

## Documento della Unione Generale del Lavoro sulla proposta di modifica della direttiva 96/71/CE (Direttiva distacchi)

### Considerazioni generali

La revisione della direttiva 96/71/CE è necessaria alla luce dell'impatto che la stessa ha su un numero crescente di lavoratori e sul sistema delle imprese.

Ferma restando l'autonomia delle parti economiche e sociali di contrattare i livelli retributivi e le migliori garanzie per i dipendenti, avendo come riferimento i contratti collettivi di lavoro, occorre rivedere alcuni dei contenuti della direttiva 96/71/CE per rafforzare le tutele in capo al lavoratore, ma anche per garantire quelle imprese che operano nel rispetto formale e sostanziale delle normative vigenti.

La proposta di modifica della Commissione Europea, pur presentando degli elementi positivi, sconta, però, una erronea impostazione di fondo, che peraltro emerge anche dal contesto in cui è maturata la decisione di presentare tale proposta, con alcuni Paesi (Austria, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Olanda e Svezia) a chiedere una modifica ed altri a frenare (Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia e Ungheria).

A distanza di venti anni, si osserva come i flussi dei lavoratori in distacco non siano più univoci, dai Paesi neo comunitari verso i Paesi con economie più avanzate, coincidenti con il nucleo storico dei fondatori.

Nel complesso, considerando le quattro tipologie di personale distaccato (Regolamento CE 883/2004: articolo 11, personale di volo; articolo 12, distaccati fino a 24 mesi; articolo 13, attività in due o più Stati; articolo 16, altre ipotesi), i lavoratori coinvolti sono 1.921.161 (dato 2014).

Se è vero che la Polonia rappresenta il Paese dal quale parte il maggior numero di lavoratori distaccati, a seguire si posizionano Germania, Francia, Olanda, Spagna. Nelle prime dieci posizioni, fra i Paesi neo comunitari si posizionano soltanto Slovacchia (6° posto) e Ungheria (10° posto). L'Italia con circa 75mila invii è al 9° posto di una graduatoria che vede anche il Belgio al 7° posto, davanti al Portogallo.

Pure considerando i soli articolo 12 (1.453.385 unità), la situazione non cambia di molto. Oltre a ridursi sensibilmente la distanza fra Polonia e Germania, si osserva come fra i primi dieci Paesi sei sono Partner storici con la sola aggiunta della Slovenia in luogo dell'Olanda.

A fronte di ciò, la Commissione europea sostiene il principio che al lavoratore distaccato debbano essere garantite condizioni adeguate al costo e al tenore della vita nello Stato membro ospitante per tutta la durata della missione, similmente a quanto viene garantito ai lavoratori residenti.

Tale principio, che a prima vista sembra essere condivisibile, alla luce dell'analisi dei flussi non lo è, in quanto al lavoratore distaccato andrebbero garantite le migliori condizioni normative e contrattuali praticate fra il Paese di origine e il Paese ospitante.

Questo perché il costo del lavoro è soltanto uno dei parametri utilizzati dalle imprese nelle decisioni di localizzazione della sede legale; incidono anche burocrazia, logistica, trasporti, investimenti pubblici ed altri fattori strutturali e/o contingenti.

Con le modifiche apportate all'articolo 3 della direttiva 69/71/CE, le garanzie previste in origine per l'edilizia sono estese a tutti i settori produttivi con il conseguente richiamo ai contratti collettivi o agli arbitrati.

Oltre alla considerazione già formulata sopra, circa l'applicazione delle migliori condizioni normative e contrattuali, sempre sull'articolo 3, si osserva quanto segue:

1. il richiamo alla retribuzione, in luogo del riferimento alle tariffe minime salariali, è un passo avanti, però non pienamente sufficiente per evitare equivoci interpretativi, sui quali si gioca larga parte della concorrenza scorretta posta in essere da imprese che operano soltanto formalmente nel rispetto delle normative vigenti. Nella definizione di retribuzione andrebbe, infatti, aggiunto un riferimento diretto alle mansioni di pari livello e categoria legale.
2. alle voci già previste, andrebbero aggiunti un riferimento ai dispositivi di protezione individuale, così da rafforzare la lettera e) sulla sicurezza, la salute e l'igiene nei luoghi di lavoro, ed un ulteriore punto dedicato alla formazione.
3. il principio per cui, in caso di subappalto, lo Stato membro può disporre, su base non discriminatoria e proporzionata, che le imprese non residenti siano soggette ai medesimi obblighi di quelle residenti, è appena sufficiente per assicurare la tutela dei lavoratori e la garanzia della leale concorrenza fra le imprese. Meglio sarebbe prevedere un obbligo più stringente per gli Stati membri.
4. la previsione che anche ai lavoratori interinali distaccati debbano essere garantite le medesime condizioni dei lavoratori interinali residenti è condivisibile, pur con i limiti evidenziati sopra.

Rispetto all'articolo 2-bis, non previsto nella direttiva 96/71/CE ed aggiunto nella proposta di modifica della stessa, si evidenzia che i ventiquattro mesi, scaduti i quali il lavoratore si considera residente e non distaccato, sono già previsti nel Regolamento CE 883/2004, dove si parla di durata prevedibile, specificando, però, che lo stesso lavoratore non sia stato inviato in sostituzione di

altra persona, passaggio che ha permesso nel tempo comportamenti elusivi. In questo senso, il comma 2 rappresenta un passo in avanti; andrebbe, però, meglio chiarito il termine “stesso posto”. Per evitare interpretazioni equivoche, sarebbe meglio utilizzare le parole “stesso Stato”.

Da ultimo, pur non essendo tema specifico della proposta di modifica della direttiva 96/71/CE, si sollecita la massima attenzione da parte del Parlamento sui ricorsi impropri e non corretti alla somministrazione e al distacco transnazionale, in particolare, ma non solo, nel settore dell'autotrasporto e nelle esternalizzazioni. Si evidenzia come nel 2015 siano state accertate violazioni che hanno coinvolto 9.620 lavoratori, con un incremento del 16% rispetto all'anno precedente.

<b>I flussi dei lavoratori in distacco – solo articolo 12 Reg. CE 883/2004 (anno 2014)</b>			
<i>Paese</i>	<b>Inviati</b>	<b>Ricevuti</b>	<b>Saldo</b>
<i>Belgio</i>	58.611	159.753	-101.142
<i>Bulgaria</i>	13.275	3.267	10.008
<i>Rep Ceca</i>	10.380	17.165	-6.785
<i>Danimarca</i>	3.869	10.869	-7.000
<i>Germania</i>	232.776	414.220	-181.444
<i>Estonia</i>	7.147	2.961	4.186
<i>Irlanda</i>	3.261	3.973	-712
<i>Grecia</i>	2.325	4.744	-2.419
<i>Spagna</i>	76.286	44.826	31.460
<i>Francia</i>	119.727	190.848	-71.121
<i>Croazia</i>	24.060	4.561	19.499
<i>Italia</i>	69.279	52.485	16.794
<i>Cipro</i>	114	944	-830
<i>Lettonia</i>	1.655	1.504	151
<i>Lituania</i>	16.683	1.930	14.753
<i>Lussemburgo</i>	50.345	21.763	28.582
<i>Ungheria</i>	65.655	8.966	56.689
<i>Malta</i>	145	1.063	-918
<i>Olanda</i>	37.775	87.821	-50.046
<i>Austria</i>	41.114	101.034	-59.920
<i>Polonia</i>	266.745	14.521	252.224
<i>Portogallo</i>	74.735	12.833	61.902
<i>Romania</i>	57.194	9.717	47.477
<i>Slovenia</i>	102.920	6.550	96.370
<i>Slovacchia</i>	73.810	7.648	66.162
<i>Finlandia</i>	2.786	16.589	-13.803
<i>Svezia</i>	4.182	33.019	-28.837
<i>Regno Unito</i>	23.501	50.900	-27.399
<i>Islanda</i>	140	338	-198
<i>Liechtenstein</i>	89	417	-328
<i>Norvegia</i>	3.252	21.250	-17.998
<i>Svizzera</i>	10.851	87.492	-76.641
<i>Sconosciuto</i>		58.716	
<b>Totale</b>	<b>1.454.687</b>	<b>1.454.687</b>	<b>0</b>

### Analisi dell'articolo

Articolo	Punto	Contenuto	Osservazioni
Art. 1 – Modifiche alla direttiva 96/71/CE	1)	È aggiunto l'articolo 2-bis, relativo al distacco superiore ai ventiquattro mesi. Se la durata prevista o effettiva del distacco supera i ventiquattro mesi, lo Stato membro in cui il lavoratore è distaccato è da considerarsi come quello di lavoro abituale. Per effetto del comma 2, in caso di sostituzione di lavoratori distaccati che espletano le stesse mansioni nello stesso posto, si prende in considerazione la durata complessiva del distacco, tenendo conto dei lavoratori distaccati per una durata effettiva di almeno sei mesi.	L'inserimento di un limite temporale scaduto il quale il Paese ospitante è da considerarsi quale Paese di lavoro abituale è un principio condivisibile, ma non è una novità, considerando quanto già previsto all'articolo 12 del Regolamento CE 883/2004. Il comma 2 introduce una norma anti elusione. Fermo restando la sua necessità, la formulazione non convince del tutto. Il termine "stesso posto" andrebbe sostituito con "stesso Stato" per evitare interpretazioni equivocate; andrebbe anche tolto il riferimento ai soli lavoratori distaccati per una durata effettiva di almeno sei mesi.
Art. 1 – Modifiche alla direttiva 96/71/CE	2) let. a)	La lettera a) sostituisce il paragrafo 1 dell'articolo 3. Gli Stati membri, a prescindere dalla legislazione applicabile al rapporto di lavoro, provvedono affinché le imprese garantiscano ai lavoratori distaccati nel loro territorio le condizioni di lavoro e di occupazione in materie di seguito indicate che, nello Stato membro ospitante, sono indicate da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e/o contratti collettivi o arbitrati dichiarati di applicazione generale. Le materie interessate sono: i periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo; la durata minima delle ferie annuali retribuite; la retribuzione, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario (tale passaggio non si applica ai regimi pensionistici integrativi di categoria); le condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, in particolare da parte di imprese di lavoro interinale; sicurezza, salute e igiene sul lavoro; provvedimenti di tutela delle	Per effetto della modifica apportata al secondo trattino (soppressione del riferimento alle attività menzionate in allegato), le condizioni contrattuali del Paese ospitante si applicano a tutti i lavoratori distaccati e non soltanto a quelli delle costruzioni (indicate nell'allegato richiamato). È un passo avanti che sconta, però, una impostazione erranea, vale a dire che i flussi dei lavoratori sono dai Paesi con minore tradizione sociale (in particolare, il blocco dei neo comunitari) verso i Paesi con una maggiore tradizione di tutele del lavoro (Germania, Francia, Italia e, più in generale, il blocco storico dei fondatori). L'evidenza statistica dimostra però flussi non così lineari, tanto che, ad esempio, proprio dalla Germania parte un sempre maggiore numero di lavoratori. La decisione dell'impresa di quale Paese utilizzare come base dipende da fattori contingenti che oggi superano la tradizionale dicotomia

		<p>condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti, puerpere, bambini e giovani; parità di trattamento ed altre norme in materia di non discriminazione. Per retribuzione si intendono gli elementi della retribuzione obbligatori per legge, regolamento, contratti collettivi o arbitrati vigenti nello Stato membro ospitante. Gli Stati membri pubblicato sul sito web ufficiale nazionale, previsto dall'articolo 5 della direttiva 2014/67/UE, gli elementi costitutivi della retribuzione.</p>	<p>individuabile dietro la stessa direttiva 96/71/CE.</p> <p>La vera svolta si avrebbe soltanto riconoscendo al lavoratore distaccato le migliori condizioni normative e contrattuali praticate fra il Paese di origine e il Paese di impiego.</p> <p>Il riferimento alla retribuzione invece che alle tariffe minime salariali è preferibile; andrebbe, però, aggiunto anche un riferimento alle mansioni di pari livello e categoria legale.</p> <p>Andrebbe, altresì, utilizzato il termine lavoro in somministrazione in luogo di lavoro interinale.</p> <p>Tutta da verificare il rispetto dell'ultimo periodo, quello relativo alla pubblicazione sul sito web ufficiale nazionale degli elementi costitutivi della retribuzione, del comma 1 dell'articolo 3.</p>
<p>Art. 1 – Modifiche alla direttiva 96/71/CE</p>	<p>2) let. b)</p>	<p>All'articolo 3, è aggiunto il paragrafo 1-bis, relativo alle imprese che hanno l'obbligo di subappaltare, nell'ambito delle loro obbligazioni contrattuali, solo a imprese che garantiscono determinate condizioni di lavoro e di retribuzione. Lo Stato membro può disporre, su base non discriminatoria e proporzionata, che tali imprese siano soggetti ai medesimi obblighi per quanto riguarda i subappalti alle imprese che distaccano lavoratori nel proprio territorio.</p>	<p>Il paragrafo aggiuntivo 1-bis dà la possibilità ai singoli Stati membri di intervenire nei subappalti, disponendo l'affidamento dei lavori soltanto alle imprese che garantiscono le condizioni richieste. Si tratta di una misura necessaria.</p>
<p>Art. 1 – Modifiche alla direttiva 96/71/CE</p>	<p>2) let. c)</p>	<p>All'articolo 3 è aggiunto il paragrafo 1-ter, in base al quale gli Stati membri dispongono che le imprese garantiscano ai lavoratori distaccati le condizioni che si applicano ai lavoratori interinali ceduti temporaneamente da agenzie interinali stabilite nello Stato membro in cui il lavoro è svolto.</p>	<p>Per il paragrafo 1-ter, dedicato nello specifico alle sole agenzie interinali, valgono le medesime considerazioni espresse alla lettera a), vale a dire che le condizioni da garantire dovrebbero essere quelle di miglior favore fra il Paese di origine e quello di impiego. La differenza di fondo rispetto alla previsione originaria contenuta nel soppresso paragrafo 9 è che le condizioni praticate nel Paese di impiego devono essere</p>

			garantite; il vigente paragrafo 9 prevede che gli Stati possono garantire le medesime condizioni.
Art. 1 – Modifiche alla direttiva 96/71/CE	2) let. d)	All'articolo 3 è soppresso il paragrafo 9, il quale prevede che gli Stati membri possano prevedere che l'impresa garantisca ai lavoratori il beneficio delle condizioni che sono applicabili ai lavoratori temporanei nello Stato membro in cui è eseguito il lavoro.	La soppressione del paragrafo 9 è collegata al paragrafo 1-ter. Si passa da una possibilità ad un dover garantire le medesime condizioni. È un miglioramento significativo, ma che sconta il limite di fondo derivante dalla convinzione che i flussi siano dai Paesi neo comunitari verso i Paesi fondatori, cosa non sempre vera.
Art. 1 – Modifiche alla direttiva 96/71/CE	2) let. e)	All'articolo 3, paragrafo 10, è soppresso il secondo trattino, in base al quale la direttiva non osta a che gli Stati membri, nel rispetto del trattato, impongano alle imprese nazionali e a quelle di altri Stati, in pari misura condizioni di lavoro e di occupazione stabilite in contratti collettivi o arbitrati riguardanti attività diverse da quelle contemplate dall'allegato.	Al paragrafo 10, rimane il solo riferimento alle disposizioni di ordine pubblico. La soppressione del secondo trattino è stretta conseguenza della soppressione del riferimento alla lettera a) dell'allegato alla direttiva 96/71/CE che, passando le modifiche proposte dalla Commissione, troverebbe comunque applicazione in tutti i settori produttivi.
Art. 1 – Modifiche alla direttiva 96/71/CE	3)	Nella frase introduttiva dell'allegato alla direttiva 96/71/CE rimane il solo riferimento all'articolo 3 per quanto attiene alle attività del settore edilizio riguardanti la realizzazione, il riattamento, la manutenzione, la modifica o l'eliminazione di edifici e i lavori di scavo, sistemazione, costruzione, montaggio e smontaggio di elementi prefabbricati, assetto e attrezzatura, trasformazione, rinnovo, riparazione, smantellamento, demolizione, manutenzione compresi lavori di pittura e pulitura, bonifica.	L'allegato alla direttiva 96/71/CE, dopo la soppressione del richiamo al secondo trattino del comma 1, trova di fatto applicazione soltanto nel secondo comma del medesimo articolo 1, laddove si specifica che al settore edilizio non si applica la previsione per la quale sono esclusi dalle disposizioni sulle ferie e sulla retribuzione i lavoratori qualificati e/o specializzati dell'impresa fornitrice, adibiti a lavori di assemblaggio iniziale e/o di prima installazione, se la durata del distacco non è superiore ad otto giorni.
Articolo 2		Gli Stati membri hanno tempo due anni per mettere in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative, informandone immediatamente la Commissione. Nei provvedimenti deve esservi un richiamo alla direttiva. Gli Stati membri comunicano alla	Si tratta delle disposizioni di recepimento.

		Commissione il testo delle disposizioni adottate.	
Articolo 3		La direttiva entra in vigore entro il ventesimo giorno successivo alla sua pubblicazione in Gazzetta ufficiale dell'Unione europea.	Si tratta delle disposizioni di entrata in vigore.
Articolo 4		Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.	Si tratta delle disposizioni sui destinatari. La scadenza per il parere da parte del singolo Stato membro è fissata al 10 maggio 2016.