



DISTACCO DEI LAVORATORI

Come sancito dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea e confermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi garantiscono la mobilità delle imprese e dei professionisti nell'UE. Tuttavia, per quanto riguarda il distacco dei lavoratori come tipo specifico di mobilità transfrontaliera del lavoro, occorre stabilire un equilibrio tra le libertà del mercato interno e le misure volte a garantire il rispetto dei diritti dei lavoratori. Le norme del 1996 sul distacco dei lavoratori sono attualmente oggetto di revisione al fine di contrastare le pratiche sleali e promuovere il principio della parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso posto.

BASE GIURIDICA

Articoli dal 56 al 62 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

OBIETTIVI

La direttiva 96/71/CE relativa distacco dei lavoratori è generalmente considerata come un tentativo mirato di regolamentare ed equilibrare due principi nell'ambito specifico dei lavoratori distaccati. Da un lato, tale direttiva sostiene la libera circolazione dei servizi e garantisce la parità di condizioni per la prestazione transfrontaliera dei servizi in modo da renderla il più libera possibile; dall'altro, mira a tutelare i diritti dei lavoratori distaccati garantendo un insieme comune di diritti sociali.

Tuttavia, dal 1996 l'esperienza e l'attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori hanno evidenziato una mancanza di equilibrio tra questi due principi, laddove le libertà del mercato interno sono prevalse, nella giurisprudenza della Corte di giustizia (CGUE), sui diritti sociali dei lavoratori e le leggi esistenti hanno agevolato le pratiche sleali. Attualmente le iniziative di riforma sono incentrate sul rafforzamento dei diritti sociali dei lavoratori distaccati all'insegna del principio della «parità di retribuzione a parità di lavoro».

RISULTATI OTTENUTI

A. Storia della direttiva sul distacco dei lavoratori: sostegno della libera circolazione dei servizi

La storia e la base giuridica della direttiva sul distacco dei lavoratori derivano dalla libera prestazione dei servizi (articolo 56 TFUE) e dall'impegno dell'UE a rimuovere gli ostacoli alla libera circolazione transfrontaliera dei servizi nel mercato interno. Con l'allargamento del 1986, quando Spagna e Portogallo hanno aderito all'Unione europea, la questione della prestazione transfrontaliera dei servizi è stata portata al centro del dibattito sul mercato interno.

Nel 1990, la storica sentenza della CGUE nella causa Rush Portuguesa (C-113/89) ha stabilito che gli articoli del trattato relativi alla libera prestazione dei servizi devono essere interpretati nel senso che un'impresa stabilita in Portogallo può trasferirsi col proprio personale nazionale

nello Stato membro ospitante per la durata della prestazione dei servizi. In tal caso lo Stato membro ospitante non può imporre al prestatore dei servizi l'obbligo di ottenere un permesso di lavoro per il personale portoghese, in quanto ciò discriminerebbe tale prestatore rispetto ai suoi concorrenti stabiliti nel paese ospitante che possono avvalersi liberamente del proprio personale. A seguito di quest'importante decisione e dell'adesione di Austria, Finlandia e Svezia nel 1995, il precedente decennio di stallo legislativo in tale ambito è giunto al termine e la direttiva sul distacco dei lavoratori è stata adottata il 16 dicembre 1996.

Tale direttiva è stata negoziata al fine di sostenere e chiarire il caso specifico di prestazione transfrontaliera dei servizi (articolo 56 TFUE): i lavoratori autonomi e i professionisti o le persone giuridiche ai sensi dell'articolo 54 TFUE operanti legalmente in uno Stato membro possono offrire e prestare i propri servizi in altri Stati membri su base temporanea rimanendo, allo stesso tempo, legati al proprio mercato del lavoro di origine.

La direttiva sul distacco dei lavoratori mirava a stabilire un equilibrio normativo tra due principi:

- la creazione di condizioni di parità per la prestazione transfrontaliera dei servizi in modo da renderla il più libera possibile e
- il principio della coesione sociale, nel senso di tutelare i diritti dei lavoratori distaccati garantendo un insieme comune di diritti sociali al fine di evitare la disparità di trattamento e la creazione di una forza lavoro a basso costo.

Nel tentativo di trovare un equilibrio tra questi due principi, la direttiva sul distacco dei lavoratori ha stabilito un «nocciolo duro» di condizioni di lavoro e di occupazione minime (quali periodi massimi di lavoro, durata minima delle ferie annuali retribuite, tariffe minime salariali, salute e sicurezza sul lavoro ecc.) che deve essere osservato nel rispetto del principio dello Stato ospitante; per quanto riguarda gli altri aspetti del rapporto di lavoro, continuano ad applicarsi le norme del diritto del lavoro del paese di origine. In termini di sicurezza sociale, i lavoratori distaccati rimangono assicurati presso il sistema di sicurezza sociale del proprio paese di origine, purché la durata del distacco non superi — in generale — i due anni. Per quanto concerne la tassazione, il paese di origine mantiene il diritto di riscuotere l'imposta sul reddito per 183 giorni, dopodiché tale diritto è trasferito al paese ospitante.

In virtù di ciò, i differenziali di costo del lavoro tra i lavoratori locali e quelli distaccati, il cui distacco ha una durata media di 3-4 mesi, possono essere significativi, a seconda del livello salariale, dei contributi sociali e dell'imposta sul reddito da versare.

B. L'evoluzione della direttiva sul distacco dei lavoratori dal 1996 al 2016

Negli anni successivi all'adozione della direttiva sul distacco dei lavoratori, l'attuazione, l'interpretazione giuridica e la regolamentazione del caso speciale dei lavoratori distaccati hanno messo in evidenza tre sfide specifiche:

- Un divario crescente in termini di differenziali salariali tra gli Stati membri ha portato alla creazione di incentivi sfavorevoli: i differenziali del costo del lavoro tra i paesi con i livelli salariali minimi più alti e più bassi sono passati da un rapporto 1:3 nel 1999 a 1:10 nel 2015. Con il costante accentuarsi dei divari salariali e la progressiva divergenza dei costi complessivi del lavoro tra i diversi paesi, si è creato un incentivo finanziario crescente, fondato sulla concorrenza salariale, che induce le imprese ad avvalersi di lavoratori distaccati. Tale incentivo ha comportato, nella pratica, un aumento del 44,4 % del numero di distacchi tra il 2010 e il 2014.
- Le incertezze giuridiche e le lacune normative hanno agevolato lo sviluppo di un ambiente favorevole alle irregolarità: la direttiva sul distacco dei lavoratori non stabilisce criteri

chiari che definiscano la natura temporanea del lavoro o cosa costituisce un autentico distacco da un'impresa «stabilita» in uno Stato membro a un'altra impresa in uno Stato membro ospitante. Tali ambiguità hanno destato molteplici preoccupazioni in relazione al potenziale abuso della direttiva per eludere la legislazione in materia di occupazione e di sicurezza sociale approfittando di numerose lacune, quali il distacco a rotazione e le società di comodo.

- Alla luce delle disposizioni in materia di politica sociale introdotte nei trattati europei a partire dalla revisione del trattato di Lisbona del 2007, non è certo che la direttiva sul distacco dei lavoratori del 1996 fornisca uno strumento giuridico adeguato per garantire la parità di condizioni per la libera prestazione transfrontaliera dei servizi stabilendo, allo stesso tempo, una base adeguata per i diritti sociali dei lavoratori. Nei casi in cui la direttiva lascia agli Stati membri l'attuazione e l'applicazione dei criteri minimi in materia di occupazione, l'interpretazione della terminologia ivi contenuta si fonda sulle sentenze della CGUE. Tuttavia, le sentenze emesse dalla CGUE dall'adozione della direttiva sul distacco dei lavoratori non hanno fornito la chiarezza giuridica necessaria. Come giustamente segnalato dalla Commissione, la mancanza di un riferimento chiaro genera incertezza in merito alle norme e difficoltà pratiche per gli organismi responsabili dell'applicazione di tali norme nello Stato membro ospitante; per il prestatore di servizi al momento della determinazione del salario dovuto a un lavoratore distaccato; e per la consapevolezza dei lavoratori distaccati in merito ai propri diritti. Inoltre, mediante le quattro sentenze emesse nel 2007/2008 nelle cause Viking (C-438/05), Laval (C-341/05), Ruffert (C-346/06) e Commissione v Lussemburgo (C-319/06), la CGUE ha trasformato le norme in materia di occupazione, originariamente concepite come criteri minimi nella direttiva sul distacco dei lavoratori, in un «tetto massimo» di termini e condizioni di occupazione. Ciononostante, nel frattempo la CGUE ha emesso due sentenze con effetti maggiormente protettivi nei confronti dei lavoratori distaccati: nella causa Sähköalojen ammattiliittory (C-396/13), la Corte ha stabilito che l'inquadramento dei lavoratori in diversi gruppi salariali che sono universalmente vincolanti e trasparenti in un contratto collettivo deve essere applicato anche ai lavoratori distaccati. Più recentemente, nella causa RegioPost (C-115/14) la Corte ha stabilito che gli Stati membri possono imporre agli offerenti negli appalti pubblici e ai loro subappaltatori di versare un salario minimo ai propri dipendenti.

C. La direttiva di applicazione e le attuali iniziative di riforma

Nel corso degli ultimi anni sono state e sono tuttora intraprese nuove iniziative di riforma al fine di affrontare le irregolarità e stabilire un nuovo equilibrio tra la libera circolazione dei servizi e la protezione sociale e la parità di trattamento dei lavoratori distaccati.

Alla luce dei problemi riscontrati nell'attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori e in seguito agli aggiornamenti dei trattati europei, la prima grande riforma attuata è stata la direttiva 2014/67/UE concernente l'applicazione della direttiva sul distacco dei lavoratori, che ha tentato di affrontare le lacune giuridiche della direttiva sul distacco dei lavoratori mediante la creazione di un quadro giuridico comune volto a identificare un autentico distacco e a uniformare l'attuazione e l'applicazione di criteri comuni.

La direttiva di applicazione del 2014 ha rappresentato un importante passo avanti nel conferire alla direttiva sul distacco dei lavoratori la certezza giuridica e la struttura di coordinamento amministrativo necessarie alla sua corretta attuazione. Tuttavia, la direttiva di applicazione non ha affrontato gli aspetti sostanziali della direttiva sul distacco dei lavoratori. Di conseguenza è stato intrapreso un secondo percorso di riforma specificatamente finalizzato a rafforzare i

diritti sociali dei lavoratori nella direttiva sul distacco dei lavoratori e a conseguire un migliore equilibrio con i diritti economici della libera prestazione dei servizi.

D. Situazione attuale: proposta di riforma sulla revisione della direttiva sul distacco dei lavoratori

1. La proposta della Commissione

Tra le altre modifiche, la proposta della Commissione dell'8 marzo 2016 prevede i seguenti cambiamenti:

- presunzioni sul distacco a lungo termine: ai lavoratori distaccati da più di due anni sarebbero applicate le condizioni stabilite dal diritto del lavoro dello Stato membro ospitante, se le parti non hanno effettuato una scelta diversa in merito alla legge applicabile;
- introdurre la proposta di modificare le «tariffe minime salariali» in «retribuzione» al fine di «promuovere il principio che lo stesso lavoro nello stesso posto dovrebbe essere retribuito allo stesso modo»;
- rendere applicabili a tutti i settori, e non solo a quello edilizio, le norme relative alle condizioni di occupazione, quali la retribuzione, fissate mediante contratti collettivi di applicazione generale;
- conferire agli Stati membri la facoltà di imporre alle imprese di subappaltare solo ai prestatori (nazionali o stranieri) che rispettano le condizioni applicabili in materia di retribuzione;
- introdurre una clausola obbligatoria sulla parità di trattamento per i lavoratori tramite agenzia interinale distaccati: le condizioni da applicare alle agenzie transfrontaliere che effettuano la cessione temporanea di lavoratori devono essere quelle applicate alle agenzie nazionali che operano nello stesso ambito; cfr. l'articolo 5 della direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale.

2. La procedura del «cartellino giallo»

A seguito della pubblicazione di tale proposta, le camere dei parlamenti di 11 Stati membri hanno presentato un parere motivato, facendo scattare il controllo della sussidiarietà, la cosiddetta procedura del «cartellino giallo». La maggior parte dei pareri motivati lamentava che il principio della parità di retribuzione a parità di lavoro avrebbe causato uno svantaggio competitivo nei confronti dei propri lavoratori, che l'applicabilità dei contratti collettivi avrebbe interessato tutti i settori anziché solamente quello edilizio e che gli Stati membri sarebbero stati privati del loro diritto di decidere le condizioni di base di lavoro e di occupazione dei lavoratori tramite agenzia interinale distaccati come disposto dalla direttiva del 2008 relativa al lavoro tramite agenzia interinale.

A seguito dell'esame della sussidiarietà, nel giugno 2016 la Commissione ha concluso che la sua proposta non violava il principio di sussidiarietà e ha deciso di mantenerla invariata.

3. Posizione del Parlamento europeo

Nella sua revisione, il Parlamento si è concentrato sul rafforzamento dell'impegno a garantire un insieme comune di diritti sociali al fine di evitare la disparità di trattamento estendendo la base giuridica all'articolo 153 TFUE. Il suo mandato legislativo, adottato il 23 ottobre 2017, contiene le seguenti modifiche alla proposta della Commissione:

- **Retribuzione:** tutte le norme del paese ospitante in materia di retribuzione, fissate da disposizioni legislative o contratti collettivi, dovrebbero essere applicate ai lavoratori distaccati, e gli Stati membri dovrebbe avere l'obbligo di pubblicare su uno specifico sito

web tutti gli elementi della loro politica nazionale in materia di retribuzione, insieme alle informazioni relative ai contratti collettivi.

- Il Parlamento ha esteso le condizioni di occupazione di cui godono i lavoratori distaccati alla pari dei lavoratori dello Stato ospitante alle condizioni di alloggio dei lavoratori e alle tariffe di indennità a copertura delle spese di viaggio, vitto e alloggio per i lavoratori lontani dal loro luogo di lavoro abituale.
- Contrattazione collettiva: gli Stati membri ospitanti possono decidere di applicare gli accordi collettivi regionali o settoriali, anziché quelli nazionali, nel caso in cui questi offrano ai lavoratori distaccati condizioni più favorevoli.
- La presunzione di distacco a lungo termine della Commissione è accolta, seppure soggetta alla possibilità di concedere proroghe alle imprese sulla base di una richiesta motivata presentata all'autorità competente dello Stato membro in cui il lavoratore è distaccato.

4. Posizione del Consiglio

Infine, l'approccio generale del Consiglio si incentra su due revisioni principali:

- Distacchi più brevi: ridurre la possibile durata dei distacchi da 24 mesi (come proposto dalla Commissione) a 12 mesi con la possibilità di una proroga di 6 mesi.
- Contrattazione collettiva: il Consiglio non si spinge tanto lontano quanto il Parlamento nell'applicare unicamente i contratti collettivi di applicazione generale ai lavoratori distaccati in tutti i settori.

I negoziati interistituzionali tripartiti (triloghi) tra la Commissione, il Parlamento e il Consiglio sono stati avviati con la speranza di raggiungere un accordo in prima lettura.

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Il Parlamento europeo ha agito come forza motrice nel legiferare sulla libera circolazione delle persone e dei servizi e ha svolto un ruolo decisivo nei dibattiti sulla regolamentazione e le norme in materia di distacco dei lavoratori, avendo sollevato la questione in otto risoluzioni dal 2004 al fine di migliorare la direttiva sul distacco dei lavoratori. A tal proposito cfr. lo [studio](#) preparato per la commissione EMPL intitolato «Posting of Workers Directive — current situation and challenges» (Direttiva sul distacco dei lavoratori — situazione attuale e sfide) del giugno 2016.

[Marion Schmid-Drüner](#)
01/2018