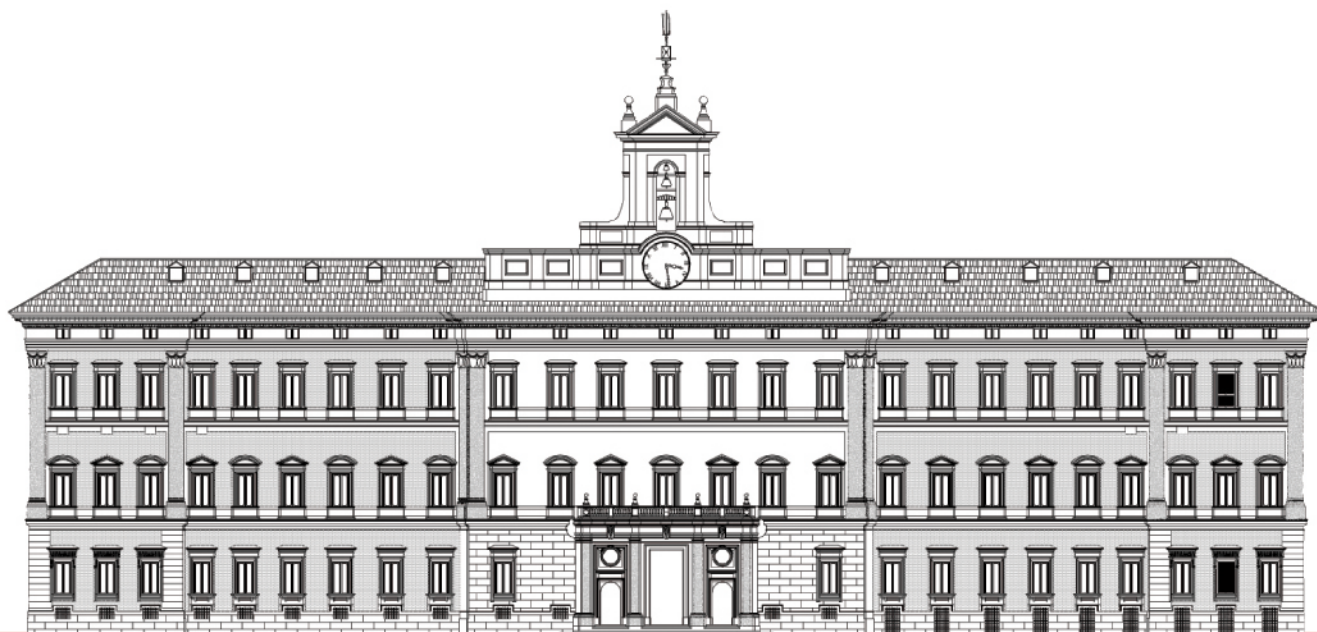




Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA



Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio
recante modifica della direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo
e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei
lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi

(COM(2016)128)

n. 54

26 aprile 2016



Camera dei deputati

XVII LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni
ESAME DI ATTI E DOCUMENTI DELL'UNIONE EUROPEA

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi

(COM(2016)128)

n. 54

26 aprile 2016

Il dossier è stato curato dall'**UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA**
(☎ 066760.2145 - ✉ cdrue@camera.it)

I dossier dei servizi e degli uffici della Camera sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

INDICE

DATI IDENTIFICATIVI	1
SCHEDA DI LETTURA	3
PROPOSTA DI MODIFICA DELLA DIRETTIVA SUL DISTACCO DEI LAVORATORI	5
• Obiettivi e finalità	5
• Attuale disciplina del distacco	5
• Contesto della proposta	8
• Risultati delle consultazioni	19
• Contenuto della proposta	21
• Base giuridica	23
• Sussidiarietà ed esame presso altri Parlamenti nazionali	24
• Proporzionalità	24
• Valutazione d'impatto	25
• Valutazione del Governo	25
• Esame presso il Senato	26

DATI IDENTIFICATIVI

Tipo di atto	<i>Proposta di Direttiva</i>
Data di adozione	<i>8 marzo 2016</i>
Base giuridica	<i>Articolo 53, par. 1, del TFUE; articolo 62 del TFUE</i>
Settori di intervento	<i>Libera circolazione dei lavoratori, libera prestazione di servizi, prestazione di servizi, retribuzione del lavoro, mercato unico, lavoratore espatriato, lavoratore frontaliero, diritto del lavoro, parità di trattamento, condizioni di lavoro</i>
Esame presso le istituzioni dell'UE	<i>Trasmesso al Consiglio e al Parlamento l'8 marzo 2016; assegnato alla Commissione Occupazione e affari sociali</i>
Assegnazione	<i>11 marzo 2016 XI Commissione Lavoro pubblico e privato</i>
Termine per il controllo di sussidiarietà	<i>10 maggio 2016</i>
Segnalazione da parte del Governo	<i>6 aprile 2016</i>

Scheda di lettura

PROPOSTA DI MODIFICA DELLA DIRETTIVA SUL DISTACCO DEI LAVORATORI

Obiettivi e finalità

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

La riforma, annunciata nel programma di lavoro della Commissione per il 2016¹, ha lo scopo di facilitare il distacco dei lavoratori in condizioni di concorrenza leale e nel rispetto dei diritti dei lavoratori con un contratto di lavoro in uno Stato membro che vengono temporaneamente trasferiti in un altro Stato membro dal datore di lavoro. In particolare, la proposta punta a garantire condizioni salariali eque e parità di trattamento nel paese ospitante tra le imprese locali e quelle che distaccano i lavoratori.

Attuale disciplina del distacco

Il **distacco** dei lavoratori svolge un **ruolo centrale** nel mercato interno, in particolare nell'ambito della **prestazione transfrontaliera di servizi**. La materia è **attualmente regolata** dalla [direttiva 96/71/CE](#), oggetto delle proposte di modifica prospettate dalla proposta di direttiva, che disciplina **tre varianti di distacco**: la **prestazione diretta di servizi da parte di un'impresa** nel quadro di un contratto di servizi; il **distacco nel contesto di uno stabilimento o di una società appartenente allo stesso gruppo** ("distacco infragruppo") e il **distacco mediante la cessione temporanea di un lavoratore tramite un'agenzia interinale** stabilita in un altro Stato membro. La **direttiva del 1996** definisce il quadro normativo dell'UE al fine di stabilire un equilibrio tra **vari obiettivi**: promuovere e **facilitare la prestazione transfrontaliera di servizi**, fornire **tutela ai lavoratori** distaccati e garantire la **parità di condizioni tra concorrenti** locali e stranieri.

Tre tipi di
distacco

¹ [Com\(2015\)160](#). Nel programma di lavoro della Commissione europea per l'anno 2016 era stata preannunciata la presentazione di un **pacchetto strutturato sulla mobilità** dei lavoratori. Il pacchetto avrebbe dovuto essere costituito da una comunicazione sulla mobilità dei lavoratori, una revisione mirata della direttiva sul distacco dei lavoratori ed una revisione dei regolamenti sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (Allegato I, iniziativa n. 8). Tuttavia la presentazione del pacchetto è stata, in un primo tempo, **posticipata, in virtù delle trattative sulla permanenza del Regno Unito nell'UE** (tra le questioni poste dal Primo Ministro Cameron vi è quella relativa al divieto automatico di accesso ai benefici sociali del sistema del *welfare* del Regno Unito) che hanno interessato materie connesse al pacchetto medesimo; le proposte in materia di coordinamento di servizi di sicurezza sociale sono state accantonate e non se ne prevede la presentazione almeno fino all'esito del *referendum* nel Regno Unito.

Stabilisce che i lavoratori distaccati in un altro Stato membro, anche se ancora alle dipendenze dell'impresa di invio e quindi soggetti alla legislazione dello Stato membro di partenza, hanno per legge titolo a un insieme di diritti di base vigenti nello Stato membro ospitante in cui le mansioni sono espletate. Nel caso del **settore delle costruzioni, ma anche in altri settori se gli Stati membri decidono in tal senso**, valgono anche le regole dei contratti collettivi di applicazione generale sottoscritti dalle parti sociali. Questo insieme di diritti prevede:

I diritti del
lavoratore
distaccato

- tariffe **minime salariali**;
- **periodi** massimi di lavoro e periodi minimi di **riposo**;
- durata minima delle **ferie annuali retribuite**;
- **condizioni** di cessione temporanea dei lavoratori tramite imprese di **lavoro temporaneo**;
- **sicurezza, salute e igiene sul lavoro**;
- **parità** di trattamento fra **uomo e donna**.

Queste sono le condizioni minime cui hanno diritto i lavoratori distaccati. I datori di lavoro possono scegliere di applicare ai lavoratori condizioni di lavoro più favorevoli.

La direttiva sul distacco dei lavoratori non riguarda gli aspetti relativi alla sicurezza sociale, che sono disciplinati dal [regolamento n. 883/2004](#) relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

Direttiva di
applicazione

Nel 2014 è stata approvata la [direttiva 2014/67/UE](#) (la cosiddetta "**direttiva di applicazione**") con l'obiettivo di **rafforzare l'applicazione pratica** delle **regole** relative al **distacco** dei lavoratori affrontando le **questioni** legate alle **frodi, all'elusione delle norme** e allo scambio di informazioni tra gli Stati membri.

In particolare la direttiva sull'applicazione:

- sensibilizza i lavoratori distaccati e le imprese in merito a rispettivi diritti e obblighi;
- migliora la cooperazione tra le autorità nazionali preposte ai distacchi;
- affronta il problema delle società di comodo che usano il distacco per eludere la legge;
- definisce le responsabilità degli Stati membri per quanto concerne la verifica del rispetto delle norme sul distacco dei lavoratori;
- stabilisce requisiti per le imprese di invio in modo da agevolare la trasparenza delle informazioni e delle ispezioni;
- conferisce ai sindacati e ad altre parti il potere di presentare denunce e promuovere azioni legali e/o amministrative contro i datori di lavoro dei lavoratori distaccati in caso di mancato rispetto dei diritti di questi ultimi;

- assicura l'efficace applicazione e riscossione delle sanzioni amministrative e pecuniarie negli Stati membri in caso di violazione degli obblighi imposti dalla normativa dell'UE sul distacco.

La direttiva di applicazione offre alle autorità nazionali **strumenti per distinguere un distacco autentico dagli abusi e dall'elusione**: così, ad esempio, le **autorità** di uno Stato membro di accoglienza **possono chiedere alle autorità dello Stato membro** di invio di **verificare** che l'impresa che effettua il distacco **eserciti effettivamente in tale paese attività sostanziali** diverse da quelle puramente di amministrazione. Essere i lavoratori distaccati assunti in tale paese oppure no, costituisce uno dei criteri pertinenti da tenere in considerazione.

Il termine per il recepimento nel diritto nazionale degli Stati membri della direttiva di applicazione **scade il 18 giugno 2016**.

Le **modifiche** apportate dalla proposta in esame intervengono **in tre aree** principali: la **retribuzione dei lavoratori distaccati**, anche nel caso di subappalti, le norme sui **lavoratori interinali** e il **distacco di lunga durata**.

In base alla proposta, i **lavoratori distaccati saranno** generalmente **soggetti alle stesse norme** che regolano il trattamento economico e le condizioni di lavoro **dei lavoratori locali**, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà e delle condizioni stabilite dalle autorità pubbliche e/o dalle parti sociali dello Stato membro ospitante. Attualmente, i lavoratori distaccati che operano in settori specifici, come la sanità e la sicurezza, sono già soggetti alle stesse norme dei lavoratori dello Stato membro ospitante. **Il datore di lavoro non è tuttavia obbligato a corrispondere al lavoratore distaccato una retribuzione superiore alle tariffe minime salariali** stabilite dal paese ospitante. Ciò può creare un divario salariale tra lavoratori distaccati e lavoratori locali e tradursi potenzialmente in condizioni di concorrenza sleale tra le imprese, poiché i lavoratori distaccati ricevono spesso un compenso inferiore rispetto agli altri lavoratori a parità di mansione.

Oltre le tariffe minime salariali...

Obiettivo della proposta è che applichino anche **ai lavoratori distaccati** tutte le **norme** relative alla **retribuzione** che si applicano ai **lavoratori locali**. Oltre alle tariffe minime salariali, quindi, la retribuzione comprenderà anche altri elementi, quali i bonus o le indennità, ove presenti. **Gli Stati membri dovranno specificare in modo trasparente i diversi elementi che compongono la retribuzione sul loro territorio**. Le condizioni stabilite dalla legge o da contratti collettivi di applicazione generale diventano obbligatoriamente applicabili anche ai lavoratori distaccati in tutti i settori dell'economia. La proposta **consente**, inoltre, **agli Stati membri di stabilire l'obbligo per i subappaltatori** di garantire ai loro lavoratori lo **stesso** trattamento economico concesso dal **contraente principale**, sempre rispettando il principio di non discriminazione: la stessa norma deve essere valida per i subappaltatori nazionali come per quelli transfrontalieri.

...la retribuzione sarà composta da altre voci

Obblighi contraente principale anche al subappalto

La proposta garantirà inoltre che le norme nazionali sulle agenzie di lavoro interinale siano applicate anche alle agenzie con sede all'estero che distaccano lavoratori.

Distacco lunga
durata

Infine, quando la **durata del distacco supera i 24 mesi**, si applicheranno le **condizioni stabilite dal diritto del lavoro degli Stati membri ospitanti**, se queste sono **più favorevoli** per i lavoratori distaccati.

Queste modifiche garantiranno una maggiore protezione dei lavoratori, più trasparenza e certezza del diritto e parità di trattamento tra le imprese locali e quelle che distaccano i lavoratori, nel pieno rispetto dei sistemi di contrattazione salariale degli Stati membri.

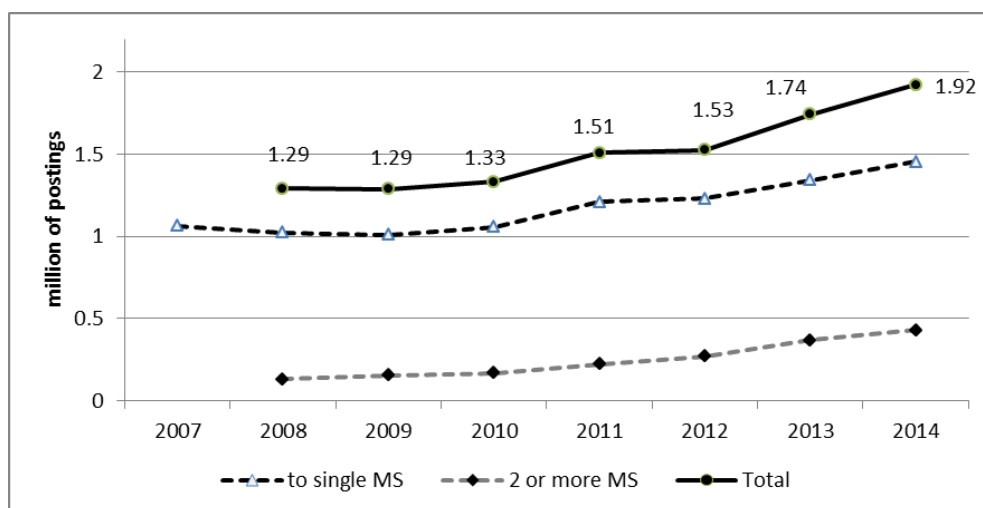
Contesto della proposta

Dimensioni del
fenomeno

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

L'analisi prende a base principalmente i dati UE relativi alla sicurezza sociale dei lavoratori distaccati comunicati dai singoli Stati membri, unica fonte paragonabile di informazione².

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

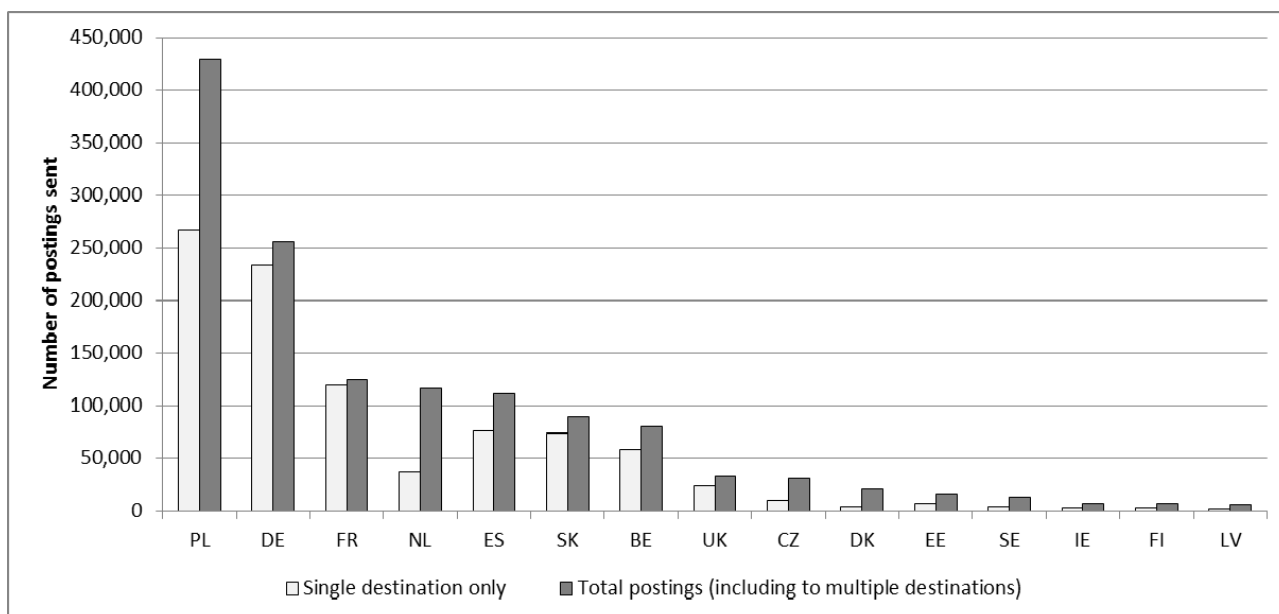


² Le elaborazioni statistiche sono basate sulle informazioni contenute nei documenti portatili A1, cioè i certificati di sicurezza sociale rilasciati ai lavoratori distaccati.

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

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

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



Fonte: elaborazione EMPL da Pacolet e De Wispelaere (2015)³ ([SWD\(2016\)52](#)).

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

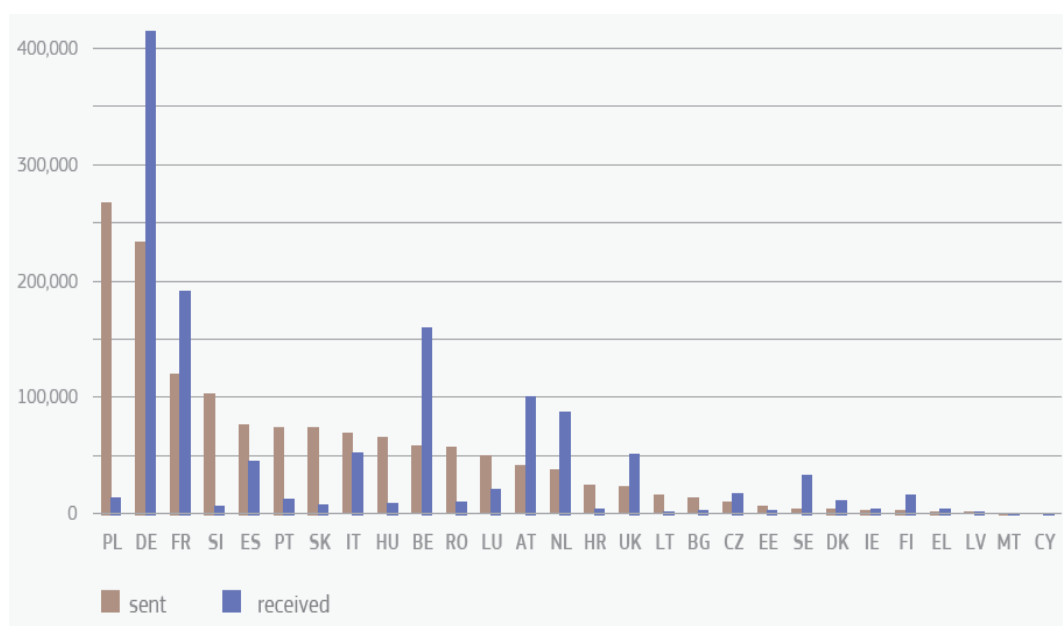
Volume dei distacchi nei diversi Stati membri...

³ Pacolet, J. and De Wispelaere, F. (2015), *Posting of Workers. Report on A1 portable documents issued in 2014*, Network Statistics FMW&SSC, European Commission

ricezione di lavoratori distaccati, nel predetto periodo, si registrano in **Svezia, Germania, Belgio, Slovenia, Austria** e, **soprattutto, Estonia** mentre la ricezione di lavoratori distaccati di Grecia, Cipro, Spagna e Bulgaria risulta in calo.

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

Lavoratori distaccati inviati e ricevuti nel 2014



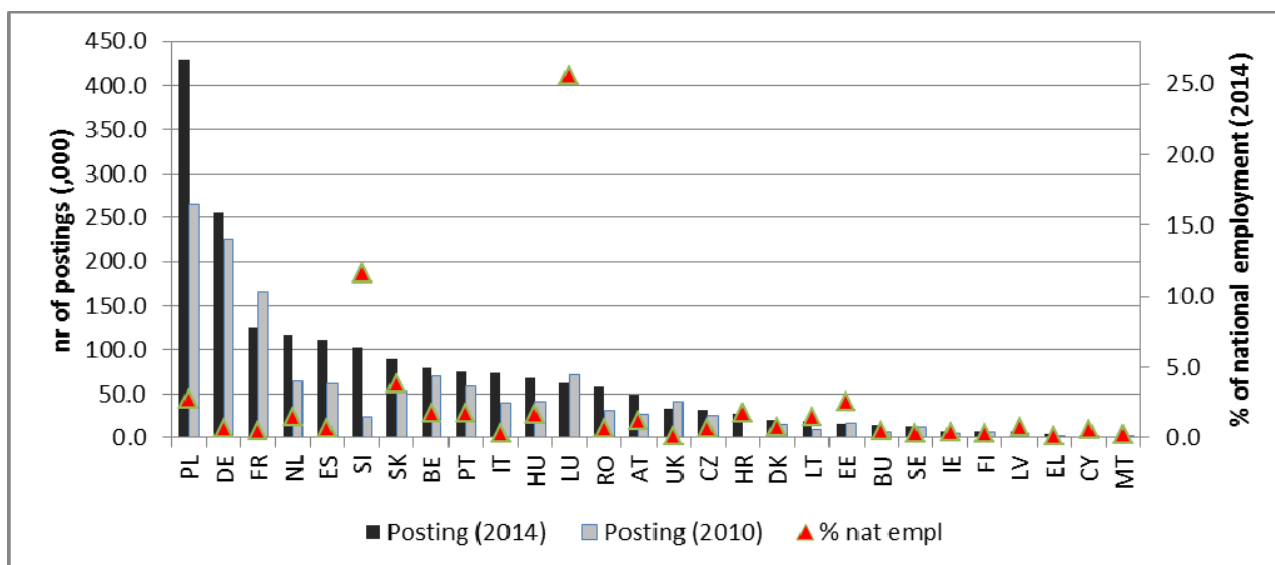
Paesi con il più alto numero di lavoratori inviati in distacco: **Polonia, Germania, Francia.**

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

Fonte: Posted workers in the EU, Commissione europea 2016

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

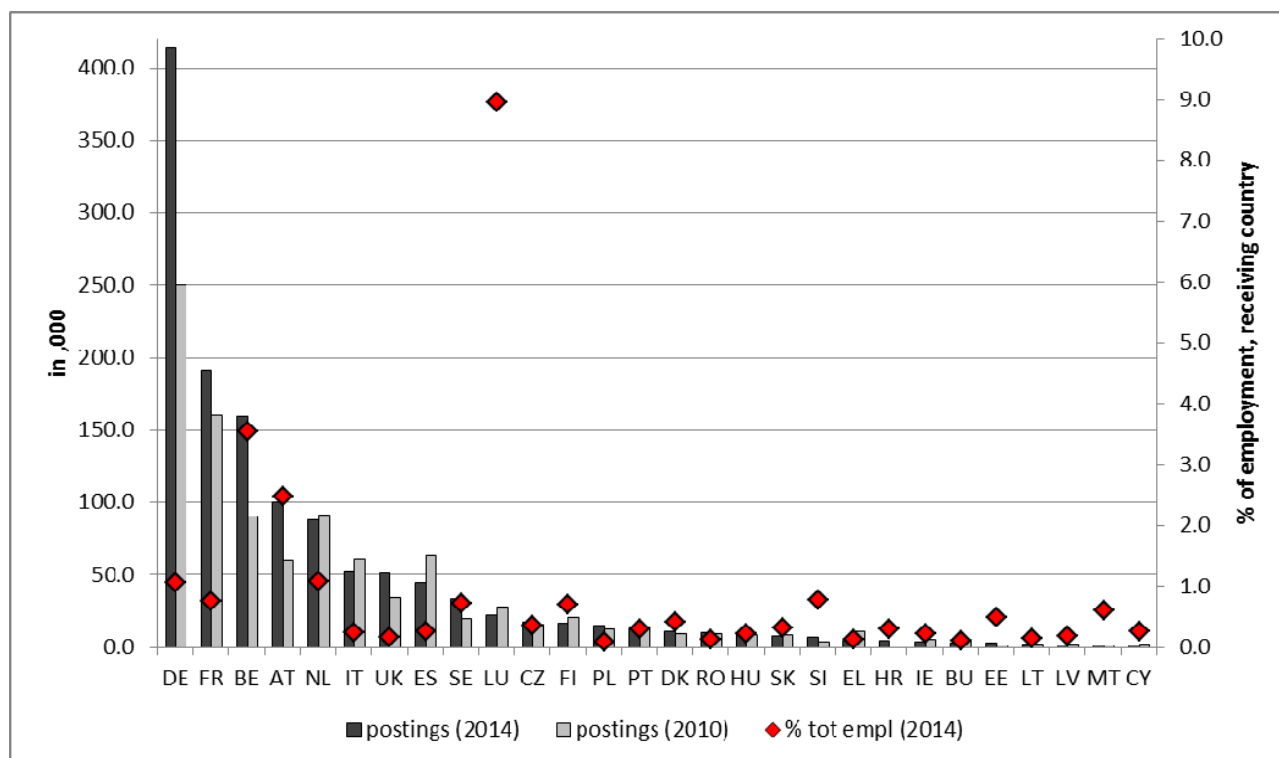
Lavoratori distaccati, per paese di invio, numeri assoluti e % sull'occupazione totale, anni 2010 e 2014



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

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

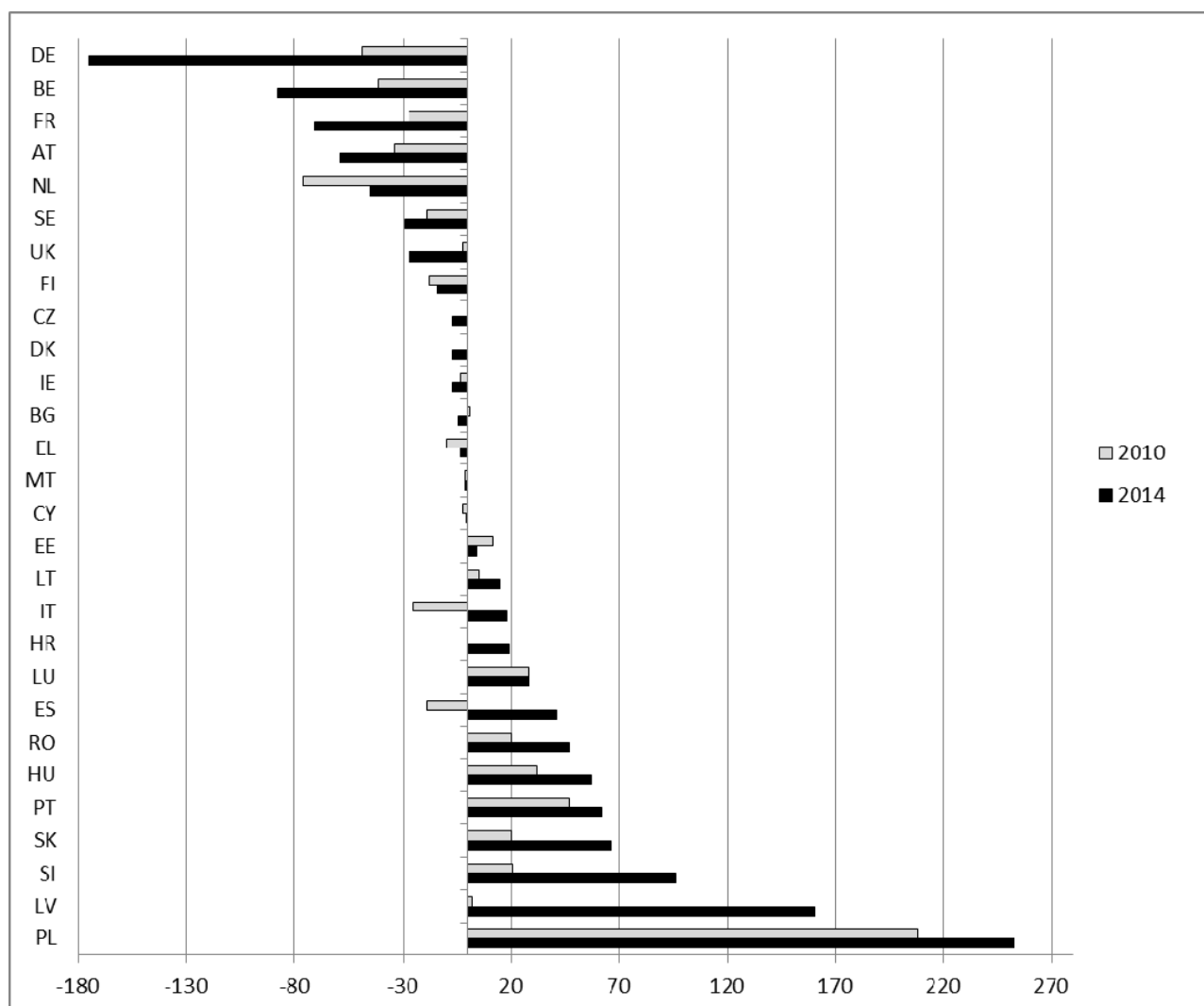
Lavoratori distaccati, ripartizione per paese di accoglienza, numeri assoluti e % sull'occupazione totale, anni 2010 e 2014



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

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

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

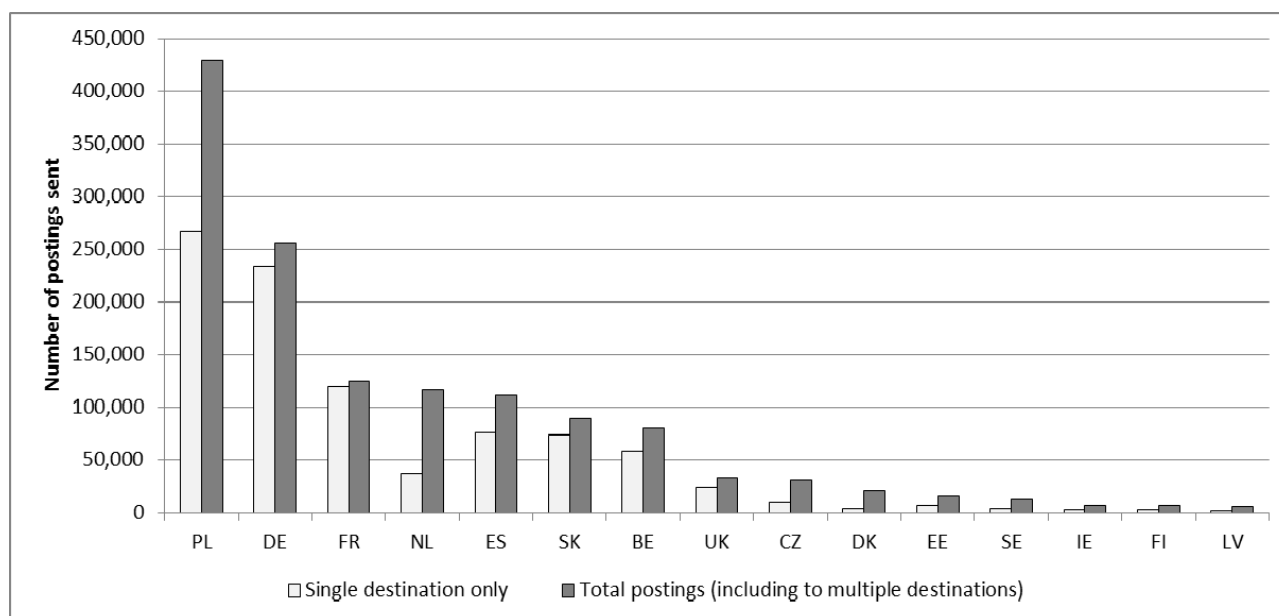


Fonte: Elaborazioni EMPL. Nota: calcoli sono fatti sulla base di distacchi in singoli Stati membri, a causa della mancanza di dati circa i lavoratori distaccati in più Stati membri ([SWD\(2016\)52](#)).

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

Commissione europea, tuttavia, rileva che in materia mancano dati certi per arrivare a tale conclusione⁴.

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



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

Le tre tipologie di distacco

Quello **tra aziende** rappresenta il tipo **più diffuso di distacco**. La [direttiva 96/71/CE](#) distingue **tre tipi di distacco**: quello tra **una società e un fornitore di servizi**; quello di lavoratori **all'interno dello stesso gruppo societario**; il distacco attraverso agenzie di **lavoro interinale**. Anche se è di comune esperienza che il primo tipo di distacco sia il più diffuso, per quanto riguarda l'analisi statistica dei dati va segnalato che la grande maggioranza degli Stati membri non raccoglie dati per distinguere tra i tre tipi di distacco. Secondo quanto riportato nel documento di lavoro dei servizi della Commissione europea⁵, nel 2013 il distacco intra-gruppo ha rappresentato il 3% del totale. Riguardo ai lavoratori inviati **tramite agenzia interinale**, i dati desumibili dai moduli di sicurezza sociale PD A1 per l'anno 2014 mostrano che essi **costituiscono in media il 5%** del totale dei distacchi. I lavoratori interinali rappresentano oltre il 10% del totale dei distacchi ricevuti da Olanda, Belgio, Francia e Portogallo, ma anche il 35% del totale dei distacchi inviati dai Paesi Bassi e il 25,7% di quelli inviati dal Belgio (2014).

⁴ Documento di lavoro dei servizi della Commissione europea [SWD\(2016\)52](#).

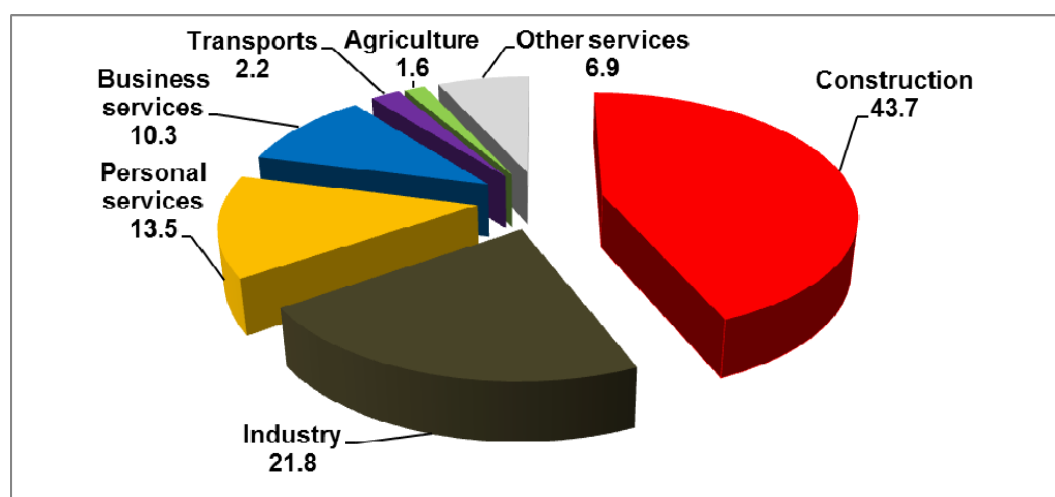
⁵ [SWD\(2016\)52](#).

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

Impatto sui
settori del
mercato del
lavoro

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

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



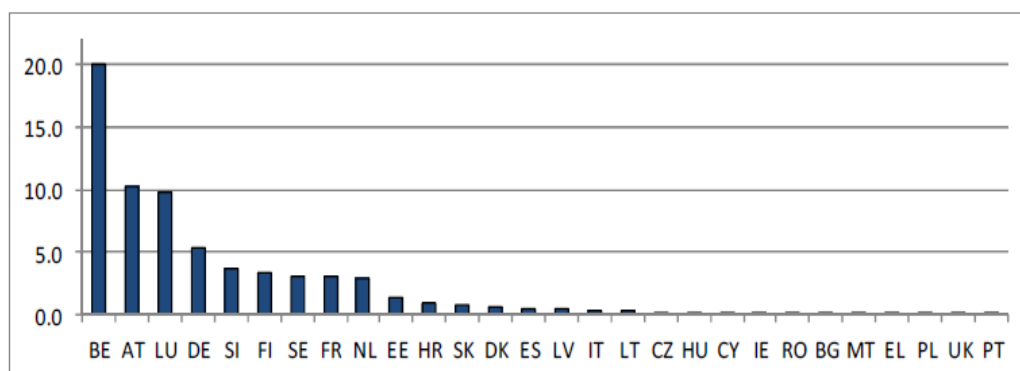
Fonte: elaborazione DG EMPL da Pacolet e De Wispelaere (2015) ([SWD\(2016\)52](#)).

L'incidenza di lavoratori **distaccati del settore costruzione è particolarmente forte sui mercati interni** del lavoro di alcuni Stati membri;

Settore
costruzioni

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

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



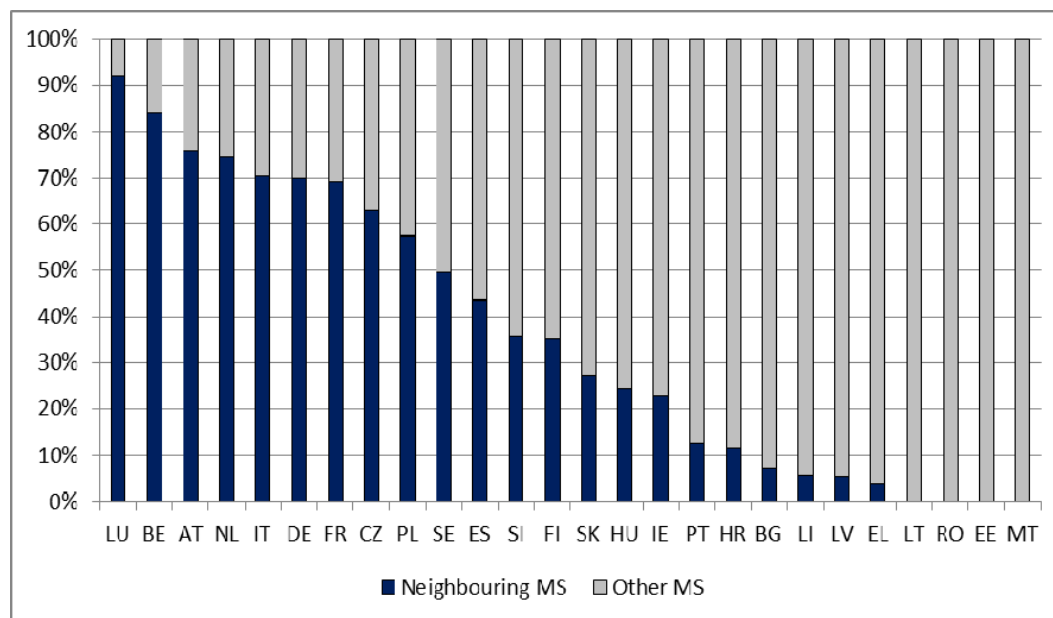
Fonte: DG EMPL elaborazione su dati Eurostat ([SWD\(2016\)52](#)).

Settore servizi

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

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

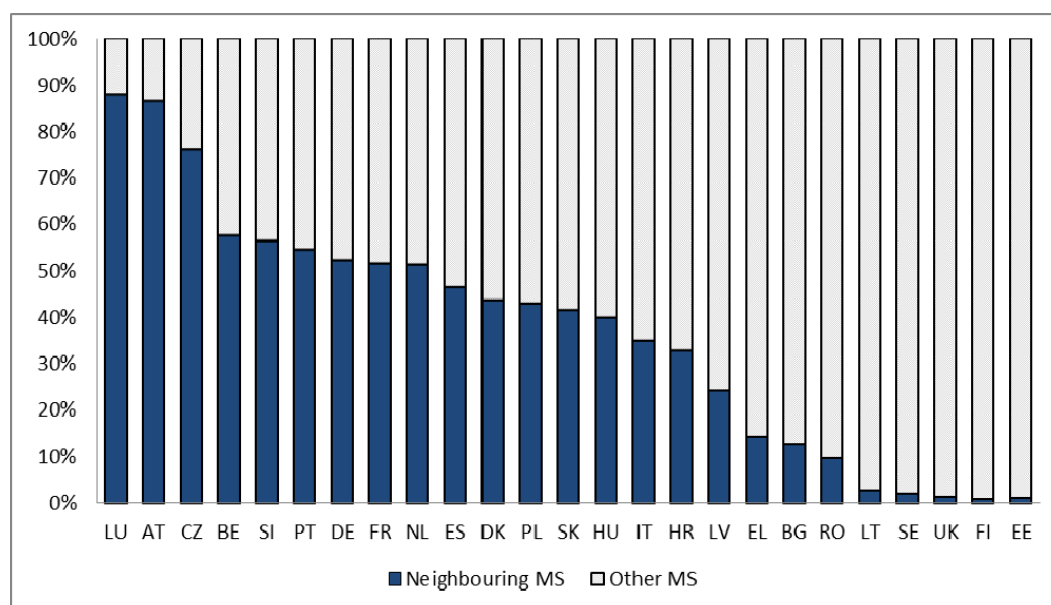
Lavoratori inviati in distacco in Stati membri confinanti (in blu) e non confinanti (in grigio) (% sul totale dei distacchi), 2014



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

Per altro, oltre il **70% dei lavoratori distaccati ricevuti da Lussemburgo, Austria e Repubblica Ceca** è rappresentato da lavoratori di **paesi limitrofi**: per esempio, il Belgio riceve lavoratori distaccati principalmente dalla Francia ove invia, principalmente, i propri lavoratori distaccati; la Repubblica Ceca riceve lavoratori distaccati, principalmente, dalla Slovacchia; la Germania da Olanda, Francia, Svizzera e Austria. Il dato emergente è che **in 14 Stati membri almeno il 40% dei lavoratori distaccati proviene da paesi vicini** e che in almeno due casi (Lussemburgo e Austria) tale percentuale supera l'80%.

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

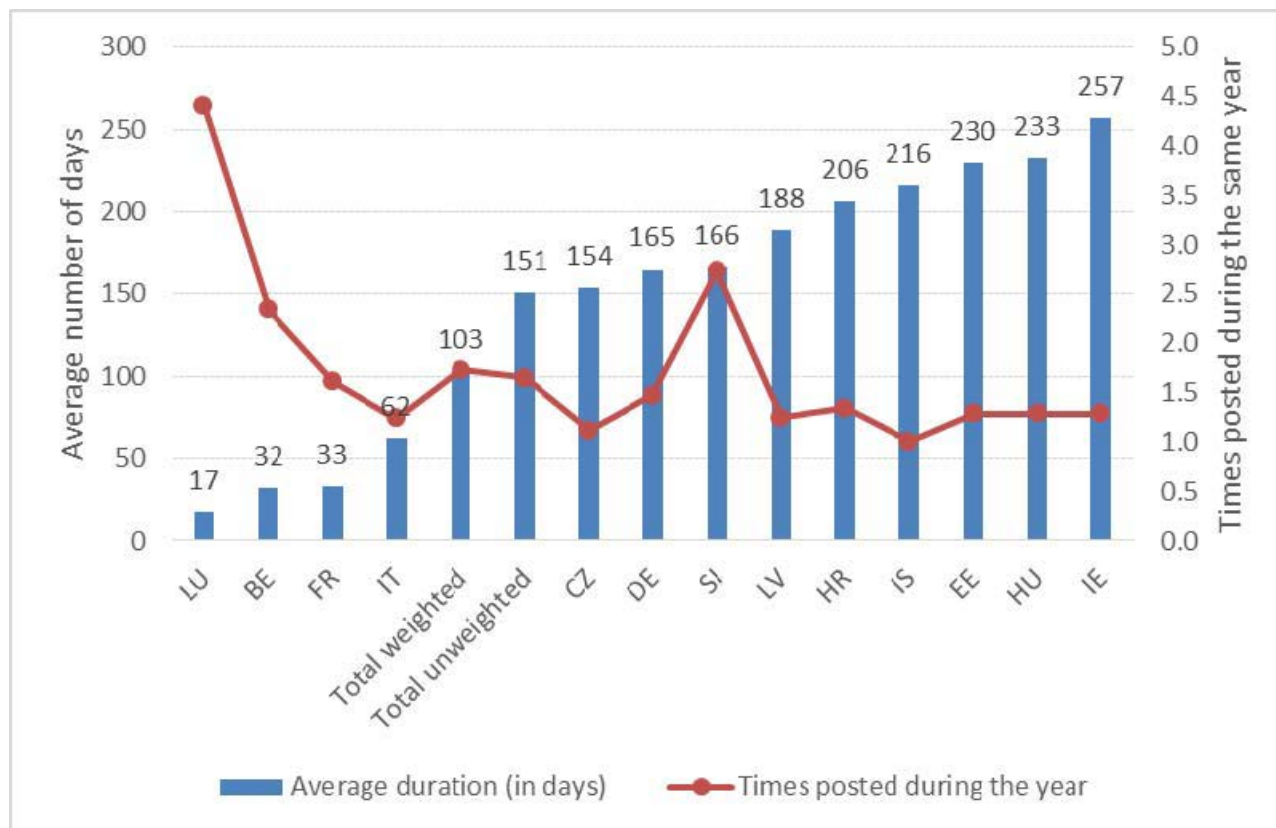


Fonte: elaborazione DG EMPL da Pacolet e De Wispelaere (2015) ([SWD\(2016\)52](#)).

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

Durata del
distacco

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



Fonte: Pacolet e De Wispelaere (2015) ([SWD\(2016\)52](#)). Nota: Si segnala, tuttavia, che l'incompletezza delle informazioni deve suggerire molta cautela nell'interpretazione dei dati. Infatti, mentre da un lato si ricorda che i dati sulla durata ricavabile dalla registrazione dei moduli PD A1 sono disponibili solo per dodici Stati membri dell'UE⁶, va anche rilevato che il modulo PD A1 non è dovuto per i distacchi che si prolungano oltre due anni, giacché in quel caso i lavoratori saranno coperti dalla legislazione di sicurezza sociale dello stato membro di impiego. Pertanto i distacchi a lungo termine non sono ricompresi nella figura.

Risultati delle consultazioni

Con lettera comune **Austria, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi bassi e Svezia** hanno **proposto** di: **modificare e ampliare le disposizioni concernenti le condizioni sociali e di lavoro, in particolare**

⁶ I paesi sono Belgio, Croazia, Repubblica Ceca, Estonia, Francia, Germania, Ungheria, Italia, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo e Slovenia. C'è tuttavia un piccolo miglioramento per quanto riguarda i sette Stati membri, per cui i dati erano disponibili nel 2013 (Belgio, Germania, Francia, Irlanda, Italia, Ungheria, Slovenia e Islanda). Pacolet, De Wispelaere, 'Distacco di lavoratori. Relazione sui documenti portabili A1 rilasciati nel 2012 e 2013', Commissione europea, dicembre 2014.

Stati membri
favorevoli a
rivedere le
condizioni
sociali dei
lavoratori
distaccati

la retribuzione, applicabili ai lavoratori distaccati; prendere in considerazione la **fissazione di un limite di durata massima dei distacchi**, con particolare attenzione all'allineamento delle disposizioni al regolamento dell'UE sul coordinamento della sicurezza sociale; chiarire le condizioni applicabili al **settore del trasporto su strada**; rafforzare l'affidabilità delle informazioni contenute nei documenti portatili A1; migliorare la **cooperazione transfrontaliera tra i servizi di ispezione** e promuovere uno **studio sulla portata e sull'impatto del lavoro autonomo fittizio** nel contesto del distacco.

Stati membri
contrari a
rivedere la
direttiva in
questo
momento

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

Sindacati

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

Parti sociali
settore
costruzione

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

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

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

Datori di
lavoro
industriali,
artigianali e
interinali

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

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

Contenuto della proposta

La proposta in esame è composta di **quattro articoli**.

L'articolo 1 della proposta introduce varie modifiche alla direttiva 96/71/CE (da ora in poi: direttiva).

Il paragrafo 1 aggiunge alla direttiva un nuovo articolo 2 *bis*, che riguarda il regime da applicare ai lavoratori distaccati qualora la **durata prevista o effettiva del distacco superi i ventiquattro mesi**. In entrambi i casi **lo Stato membro ospitante è considerato il paese in cui il lavoro è abitualmente svolto**. In applicazione delle norme di cui al regolamento Roma I⁷, al contratto di lavoro di tali lavoratori distaccati si **applicherà pertanto il diritto del lavoro vigente nello Stato membro ospitante**, se le parti non hanno effettuato una scelta diversa in merito alla legge applicabile; tuttavia, anche qualora sia stata convenuta tale scelta tra le parti, al lavoratore viene assicurata la tutela prestata da disposizioni che lo Stato membro ospitante consideri convenzionalmente inderogabili.

⁷ [Regolamento \(CE\) n. 593/2008](#) (cosiddetto Roma I), che disciplina la legge applicabile alle obbligazioni contrattuali.

Al fine di **prevenire l'elusione** della norma di cui al paragrafo 1, il paragrafo 2 precisa che, in caso di sostituzione di un lavoratore per le stesse mansioni, il calcolo della **durata del distacco deve tener conto della durata complessiva del distacco dei lavoratori interessati**. La norma di cui al paragrafo 1 si applicherà ogniqualvolta la durata complessiva supera i 24 mesi ma, al fine di rispettare il principio di proporzionalità, solo ai lavoratori distaccati per almeno sei mesi.

Al riguardo si può osservare che la prescrizione sembrerebbe facilmente eludibile laddove si tratti di distacchi brevi e ripetuti e considerato che la durata media dei distacchi, come accennato, è pari a circa quattro mesi.

Il paragrafo 2, apporta varie modifiche all'articolo 3 della direttiva.

La lettera a) sostituisce l'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva.

Il nuovo testo introduce tre modifiche principali. **La prima** rende i **contratti collettivi** di applicazione generale ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 8, **applicabili ai lavoratori distaccati in tutti i settori dell'economia**, a prescindere dal fatto che le attività siano menzionate nell'allegato della direttiva (il che avviene attualmente solo per il settore delle costruzioni). Rientra nella sfera di competenza degli Stati membri stabilire norme sulla retribuzione in conformità ai rispettivi ordinamenti e alle rispettive pratiche. **La seconda modifica** implica che le **norme sulla retribuzione** applicabili ai lavoratori locali, **derivanti dalle disposizioni di legge o dai contratti collettivi** di applicazione generale ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 8, siano **applicabili anche ai lavoratori distaccati**: viene quindi meno **il riferimento alle "tariffe minime salariali"**. Infine, **terza modifica**, il nuovo comma impone **agli Stati membri l'obbligo di pubblicare sul sito web** di cui all'articolo 5 della direttiva 2014/67/UE **gli elementi costitutivi della retribuzione applicabile ai lavoratori distaccati**. Tale sito contiene (in modo chiaro, trasparente, esauriente e facilmente accessibile a distanza e per via elettronica, in formati e in conformità di standard web di accessibilità che permettano l'accesso alle persone con disabilità) 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 anche finalizzate a 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.

La lettera b) aggiunge un nuovo paragrafo che riguarda i **subcontratti a catena**. La norma conferisce agli Stati membri la **facoltà di imporre alle imprese di subappaltare solo alle imprese che concedono ai lavoratori determinate condizioni** in materia di retribuzione applicabili al contraente, comprese quelle derivanti dai contratti collettivi di applicazione non generale. Ciò è possibile solo su base proporzionata e non discriminatoria e richiede pertanto in particolare che gli stessi obblighi siano imposti a tutti i

subcontraenti nazionali. Tuttavia si tratta di una facoltà, rimessa alla discrezionalità di ciascuno Stato.

La lettera c) lettera aggiunge un nuovo paragrafo (1-ter) che stabilisce le **condizioni applicabili ai lavoratori ceduti temporaneamente da un'agenzia interinale** stabilita in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di stabilimento dell'impresa utilizzatrice. Il paragrafo ha lo stesso oggetto dell'art. 3, paragrafo 9, della direttiva. Esso precisa che le condizioni da applicare alle agenzie transfrontaliere che effettuano la cessione temporanea di lavoratori devono essere quelle applicate, a norma dell'articolo 5 della [direttiva 2008/104/CE](#), alle agenzie nazionali che operano nello stesso ambito. Contrariamente a quanto disposto attualmente dall'articolo 3, paragrafo 9, della direttiva, si pone **l'obbligo per gli Stati membri** - anziché la facoltà come, appunto, previsto dal testo vigente - di garantire ai lavoratori distaccati da parte delle **imprese di lavoro temporaneo** che per tutta la durata della missione presso un'impresa utilizzatrice, le **condizioni di base di lavoro e d'occupazione dei lavoratori interinali sono almeno identiche** a quelle che si applicherebbero loro se **fossero** lavoratori **dipendenti della stessa impresa** utilizzatrice.

Le lettere d) ed e) sopprimono, l'una il predetto paragrafo 9 dell'art. 3 della direttiva, e l'altra il secondo trattino dell'art. 3, paragrafo 10, della direttiva per coordinamento formale.

Il paragrafo 3 modifica, per coordinamento, la frase introduttiva dell'allegato della direttiva a seguito delle modifiche apportate all'articolo 3, paragrafo 1 (sostituito dalla predetta lettera a)).

L'articolo 2 della proposta stabilisce che la nuova direttiva **sia recepita** entro due anni dalla sua adozione.

L'articolo 3 e 4 della proposta riguardano la sua entrata in vigore (venti giorni dalla pubblicazione in Gazzetta) e la platea dei destinatari, gli Stati membri.

Base giuridica

La presente proposta modifica la direttiva 96/71/CE e si fonda quindi sulla stessa base giuridica, **l'articolo 53, paragrafo 1, e l'articolo 62 del TFUE**. L'articolo 53, par. 1, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), prevede che "al fine di agevolare l'accesso alle attività autonome e l'esercizio di queste, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono direttive intese al reciproco riconoscimento dei diplomi, certificati ed altri titoli e al coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri relative all'accesso alle attività autonome e all'esercizio di

queste". Tale articolo è applicabile altresì al settore dei servizi in virtù del rimando contenuto nell'articolo 62 del TFUE..

Si segnala che un **progetto di rapporto** attualmente all'esame della Commissione occupazione e affari sociali del Parlamento europeo ([2015/2255\(INI\)](#)), **non ancora approvato**,⁸ ritiene opportuni un **ampliamento della base giuridica della stessa direttiva 96/71/CE agli articoli 151 e 153 del TFUE**

Sussidiarietà ed esame presso altri Parlamenti nazionali

Alla data del 26 aprile 2016, il COM(2016)128 era **all'esame**, oltre che del Senato della Repubblica, di **17 Parlamenti nazionali**: Belgio (Camera dei rappresentanti), Croazia, Repubblica Ceca (Senato, e Camera dei deputati dove l'esame è stato completato), Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania (Bundestag e Bundesrat), Ungheria, Lituania, Polonia (Senato e Sejm), Portogallo, Romania (Senato, e Camera dei deputati dove l'esame è stato completato), Slovacchia, Cortes spagnole, Svezia, Paesi Bassi (Camera bassa, Senato), Regno Unito (Camera dei Lords). Tra di essi taluni hanno **espresso, ovvero sono in procinto di esprimere, un parere motivato** segnalando elementi di criticità: **Repubblica Ceca** (Camera; al Senato è prevista una votazione in plenaria il 27 aprile); **Estonia** (è prevista una votazione in plenaria il 10 maggio); **Lituania** (è prevista una votazione in plenaria il 3 maggio); **Polonia** (Sejm, al Senato è prevista una votazione in plenaria il 28-29 aprile); **Romania** (Camera, al Senato è prevista una votazione in plenaria il 25-26 aprile); **Ungheria** (è prevista una votazione in plenaria il 10 maggio). Per maggiori dettagli, si rinvia al sito [IPEX](#).

Ad avviso della Commissione europea, la proposta soddisfa i requisiti di sussidiarietà in quanto la modifica di una direttiva esistente può essere effettuata solo adottando una nuova direttiva

Proporzionalità

La proposta, secondo la Commissione europea, rispetta anche i requisiti di proporzionalità. Secondo una giurisprudenza costante, le restrizioni alla libera prestazione dei servizi sono ammissibili solo se giustificate da motivi imperativi di interesse generale, relativi in particolare alla tutela dei lavoratori,

⁸ Al momento della redazione della presente nota la banca dati legislativa del Parlamento europeo fornisce, come data del voto in Commissione il 24 maggio e come data dell'esame in Plenaria, il 4 luglio 2016.

e devono essere proporzionate e necessarie. In tal senso la proposta rispetta tale requisito poiché non armonizza il costo del lavoro in Europa e si limita a quanto necessario per garantire condizioni adeguate al costo della vita e al tenore di vita nello Stato membro ospitante per la durata della missione dei lavoratori distaccati. La Commissione europea considerando che in un mercato interno fortemente competitivo la concorrenza si basa sulla qualità del servizio, sulla produttività, sui costi (di cui il costo del lavoro è solo una componente) e sull'innovazione, ritiene che la proposta non va al di là di quanto necessario per il conseguimento del suo obiettivo.

Valutazione d'impatto

La proposta è accompagnata da una relazione sulla valutazione d'impatto che analizza il fenomeno del distacco, descrive il problema posto dal quadro giuridico in vigore, prevede diverse opzioni per affrontarlo e infine valuta l'impatto socioeconomico di tali opzioni. I servizi della Commissione europea hanno curato una valutazione d'impatto, disponibile in lingua inglese (documento [SWD\(2016\) 52](#)). Una sintesi è disponibile anche in lingua italiana ([SWD\(2016\) 53](#)). La Commissione europea non prevede costi particolari per i bilanci e le amministrazioni nazionali; per altro, le spese di informazione e applicazione sono già previste dalla direttiva di applicazione del 2014, attualmente in fase di recepimento. Altro impatto significativo riguarda il miglioramento delle informazioni contenute nei documenti portatili A1 anche considerato che il recepimento della direttiva di applicazione aumenterà l'affidabilità delle informazioni sulle dinamiche inerenti al distacco dei lavoratori. La Commissione europea valuterà l'impatto della direttiva cinque anni dopo il termine ultimo per il recepimento. La relazione di valutazione sarà elaborata dalla Commissione europea con l'assistenza di esperti esterni e in consultazione con le parti sociali e altri soggetti interessati.

Valutazione del Governo

Nella **relazione**, trasmessa il 6 aprile 2016, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali **segnala talune criticità** circa le proposte di modifica all'articolo 3 della direttiva 96/71/CE. In particolare, si rileva che la **sostituzione** del riferimento alle "**tariffe minime salariali**" con il riferimento alla "**retribuzione**" potrebbe generare **difficoltà**, in quanto, allo stato, **nell'ordinamento italiano, non esiste una retribuzione univoca** a cui rifarsi per l'equiparazione piena ed effettiva in tutti gli elementi richiamati dalla proposta di direttiva ma solo salari determinati dalla contrattazione collettiva. Per altro già sussistono difficoltà nella definizione di salario minimo, lasciata

in sostanza alla giurisprudenza fondata su un'interpretazione costituzionalmente orientata alla luce dell' articolo 36 della Costituzione, aggravate dall'assenza di contratti collettivi validi *erga omnes* e, nell' ambito di quelli esistenti, di regole univoche sulla individuazione degli elementi che compongono la retribuzione. Inoltre, **l'introduzione del principio di parità di trattamento retributivo finirebbe per realizzare una disparità a danno dei lavoratori nazionali impiegati negli appalti** ai quali, in base all'ordinamento interno, tale principio non si applicherebbe.

Esame presso il Senato

La proposta di direttiva, annuanciata in Aula nella seduta n. 596 del 17 marzo 2016 è all'esame dell'**11^a Commissione** (Lavoro, previdenza sociale) del Senato. È stata esaminata nella seduta pomeridiana del 5 aprile scorso e sono state svolte audizioni informali nelle sedute 79, 80 e 81 tenute, rispettivamente, la prima il 12 aprile, e le altre due il 13 aprile.