rivelato che diversi Stati membri impongono ai prestatori di servizi obblighi amministrativi e misure di controllo che sono incompatibili con il prevalente diritto dell'Unione⁶.

3.2.1.4. Problema 1d: carenze per quanto riguarda la cooperazione amministrativa

L'articolo 4, paragrafi 1 e 2, della direttiva impone obblighi per quanto riguarda la cooperazione tra le amministrazioni nazionali e lascia agli Stati membri la responsabilità di creare le condizioni necessarie per tale cooperazione. Tuttavia, le disposizioni della direttiva non sono sufficientemente precise. Il buon funzionamento della cooperazione amministrativa tra gli Stati membri è uno strumento essenziale per il controllo della conformità. La sua virtuale assenza, come si rileva in COM (2007) 304, pregiudica l'applicazione della direttiva e può almeno in parte spiegare altri problemi, come misure di controllo nazionali sproporzionate.

3.2.1.5. Problema 1e: i lavoratori distaccati non sono sufficientemente protetti nelle vertenze riguardanti le condizioni di lavoro

L'articolo 6 della direttiva contiene una clausola di competenza giudiziaria che consente al lavoratore distaccato di far valere nel paese ospitante i diritti che gli sono garantiti dalla direttiva. Tuttavia, vi sono chiare indicazioni del fatto che i lavoratori distaccati non sono sufficientemente tutelati nelle vertenze riguardanti le condizioni di lavoro individuali.

3.2.2. *Abuso dello status di lavoratore distaccato per eludere la normativa*

3.2.2.1. Problema 2a: il distacco non è più di natura temporanea o avviene a rotazione

Perché sia giustificata la differenza di trattamento tra i lavoratori distaccati (protezione essenziale) e i lavoratori migranti (parità di trattamento), il distacco deve essere di carattere temporaneo. Se il distacco ha una durata eccessiva, e diventa permanente, la presunzione alla base della differenza di regime giuridico fra queste due categorie di lavoratori non è più valida. La stessa situazione si verifica se lo stesso dipendente o diversi dipendenti sono ripetutamente assunti da un'impresa per essere distaccati in un altro Stato membro per svolgere lo stesso lavoro (distacco a rotazione).

Il problema è dovuto principalmente alla mancanza di criteri che permettano alle autorità degli Stati membri di determinare se un distacco è di carattere temporaneo. La direttiva intende per lavoratore distaccato 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. Non vi è però alcuna indicazione circa il carattere temporaneo del distacco⁷. La direttiva non prevede un termine prestabilito né enuncia altri criteri per determinare il

⁶ Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi - Massimizzare i vantaggi e le potenzialità garantendo la tutela dei lavoratori (COM (2007) 304.

⁷ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza dell'11 dicembre 2003, causa C 215/01 *Schnitzer; Aukje van Hoek e Mijke Houwerzijl*, *Study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union*, 2011. Disponibile in: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>, p. 46-48, 187-189 (raccomandazioni 1, 11, 12)

carattere temporaneo del soggiorno nel paese ospitante⁸. Non vi è alcun riferimento alla possibilità di distacchi ripetuti per lo stesso lavoro. Tuttavia, la legislazione in materia di sicurezza sociale applicabile ai lavoratori distaccati⁹ fissa un limite di due anni per il distacco ed esclude la possibilità di distacchi ripetuti per uno stesso lavoro.

3.2.2.2. Problema 2b: il datore di lavoro non ha un legame effettivo con lo Stato membro di invio

La direttiva prevede che l'impresa distaccante deve essere "stabilita" in uno Stato membro. Questo presuppone l'esistenza di un legame effettivo tra l'impresa e lo Stato membro di invio. La direttiva non stabilisce però i criteri per determinare l'esistenza di un legame effettivo. Le norme amministrative di previdenza sociale che si applicano al distacco sono più esplicite, in quanto stabiliscono criteri che permettono di definire con maggiore precisione il distacco. Per quanto riguarda le attività nello Stato membro di invio, tali norme richiedono che un'impresa svolga abitualmente attività sostanziali nel territorio dello Stato membro in cui è stabilita per poter essere autorizzata a distaccare i propri lavoratori in un altro Stato membro¹⁰. Per eludere le norme in materia di lavoro e previdenza sociale, datori di lavoro senza scrupoli possono dirigere le loro operazioni che comportino il distacco di lavoratori esclusivamente verso il mercato di un altro Stato membro senza esercitare di fatto alcuna attività economica significativa nel paese in cui sono formalmente registrati.

L'uso di società "cassetta delle lettere" è particolarmente problematico a questo riguardo. Queste società vengono costituite nel paese d'origine al solo scopo di aggirare la legislazione in materia di lavoro e di previdenza sociale spesso di uno specifico Stato membro ospitante.

3.2.3. *Problemi connessi all'interpretazione non chiara o controversa delle condizioni di lavoro previste dalla direttiva*

3.2.3.1. Problema 3a: ambito e livello delle condizioni di lavoro

Nei paesi in cui i salari minimi sono stabiliti dalla legge o da contratti collettivi di applicazione generale, la loro applicazione ai lavoratori distaccati è semplice, ma nei paesi in cui non esistono tali strumenti si crea una situazione di incertezza per le imprese e per i lavoratori.

Le autorità dei paesi in cui non esistono salari minimi stabiliti dalla legge o da contratti collettivi di applicazione generale non hanno valutato in tutta la loro portata le conseguenze dell'incertezza creata dall'assenza di disposizioni relative ai lavoratori distaccati o hanno cercato di evitare che l'applicazione della direttiva avesse un'incidenza sui rispettivi sistemi tradizionali di relazioni industriali.

⁸ I periodi di precedente occupazione di 6 o 12 mesi nello Stato membro di invio nel contesto del distacco di cittadini di paesi terzi sono stati considerati dalla CGUE incompatibili con l'articolo 56 del TFUE (cause C-445/03, *Commissione contro Lussemburgo*, C-168/04, *Commissione contro Austria*; C-244/04, *Commissione contro Germania*. Cfr. anche Aukje van Hoek e Mijke Houwerzijl, *Study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union*, 2011. Disponibile in: <http://www.ec.europa.eu/social/posted-workers>, raccomandazione 12 (rimborso delle spese di viaggio).

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

¹⁰ Articolo 12 del regolamento (CE) n. 883/2004 in combinato disposto con l'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 987/2009 e decisione A2.

3.2.3.2. Problema 3b: livello di tutela non definito per quanto riguarda la nozione di "tariffe minime salariali"

È poco chiaro giuridicamente quali componenti del salario versato facciano parte della tariffa minima salariale nello Stato membro ospitante. La definizione della nozione di tariffe minime salariali è in via di principio materia di competenza dello Stato membro ospitante, come è esplicitamente indicato nell'ultima frase dell'articolo 3, paragrafo 1, ma nei limiti della giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea¹¹. La definizione può quindi variare da uno Stato membro all'altro. Gli Stati membri possono stabilire le indennità e i premi che sono inclusi nel salario minimo applicabile. Alcuni Stati membri lo limitano al salario minimo in quanto tale, altri vi includono diversi tipi di premi, indennità o contributi. La giurisprudenza esistente¹² non ha chiarito la questione.

3.2.4. *Problema 4: tensioni fra la libertà di prestazione di servizi e di stabilimento e i sistemi nazionali di relazioni industriali*

Le sentenze della Corte che interpretano la direttiva e le disposizioni del trattato nelle cause Viking e Laval hanno messo in evidenza le tensioni esistenti tra le libertà di prestazione di servizi e di stabilimento e l'esercizio dei diritti sociali fondamentali come il diritto di contrattazione collettiva e il diritto all'azione sindacale. In particolare, le sentenze sono state viste dalle organizzazioni sindacali come implicanti un controllo dell'azione sindacale da parte delle giurisdizioni UE o nazionali nel caso in cui tale azione possa pregiudicare l'esercizio della libertà di prestazione di servizi o di stabilimento. Queste interpretazioni hanno avuto nel recente passato ripercussioni negative, come è illustrato da alcuni casi di conflitti di lavoro transnazionali.

L'importanza di questo problema è stata sottolineata nella relazione 2010 del comitato di esperti dell'OIL sull'applicazione delle convenzioni e delle raccomandazioni, che ha espresso "seria preoccupazione" per le limitazioni pratiche dell'effettivo esercizio del diritto di sciopero imposte dalle sentenze della Corte di giustizia. Il diritto di sciopero è riconosciuto dalla convenzione n. 87 dell'OIL, sottoscritta da tutti gli Stati membri dell'UE.

3.2.5. *Le posizioni delle parti sociali sui problemi identificati*

I problemi 1a, 1b, 1d e 2b sono preoccupazioni condivise dalla Confederazione europea dei sindacati (CES) e da BusinessEurope. Secondo BusinessEurope, tuttavia, soltanto i problemi 1d e 2b giustificano un intervento a livello di UE. Per quanto riguarda il problema 1e, la CES è favorevole a un esteso sistema di responsabilità solidale, mentre BusinessEurope è contraria. Quanto al problema 1a, la CES è favorevole a un limite ben definito di durata del distacco, mentre non lo è BusinessEurope. Le parti sociali hanno opinioni divergenti sui problemi 3a e 4, essenzialmente perché danno una diversa lettura della giurisprudenza della Corte.

4. OBIETTIVI

4.1. Obiettivi generali

L'iniziativa dovrebbe contribuire al raggiungimento dei seguenti obiettivi, fondati sul trattato:

¹¹ Cfr. a tale proposito la causa C-341/05, *Laval*, in particolare punti 60 e 68.

¹² Causa C-341/02, *Commissione contro Germania*.

- lo sviluppo sostenibile del mercato interno, basato su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva (articolo 3 del TUE);
- la libera prestazione transfrontaliera di servizi e la promozione di condizioni di parità (articolo 56 del TFUE);
- il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso (articolo 151 del TFUE);
- il rispetto della diversità dei sistemi di relazioni industriali degli Stati membri e la promozione del dialogo tra le parti sociali (articolo 152 del TFUE).

4.2. Obiettivi specifici e operativi

4.2.1. Migliore tutela dei diritti dei lavoratori distaccati

I seguenti obiettivi operativi sono collegati a questo obiettivo specifico:

- miglioramento dell'informazione sulle condizioni di lavoro applicabili ai lavoratori distaccati;
- possibilità per i lavoratori distaccati di far valere i loro diritti, anche in situazioni di subappalto a catena;
- definizione dell'azione che le parti sociali devono svolgere per assicurare il rispetto della normativa;
- rafforzamento della vigilanza e dell'applicazione delle norme che disciplinano le condizioni di lavoro;
- chiarimento dell'interpretazione delle disposizioni della direttiva relative alle condizioni di lavoro.

4.2.2. Facilitazione della prestazione transfrontaliera di servizi e miglioramento del clima di concorrenza leale

I seguenti obiettivi operativi sono collegati a questo obiettivo specifico:

- definizione più precisa della nozione di distacco;
- miglioramento dell'informazione sugli obblighi delle imprese per quanto riguarda le condizioni di lavoro applicabili ai lavoratori distaccati;
- chiarimento degli obblighi amministrativi e delle misure di controllo nazionali;
- miglioramento della cooperazione amministrativa tra le autorità nazionali responsabili;
- rafforzamento della vigilanza e dell'applicazione delle norme che disciplinano le condizioni di lavoro;
- chiarimento dell'interpretazione delle disposizioni della direttiva relative alle condizioni di lavoro.

4.2.3. *Maggiore certezza giuridica per quanto riguarda l'equilibrio fra diritti sociali e libertà economiche, in particolare nel quadro del distacco di lavoratori*

I seguenti obiettivi operativi sono collegati a questo obiettivo specifico:

- chiarire che non esiste una prevalenza tra la libertà di prestazione di servizi e di stabilimento e il diritto di azione collettiva, compreso il diritto di sciopero;
- chiarire che i diritti dei lavoratori possono continuare ad essere difesi, individualmente o collettivamente attraverso l'azione sindacale in situazioni transfrontaliere.

5. ANALISI DELLA SUSSIDIARIETÀ

I problemi individuati sono collegati agli obiettivi indicati dall'articolo 3, paragrafo 3, del TUE e dagli articoli 56 e 151 del TFUE. La mancanza di chiarezza dell'attuale quadro giuridico a livello UE è all'origine dei problemi individuati. La direttiva in vigore, che lascia agli Stati membri un ampio margine di discrezionalità per quanto riguarda la sua applicazione, e i precedenti tentativi di risolvere i problemi esistenti mediante misure non vincolanti non sono stati sufficienti per risolvere i problemi individuati. È quindi necessario affrontare i problemi 1, 2 e 3 a livello di UE per realizzare meglio gli obiettivi del trattato. Chiarezza e certezza del diritto per quanto riguarda il problema 4 possono essere ottenute soltanto a livello di UE. L'azione è necessaria e proporzionata per raggiungere meglio gli obiettivi del trattato.

6. OPZIONI DI INTERVENTO

6.2. Opzioni e sub-opzioni riguardanti i problemi 1, 2 e 3

- **Opzione 1:** Status quo (scenario di base)
- **Opzione 2:** Intervento non normativo
 - Sub-opzione 2a: chiarire gli obblighi degli Stati membri per quanto riguarda l'applicazione e il controllo del rispetto della direttiva, compresa la tutela dei diritti dei lavoratori distaccati (fattori all'origine del problema 1).
 - Sub-opzione 2b: chiarire gli elementi costitutivi della nozione di distacco per meglio contrastare l'elusione e la violazione delle norme (fattori all'origine del problema 2).
 - Sub-opzione 2c: chiarire alcune questioni relative all'interpretazione di diversi aspetti delle condizioni di lavoro previste dalla direttiva (fattori all'origine del problema 3).
- **Opzione 3:** Intervento normativo
 - Sub-opzione 3a: introdurre disposizioni più precise per quanto riguarda l'applicazione e il controllo del rispetto della direttiva, compresa la tutela dei diritti dei lavoratori distaccati (fattori all'origine del problema 1).

- Sub-opzione 3b: introdurre ulteriori criteri per via legislativa per , chiarire gli elementi costitutivi della nozione di distacco da parte in modo da meglio contrastare l'elusione e la violazione delle norme (fattori all'origine del problema 2).
- Sub-opzione 3c: modifica l'ambito e il livello delle condizioni di lavoro previste dalla direttiva (fattori all'origine del problema 3).

- **Opzione 4:** Abrogazione dell'intervento normativo esistente (la direttiva)

6.2. Opzioni connesse al problema 4

- **Opzione 5:** Status quo (scenario di base)

- **Opzione 6** – Intervento non normativo

- Chiarire per mezzo di una comunicazione il rapporto tra esercizio della libertà di stabilimento e di prestazione di servizi e diritti sociali fondamentali

- **Opzione 7** – Intervento normativo

- Introdurre per via legislativa norme intese a chiarire in che modo l'esercizio del diritto sociale fondamentale all'azione collettiva possa essere reso compatibile con la libertà di stabilimento e di prestazione di servizi

7. PRINCIPALI EFFETTI ECONOMICI, SOCIALI E AMBIENTALI DI CIASCUNA OPZIONE

Per quanto riguarda le opzioni relative al distacco dei lavoratori, l'incidenza dei vari pacchetti (combinazioni di sub-opzioni) è valutata rispetto allo scenario di base (opzione 1). I pacchetti affrontano tutti i fattori che determinano i problemi elencati ai numeri 1, 2 e 3 con strumenti legislativi o non legislativi, in modo da poter essere confrontati. I pacchetti che affrontano i fattori che determinano i problemi raggruppati sotto il numero 1 con strumenti non legislativi (cfr. sezione 6.1) non saranno ulteriormente analizzati perché i precedenti tentativi di trattare questi problemi con strumenti non legislativi non hanno raggiunto i loro obiettivi. Saranno quindi presi in considerazione i seguenti pacchetti.

	Sub-opzione che affronta i fattori all'origine del problema 1	Sub-opzione che affronta i fattori all'origine del problema 2	Sub-opzione che affronta i fattori all'origine del problema 3
Pacchetto A	3a	2b	2c
Pacchetto B	3a	3b	2c
Pacchetto C	3a	2b	3c
Pacchetto D	3a	3b	3c
Intervento con strumenti non legislativi; intervento con strumenti legislativi			

Per quanto riguarda le opzioni concernenti le tensioni fra la libertà di prestazione di servizi e di stabilimento e i sistemi nazionali di relazioni industriali (problema 4), l'opzione 6 (intervento con strumenti non legislativi) e l'opzione 7 (intervento legislativo) sono valutate rispetto allo scenario di base (opzione 5).

7.1. Opzione 1: distacco dei lavoratori (situazione di base)

7.1.1. Incidenza economica

Il persistere di carenze per quanto riguarda l'informazione, la vigilanza e l'applicazione, l'incertezza giuridica circa gli obblighi amministrativi, la violazione e l'elusione delle norme in vigore continueranno ad avere effetti negativi sulla concorrenza equa e sul funzionamento del mercato unico. Le PMI in particolare sono sensibili alla concorrenza sleale sul costo del lavoro e continueranno subire gli effetti di queste carenze.

7.1.2. Incidenza sociale

Gli effetti negativi sulla concorrenza equa influiranno indirettamente sui mercati del lavoro, sulle opportunità di lavoro e sui diritti dei lavoratori nei settori e nelle regioni in cui nei paesi ospitanti si concentra il distacco. Questo effetto potrebbe essere leggermente attenuato dalla convergenza dei salari.

7.2. Pacchetto A (misure normative che trattano il problema 1, combinate con misure non normative che trattano i problemi 2 e 3)

7.2.1. Incidenza economica

Il pacchetto A (sub-opzione 3a) contribuirà a condizioni di concorrenza leale e di maggiore equità introducendo maggiore chiarezza per quanto riguarda la vigilanza, i controlli, l'applicazione (compresa la responsabilità solidale) e la cooperazione amministrativa. Faciliterà la prestazione transfrontaliera di servizi chiarendo gli obblighi amministrativi che gli Stati membri possono imporre ai prestatori di servizi. La maggiore certezza del diritto e la maggiore cooperazione tra gli Stati membri ridurranno gli ostacoli alla prestazione di servizi e avranno effetti positivi sullo sviluppo del mercato unico. Facilitando la prestazione transfrontaliera di servizi, si accrescerà la concorrenza nel mercato interno dei servizi.

Le PMI sono particolarmente sensibili alla concorrenza sleale. Trarranno quindi vantaggio da una migliore applicazione della direttiva, da condizioni di maggiore eguaglianza e da una concorrenza più equa. Per quanto riguarda la concorrenza sleale sul costo del lavoro, l'effetto positivo sulle PMI nei paesi ospitanti sarà anche più significativa. Ispezioni efficaci e adeguate, con una valutazione dei rischi, una migliore cooperazione amministrativa, l'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni e la responsabilità solidale (per i costi si veda oltre) contribuiranno a una migliore applicazione della direttiva. Tuttavia, gli effetti positivi saranno meno significativi rispetto ai pacchetti B e D, dato che il pacchetto A non comporterà una chiarezza giuridica vincolante riguardo alla definizione di distacco né disposizioni dirette a ridurre le violazioni. Le PMI, specie nei paesi di origine, avranno il beneficio di una migliore informazione sulle condizioni di lavoro e della chiarezza giuridica per quanto riguarda gli obblighi amministrativi in vigore nello Stato membro ospitante. Trarranno vantaggio in particolare dall'eliminazione di alcune forme sproporzionate di controllo che comportano costi aggiuntivi.

Costi per gli Stati membri: l'onere amministrativo relativo all'accesso all'informazione dovrebbe essere dell'ordine di 90.000 EUR (costi una tantum) e di 180.000 EUR (costi annuali) per l'UE nel suo insieme. Gli Stati membri trarranno vantaggio dall'uso dell'IMI, da una migliore cooperazione amministrativa e dall'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni. L'uso dell'IMI ridurrà i costi per gli Stati membri. Costi per le imprese: nessun onere

amministrativo per le imprese derivante dal pacchetto A. Costi aggiuntivi indiretti di adeguamento dell'ordine di 2 milioni di EUR sono prevedibili per le imprese che adattano la loro valutazione dei rischi nella selezione dei subcontraenti all'introduzione della responsabilità solidale negli Stati membri in cui tale sistema non è in vigore. Tuttavia, una diminuzione dei costi di adeguamento è prevedibile come conseguenza del migliore accesso all'informazione e della riduzione degli obblighi amministrativi imposti dagli Stati membri (misure di controllo nazionali) per il pacchetto A.

7.2.2. Incidenza sociale

La riduzione dell'inosservanza delle condizioni di lavoro e la maggiore tutela dei diritti dei lavoratori distaccati avranno un effetto positivo sulle tensioni che esistono nei paesi ospitanti con elevato costo del lavoro per quanto riguarda il distacco. Tuttavia, l'effetto sarà meno significativo che per i pacchetti B e D, dato che il pacchetto A non comporterà chiarezza giuridica per quanto riguarda la definizione di distacco né disposizioni dirette a ridurre le violazioni. La trasparenza dell'informazione e la chiarezza per quanto riguarda gli obblighi amministrativi avrà ripercussioni positive sulle opportunità di mercato per le imprese che distaccano lavoratori. Le condizioni di lavoro dei lavoratori distaccati miglioreranno grazie al miglioramento dell'informazione, della vigilanza e dell'applicazione delle norme. Al tempo stesso diminuirà la pressione al ribasso sulle condizioni di lavoro dei lavoratori locali nei paesi ospitanti.

7.3. Pacchetto B (misure normative che trattano i problemi 1 e 2, combinate con misure non normative che trattano il problema 3)

Il pacchetto B è in buona parte identico al pacchetto A. Prevede però norme vincolanti per quanto riguarda la definizione di distacco e disposizioni aggiuntive dirette a ridurre le violazioni e l'elusione delle condizioni di lavoro applicabili. Pertanto, gli effetti positivi per la concorrenza leale e condizioni più eque, i diritti dei lavoratori e la qualità del lavoro, nonché per la riduzione del rischio potenziale di pressione verso il basso sui salari locali sono più significativi di quelli del pacchetto A (nessuna variazione dei costi).

7.4. Pacchetto C (misure normative che trattano i problemi 1 e 3, combinate con misure non normative che trattano il problema 2)

7.4.1. Incidenza economica

Il pacchetto C (sub-opzione 3c) darebbe allo Stato membro ospitante la possibilità di imporre alle imprese straniere una serie di condizioni di lavoro più ampia di quella attualmente prevista dall'articolo 3 della direttiva. Consentirebbe anche di stabilire per i lavoratori distaccati salari superiori alla tariffa minima fissata dalla legge o dagli accordi collettivi.

Come i pacchetti A e B questa sub-opzione faciliterà la prestazione transfrontaliera di servizi chiarendo gli obblighi amministrativi che gli Stati membri possono imporre ai prestatori di servizi. La maggiore certezza normativa e la maggiore cooperazione tra gli Stati membri ridurrà gli ostacoli che si oppongono alla prestazione di servizi e avrà effetti positivi sullo sviluppo del mercato unico. Tuttavia, l'incentivo economico al distacco e quindi alla prestazione transfrontaliera di servizi sarebbe notevolmente ridotto in questo pacchetto. Le imprese estere, dovrebbero conoscere nei dettagli l'intera legislazione del lavoro di tutti gli Stati membri in cui intendono distaccare lavoratori. La parità di trattamento dei lavoratori distaccati per quanto concerne i salari eliminerebbe la differenza di costi salariali che è un

incentivo al distacco e creerebbe anzi un disincentivo dati i costi supplementari che il distacco comporta (trasporto, alloggio, formalità amministrative). Questa opzione pertanto diminuirebbe la concorrenza nel mercato interno dei servizi in certi settori e in certe regioni. Le imprese locali dei paesi con elevato costo del lavoro avrebbero il vantaggio di una minore concorrenza sul costo del lavoro, ma le imprese dei paesi di invio perderebbero opportunità di affari.

7.4.2. *Incidenza sociale*

Estendere la tutela dei lavoratori distaccati oltre il nucleo delle condizioni di lavoro vincolanti e/o prevedere la parità di retribuzione con i lavoratori locali potrebbe ridurre i flussi di distacco e avere ripercussioni negative sulle possibilità di impiego per i lavoratori dei paesi con basso costo del lavoro. Le imprese locali e i lavoratori dei paesi ospitanti con elevato costo del lavoro in linea di principio trarranno vantaggio dalla minore concorrenza sul costo del lavoro. Il rafforzamento della tutela dei diritti dei lavoratori distaccati avrà effetti positivi sulla concorrenza leale nei paesi ospitanti con elevato costo del lavoro, ma meno rilevanti rispetto allo scenario di base che nei pacchetti B o D, in quanto il pacchetto C non ridurrà le violazioni e l'elusione delle norme applicabili assicurando chiarezza giuridica vincolante per quanto riguarda la definizione di distacco e con disposizioni dirette a ridurre le violazioni. L'incidenza è al riguardo simile a quella del pacchetto A. Nel contempo, l'aumento significativo del livello di tutela dei lavoratori distaccati può avere l'effetto di aumentare le violazioni e l'elusione delle norme applicabili, come pure il lavoro non dichiarato, se non è compensato da sforzi supplementari per quanto riguarda la vigilanza i controlli e l'applicazione. Condizioni di lavoro uguali per i lavoratori locali e distaccati ridurranno notevolmente i flussi di distacco.

7.5. **Pacchetto D (misure normative che trattano i problemi 1, 2 e 3)**

L'effetto del pacchetto D è simile a quello del pacchetto C. Tuttavia, l'effetto positivo del pacchetto D sulla concorrenza leale e su condizioni di concorrenza più eque è più significativo rispetto allo scenario di base di quello del pacchetto C in quanto il pacchetto D ridurrà le violazioni e l'elusione delle norme applicabili assicurando una chiarezza giuridica vincolante per quanto riguarda la definizione di distacco e con disposizioni dirette a ridurre le violazioni. A questo riguardo, gli effetti sono simili a quelli del pacchetto B.

7.6. **Opzione 5: scenario di base in relazione alle tensioni tra libertà di prestazione di servizi e di stabilimento e i sistemi nazionali di relazioni industriali (problema 4)**

7.6.1. *Incidenza economica*

L'incertezza normativa in caso di conflitti avrà ripercussioni negative sul funzionamento del mercato interno. L'eventuale perdita di sostegno per il mercato unico di un numero consistente di attori avrebbe un effetto negativo rilevante, creerebbe condizioni sfavorevoli per i prestatori di servizi e potrebbe dar luogo a comportamenti protezionistici.

7.6.2. *Incidenza sociale*

L'incertezza normativa, in caso di conflitto tra il diritto di sciopero e le libertà economiche fondamentali implica un rischio di richieste di risarcimento dei danni. Dubbi sul ruolo dei giudici nazionali per quanto riguarda l'esercizio del test di proporzionalità concernente gli scioperi nei conflitti transfrontalieri possono impedire alle organizzazioni sindacali di

svolgere il proprio ruolo a tutela dei diritti dei lavoratori, con un effetto negativo per tale tutela. Vi è un effetto negativo diretto sull'articolo 28 della Carta (Diritto di negoziazione e di azioni collettive) in quanto l'incertezza normativa in questo contesto indebolirà la partecipazione dei sindacati alla tutela dei diritti dei lavoratori.

7.7. Opzione 6 – Intervento non legislativo

7.7.1. Incidenza economica

Il fatto di chiarire in che misura le organizzazioni sindacali possono far uso del diritto di sciopero in situazioni transfrontaliere che coinvolgono la libertà di prestazione di servizi e di stabilimento avrebbe un'incidenza positiva sul funzionamento del mercato unico, in quanto ridurrebbe il margine di incertezza giuridica.

7.7.2. Incidenza sociale

Vi è un effetto positivo indiretto sulla tutela dei diritti dei lavoratori, in quanto questa opzione consentirebbe di chiarire il ruolo delle parti sociali nella tutela dei diritti dei lavoratori nei conflitti sociali transfrontalieri e di avere una maggiore certezza del diritto in caso di conflitto tra il diritto di sciopero e le libertà economiche fondamentali. Questo potrebbe rafforzare la partecipazione dei sindacati alla tutela dei diritti dei lavoratori, creando una maggiore chiarezza giuridica in caso di conflitto tra il diritto di sciopero e le libertà economiche fondamentali. Questo chiarimento potrebbe avere un effetto positivo indiretto sul funzionamento dei sistemi nazionali di relazioni industriali. Dato che la portata del diritto di sciopero varia secondo gli Stati membri, il fatto di mettere in rilievo l'importante ruolo dei giudici nazionali nell'applicazione del test di proporzionalità caso per caso conciliando l'esercizio dei diritti sociali fondamentali e le libertà economiche dovrebbero aver un effetto positivo sui sistemi nazionali di relazioni industriali.

7.8. Opzione 7: Intervento legislativo

L'opzione 7 ha gli stessi effetti positivi dell'opzione 6, in quanto persegue lo stesso obiettivo di chiarire la giurisprudenza della Corte di giustizia. L'incidenza dovrebbe essere più significativa, dato che un regolamento comporta maggiore certezza giuridica di un intervento di tipo "soft law" (opzione 6). Un'altra disposizione riguardante un meccanismo di allerta avrebbe ulteriori effetti positivi. Inoltre, un intervento legislativo esprimerebbe un più fermo impegno politico della Commissione a risolvere un problema che è considerato con grande preoccupazione dalle organizzazioni sindacali e da alcuni settori del Parlamento.

7.8.1. Incidenza economica

L'istituzione di un meccanismo di allerta per le situazioni che causano gravi danni o perturbazioni o creano tensioni sociali avrà un effetto indiretto positivo, in quanto accrescerà la trasparenza e fornirà informazioni tempestive alla Commissione, alle autorità nazionali e agli operatori degli Stati membri interessati permettendo loro di intervenire in caso di necessità.

7.8.2. Incidenza sociale

In quanto questa opzione chiarisce la giurisprudenza della Corte di giustizia precisando che non vi è conflitto intrinseco tra l'esercizio del diritto di intraprendere un'azione sindacale, compresi il diritto o la libertà di sciopero, e le libertà di stabilimento e di prestazione di

servizi, né prevalenza dell'uno sull'altro, avrà un effetto positivo sull'articolo 28 della Carta. Il riconoscimento del ruolo fondamentale delle parti sociali nella tutela dei diritti dei lavoratori, anche con azioni sindacali, chiarirà che non esiste incompatibilità in relazione alla convenzione OIL n. 87.

7.9. Pareri delle parti sociali sulle opzioni

Per quanto riguarda il distacco di lavoratori entrambe le parti sociali convengono che l'azione a livello UE è necessaria, escludendo le opzioni 1 (status quo) e 4 (abrogazione della direttiva). L'opzione preferita della CES è il pacchetto D. Secondo BusinessEurope i problemi esistenti potrebbe essere risolti con una migliore cooperazione amministrativa. Di conseguenza, il pacchetto A è già considerato di portata eccessiva, in particolare riguardo alla responsabilità solidale.

Quanto al problema delle tensioni tra sistemi nazionali di relazioni industriali e libertà economiche, la CES è favorevole a un intervento legislativo che affermi la prevalenza dei diritti sociali sulle libertà economiche. Questo significherebbe andare oltre l'opzione 7. BusinessEurope non ritiene necessaria un'azione dell'UE.

8. CONFRONTO DELLE OPZIONI E OPZIONE PRESCELTA

Le opzioni sono state confrontate considerando la loro efficacia, efficienza e coerenza con gli obiettivi generali dell'UE.

L'opzione preferita è una combinazione del pacchetto B e dell'opzione 7. Il pacchetto B è nel complesso il più efficace ed efficiente in rapporto agli obiettivi specifici "migliore tutela dei diritti dei lavoratori distaccati", "miglioramento del clima di concorrenza leale" e "facilitazione della prestazione transfrontaliera di servizi". È anche il più coerente rispetto agli obiettivi generali. L'opzione 7 è la più efficace ed efficiente in rapporto all'obiettivo specifico "riduzione delle tensioni tra sistemi nazionali di relazioni industriali e libertà di prestazione di servizi". L'opzione è la più coerente rispetto agli obiettivi generali.

L'opzione preferita è proporzionata perché i costi sono relativamente bassi mentre i benefici sono significativi.

Il pacchetto B può essere realizzato con una nuova direttiva distinta di applicazione che esprima più chiaramente gli obiettivi politici della Commissione (miglioramento e rafforzamento della trasposizione, applicazione nella pratica della direttiva, comprese misure per prevenire e sanzionare le violazioni e l'elusione delle norme applicabili) di una proposta di modifica della direttiva attuale. La direttiva di applicazione avrebbe la stessa base giuridica della direttiva 96/71/CE (articoli 53 e 62 del TFUE).

Un'iniziativa legislativa che chiarisse l'esercizio del diritto fondamentale all'azione collettiva nel contesto della libertà di stabilimento e di prestazione di servizi dovrebbe essere adottata sulla base dell'articolo 352 del TFUE. Un'iniziativa di questo tipo non stabilirebbe norme relative all'esercizio del diritto di sciopero.

9. MONITORAGGIO E VALUTAZIONE

9.1. Monitoraggio

Il monitoraggio avverrà mediante le relazioni della Commissione sullo stato di attuazione. Il comitato di esperti sul distacco dovrebbe continuare a svolgere un ruolo nel dare seguito all'attuazione della direttiva. Una volta chiarito il contenuto dell'azione futura, la Commissione e il comitato di esperti definiranno un numero limitato di indicatori riguardanti gli aspetti principali del funzionamento della direttiva. La proposta iniziale di un elenco di indicatori da seguire è la seguente (a ogni indicatore segue la fonte delle informazioni): i) numero di ricerche effettuate sui siti nazionali dedicati al distacco (Stati membri); ii) numero di progetti di cooperazione fra paesi in materia di distacco promossi dalle autorità nazionali o dalle parti sociali (Stati membri); iii) numero di richieste fatte tramite l'applicazione speciale IMI per il distacco (Commissione); iv) numero di cause dinanzi alle giurisdizioni nazionali (Stati membri); v) percentuale di ispezioni che danno luogo a sanzioni (Stati membri); vi) numero di casi segnalati per mezzo del meccanismo di allerta istituito per i conflitti di lavoro transfrontalieri (Commissione). La Commissione continuerà inoltre a raccogliere dati amministrativi sul distacco sulla base dei dati della sicurezza sociale. Per quanto riguarda la frequenza di impiego, questi indicatori saranno regolarmente presentati e discussi nel comitato di esperti e faranno parte degli indicatori da utilizzare nella valutazione di cui qui di seguito.

9.2. Valutazione

Cinque anni dopo il termine ultimo fissato per la trasposizione si procederà a una prima valutazione dell'efficacia della direttiva modificata. L'accento sarà posto sull'analisi delle modalità della cooperazione rafforzata tra Stati membri e della qualità delle informazioni prodotte da questa cooperazione. La valutazione sarà effettuata dalla Commissione con l'assistenza di esperti esterni e secondo i criteri definiti dalla Commissione. Le parti interessate saranno informati di tali criteri e potranno comunicare le loro osservazioni attraverso il comitato di esperti; saranno inoltre regolarmente informati dello stato di avanzamento della valutazione e dei suoi risultati, che saranno resi pubblici.