



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 13.6.2007
COM(2007) 304 definitivo

**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 -

Massimizzarne i vantaggi e le potenzialità garantendo la tutela dei lavoratori

{SEC(2007) 747}

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 - Massimizzarne i vantaggi e le potenzialità garantendo la tutela dei lavoratori

1. INTRODUZIONE

Il 4 aprile 2006 la Commissione ha adottato la Comunicazione "Orientamenti relativi al distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi"¹, nonché il documento di lavoro² sull'attuazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi³ (qui di seguito "la direttiva"). L'obiettivo della Comunicazione era quello di assistere gli Stati membri a raggiungere con modalità più efficaci i risultati richiesti dalla direttiva (in particolare per quanto riguarda l'accesso all'informazione e la cooperazione amministrativa) e di garantire il rispetto dell'*acquis* comunitario attuale, in particolare dell'articolo 49 CE relativo alla libertà di fornire servizi, come interpretato dalla Corte di giustizia europea (CGCE) in materia di prescrizioni amministrative e misure di controllo imposte sui fornitori di servizi.

La presente Comunicazione (e il documento di lavoro allegato) risponde all'impegno preso dalla Commissione nella sua Comunicazione dell'aprile 2006 di monitorare gli sviluppi negli Stati membri⁴ di tutte le questioni trattate in detta Comunicazione. Il suo obiettivo è quello di:

- presentare una descrizione obiettiva della situazione;
- valutare se dall'aprile 2006 sono stati compiuti progressi che riflettano gli orientamenti pubblicati dalla Commissione;
- trarre conclusioni operative dall'esercizio di monitoraggio;
- se del caso, indicare i provvedimenti e le misure appropriati per correggere la situazione.

¹ COM(2006) 159.

² SEC(2006) 439.

³ 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).

⁴ L'analisi è limitata ai 25 Stati membri dell'Unione nel 2006. L'attuazione dell'*acquis* in Romania e Bulgaria in relazione al distacco di lavoratori, incluse le questioni discusse nella Comunicazione adottata il 4 aprile 2006, sarà trattata separatamente nel contesto generale della valutazione delle misure di attuazione in seguito all'allargamento.

La presente Comunicazione è basata su un esame dettagliato della situazione negli Stati membri, di cui al documento di lavoro allegato. L'esame si basa principalmente, ma non esclusivamente, sulle informazioni fornite dagli Stati membri e dalle parti sociali a livello UE (a livello generale e settoriale) in risposta ai questionari inviati loro nell'ottobre 2006⁵. Essa tiene conto inoltre delle informazioni fornite e delle preoccupazioni espresse dal Parlamento europeo nella sua risoluzione del 26 ottobre 2006 sull'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco di lavoratori.

Non sono disponibili cifre precise o stime dei lavoratori distaccati nell'UE. Tuttavia, il numero globale di lavoratori distaccati è stimato a poco meno di 1 milione, pari a circa lo 0,4% della popolazione attiva UE nel 2005⁶. In alcuni Stati membri (Germania, Francia, Lussemburgo, Belgio o Polonia) il numero di lavoratori distaccati è significativo, ma il fenomeno continua a diffondersi ed interessa ora tutti gli Stati membri in qualità di paesi di origine e/o ospitanti. L'importanza economica del distacco di lavoratori supera di gran lunga la sua dimensione quantitativa, poiché a livello economico questo strumento può essere cruciale per ovviare a carenze temporanee nell'offerta di manodopera in taluni settori o professioni (ad es. l'edilizia, i trasporti). Inoltre, il distacco di lavoratori migliora lo scambio internazionale di servizi, con tutti i relativi vantaggi del mercato unico (maggiore concorrenza, miglioramento dell'efficienza, ecc.).

D'altra parte, le condizioni di lavoro e di occupazione offerte ai lavoratori distaccati, in particolare le retribuzioni, possono divergere dalle condizioni minime stabilite dalla legge o negoziate nell'ambito di contratti collettivi qualora non siano oggetto di un controllo e di un'applicazione appropriati. Se una tale divergenza si verificasse su vasta scala, potrebbe minare l'organizzazione e il funzionamento dei mercati del lavoro locali. Nel contempo, a livello generale, le restrizioni sull'accesso ai mercati del lavoro potrebbero promuovere il ricorso al lavoro sommerso. Inoltre, qualora esistano lacune nell'applicazione della legislazione comunitaria già esistente, tale fenomeno potrebbe comportare conseguenze sociali nefaste sia per i lavoratori in nero che per quelli regolarmente dichiarati⁷.

2. MISURE DI CONTROLLO – IL QUADRO GIURIDICO A LIVELLO UE

2.1. Ruolo chiave della direttiva 96/71/CE

La direttiva mira a conciliare, da un lato, l'esercizio della libertà fondamentale delle imprese di fornire servizi transfrontalieri a norma dell'articolo 49 CE e, dall'altro, la tutela adeguata dei diritti dei lavoratori temporaneamente distaccati all'estero per fornire tali servizi. A tal fine stabilisce a livello comunitario le norme imperative di interesse generale che devono essere applicate ai lavoratori distaccati nel paese ospitante. La direttiva stabilisce un nucleo di condizioni di lavoro e di occupazione per la tutela minima dei lavoratori che deve essere applicato dal fornitore di servizi nel paese ospitante. La direttiva fornisce quindi un livello significativo di tutela per i lavoratori che potrebbero essere vulnerabili vista la loro situazione

⁵ La Commissione ha inoltre messo a disposizione un modulo sul suo sito web, consentendo agli utenti di descrivere le proprie esperienze.

⁶ I dati statistici più affidabili e aggiornati attualmente disponibili sono basati sul numero di certificati E101 rilasciati dagli istituti di sicurezza sociale dei paesi di origine per ogni distacco non superiore a 12 mesi.

⁷ Come indicato dalla Comunicazione della Commissione sul funzionamento degli accordi di transizione istituiti dal trattato di adesione del 2003, COM(2006) 48, del 8.2.2006, paragrafo 20.

(occupazione temporanea in un paese straniero, difficoltà nell'ottenere la rappresentazione appropriata, ignoranza delle leggi, delle istituzioni e della lingua locali). La direttiva svolge inoltre un ruolo chiave nel promuovere quel clima necessario di concorrenza leale tra tutti i fornitori di servizi (inclusi quelli da altri Stati membri), garantendo condizioni di parità, nonché una certezza giuridica per i fornitori di servizi, i destinatari dei servizi e i lavoratori distaccati nel contesto della fornitura di servizi.

2.2. *Contenuti e pertinenza della giurisprudenza della Corte di giustizia*

Conformemente alla giurisprudenza della CGCE⁸ l'articolo 49 CE sulla libera prestazione di servizi vieta qualsiasi discriminazione per motivi di nazionalità contro un fornitore di servizi stabilito in un altro Stato membro, nonché qualsiasi restrizione che possa impedire, ostacolare o rendere meno attraenti le attività di un fornitore di servizi stabilito in un altro Stato membro in cui fornisce servizi simili a norma di legge, anche se tale restrizione è applicata indiscriminatamente ai fornitori di servizi nazionali e a quelli stabiliti in altri Stati membri.

Inoltre, quale principio fondamentale del trattato CE, la libertà di fornire servizi può essere limitata solo da norme giustificate da motivi imperativi di interesse generale, a condizione che esse siano applicabili senza distinzioni e nella misura in cui tali interessi non siano già tutelati dalle norme a cui è soggetto il fornitore di servizi nello Stato membro in cui è stabilito. La CGCE ha accettato la tutela dei lavoratori⁹, inclusa la tutela dei lavoratori nel settore edilizio¹⁰, come motivo imperativo di interesse generale. Inoltre, l'applicazione di tali norme nazionali di uno Stato membro ai fornitori di servizi stabiliti in un altro Stato membro deve essere necessaria per ottenere l'obiettivo perseguito e non deve eccedere quanto necessario per raggiungere tale obiettivo. Considerazioni di ordine puramente amministrativo non possono essere evocate dagli Stati membri per derogare alla legge comunitaria¹¹.

La CGCE ha inoltre accettato che gli Stati membri hanno la facoltà di verificare la conformità alle disposizioni nazionali e comunitarie in materia di fornitura di servizi. Essa riconosce quindi che le misure di controllo possono essere giustificate per sorvegliare l'ottemperanza agli obblighi laddove vi siano motivi imperativi di interesse generale¹².

Nell'esecuzione dei controlli relativi all'applicazione della direttiva, gli Stati membri devono rispettare l'articolo 49 CE e astenersi dal creare o mantenere restrizioni non giustificate e sproporzionate nei confronti dei fornitori di servizi nella Comunità. La CGCE ha sottolineato più volte che tali controlli devono essere adeguati all'ottenimento degli obiettivi perseguiti senza limitare più del necessario tale libertà¹³, conformemente al principio di proporzionalità.

⁸ Come riassunto, ad esempio nella sentenza del 23.11.1999, cause riunite C-369/96 e C-376/96, Arblade e.a., paragrafi 33-39 (e la relativa giurisprudenza).

⁹ Si veda la sentenza Webb del 17.12.1981, causa 279/80, paragrafo 19, le sentenze del 3.2.1982, cause riunite 62 e 63/81, Seco e Desquenne & Giral, paragrafo 14 e del 27.3.1990, C-113/89, Rush Portuguesa, paragrafo 18.

¹⁰ Sentenza Guiot del 28.3.1996, causa C-272/94, paragrafo 16.

¹¹ Si veda in particolare la sentenza del 26.1.1999, Terhoeve, causa C-18/95, Racc. p. I-345, paragrafo 45.

¹² In questo contesto si veda la sentenza Rush Portuguesa del 27.3.1990, causa C-113/89, paragrafo 18 e la sentenza Arblade sopraccitata, paragrafi 38, 61 - 63 e 74.

¹³ Si veda in questo contesto la sentenza Rush Portuguesa sopraccitata, paragrafo 17, nonché le sentenze del 21.10.2004, Commissione v Lussemburgo, causa C-445/03, paragrafo 40 e del 19.1.2006, Commissione v Germania, C-224/04, paragrafo 36.

In questo contesto va ricordato che, in base alla giurisprudenza della CGCE, per giustificare la restrizione di una libertà fondamentale garantita dal trattato¹⁴ uno Stato membro non si può basare su un'ipotesi generale di frode o abusi da parte di una persona o di un'impresa nell'esercizio di tale libertà fondamentale.

2.3. Orientamenti stabiliti dalla Comunicazione della Commissione dell'aprile 2006

Nella Comunicazione dell'aprile 2006 la Commissione illustra l'ottemperanza all'*acquis* comunitario, in particolare all'articolo 49 CE come interpretato dalla CGCE, e le modalità per ottenere più efficacemente i risultati richiesti dalla direttiva. Per quanto riguarda le misure di controllo applicate dagli Stati membri nel contesto della sorveglianza del distacco di lavoratori, la Comunicazione si concentra esplicitamente sui seguenti tipi di prescrizioni amministrative:

- avere un rappresentante stabilito nel territorio dello Stato membro ospitante;
- ottenere un'autorizzazione preventiva nello Stato membro o essere registrato o qualsiasi altro obbligo equivalente;
- presentare una dichiarazione preventiva alle autorità dello Stato membro ospitante;
- tenere e conservare i documenti sociali nel territorio del paese ospitante e/o alle condizioni applicabili nel suo territorio; nonché
- applicare misure specificamente ai lavoratori distaccati che sono cittadini di paesi terzi.

3. DESCRIZIONE DELLA SITUAZIONE

3.1. Misure di controllo utilizzate – motivi evocati per giustificare la necessità di imporre tali misure

In base alle informazioni fornite dagli Stati membri¹⁵, quasi tutti impongono almeno una categoria delle prescrizioni sopraccitate:

- l'obbligo per l'impresa che effettua il distacco di avere un rappresentante nel paese ospitante è prevista esplicitamente in 6 Stati membri¹⁶ (e implicitamente in altri 3¹⁷);
- un regime di autorizzazione/registrazione specifica per il distacco esiste in due Stati membri¹⁸;

¹⁴ Si vedano, ad esempio, le sentenze del 15.9.2005, Commissione v Danimarca, C-464/02, paragrafo 81, del 15.6.2006, C-255/04, Commissione v Francia, paragrafo 52, e del 9.11.2006, causa C-433/04, Commissione v Belgio, paragrafo 35.

¹⁵ Per ulteriori dettagli si veda la relazione sui servizi, nonché il riassunto schematico di cui all'allegato 1 della presente Comunicazione.

¹⁶ Germania, Grecia, Lussemburgo, Austria, Finlandia e Svezia.

¹⁷ Estonia, Francia e Lettonia.

- la prescrizione relativa alla dichiarazione precedente all'inizio dei lavori da parte del fornitore di servizi esiste in 16 Stati membri¹⁹; mentre uno Stato membro²⁰ fa ricadere tale obbligo sul destinatario del servizio;
- le prescrizioni relative al mantenimento e alla conservazione di taluni documenti sociali nel territorio del paese ospitante e/o alle condizioni che applicano nel suo territorio sono imposte in 14 Stati membri in vari modi e riguardano diversi tipi di documenti²¹.

Risulta dalle risposte ai questionari e dal dibattito generale sulla Comunicazione dell'aprile 2006 che gli Stati membri e le parti sociali hanno punti di vista divergenti sulla necessità di talune misure di controllo e sulla loro compatibilità con la legislazione comunitaria. Nell'ottobre 2006 il Parlamento europeo ha adottato una risoluzione²² che dichiara il diritto dello Stato membro ospitante di imporre certe formalità ai datori di lavoro che distaccano i lavoratori in modo da consentire alle autorità del paese ospitante di garantire il rispetto delle condizioni di lavoro e di occupazione. Per diversi Stati membri ciò costituisce una tematica molto sensibile, che tocca caratteristiche chiave del loro modello sociale. Le misure di controllo imposte dagli Stati membri sono integrate nei loro quadri giuridici ed istituzionali, e in alcuni Stati membri i compiti di controllo e di sorveglianza delle condizioni di lavoro e di occupazione possono essere affidati anche alle parti sociali. La mancanza di informazioni sull'identità e/o sulla legittimità dei fornitori di servizi, la natura temporanea e spesso molto breve delle operazioni di distacco, i rischi percepiti di "dumping" sociale o di distorsione della concorrenza, nonché la distanza culturale e fisica tra le autorità di controllo sono citati per giustificare l'impiego di talune misure di controllo da parte delle autorità del paese ospitante. D'altra parte, i fornitori di servizi e le autorità nei paesi di origine percepiscono spesso tali misure come eccessive e miranti a obiettivi che vanno oltre la tutela dei diritti dei lavoratori distaccati.

3.2. *Valutazione*

L'inventario delle misure di controllo applicate dagli Stati membri dimostra la loro marcata diversità.

Per principio non si intende mettere in questione i diversi modelli sociali scelti dagli Stati membri, né il modo di organizzare il sistema dei rapporti di lavoro e della contrattazione collettiva, a condizione che siano attuati e applicati in modo completamente compatibile con gli obblighi derivanti dal trattato. È tuttavia indiscutibile la necessità di applicare azioni preventive e sanzioni appropriate volte a combattere l'occupazione illegale e il lavoro non dichiarato, anche sotto forma di lavoro autonomo simulato, nonché le attività illegali di agenzie straniere fittizie di lavoro temporaneo. Infine, gli Stati membri hanno l'obbligo di garantire che le retribuzioni minime, ove pertinenti, siano applicate ai datori di lavoro che forniscono servizi all'interno del proprio territorio, indipendentemente dal paese di

¹⁸ Malta e Lussemburgo (quest'ultimo richiede l'autorizzazione solo per il distacco di cittadini di paesi terzi).

¹⁹ Belgio, Germania, Grecia, Spagna, Francia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Malta, Austria, Portogallo, Slovenia, Slovacchia e Finlandia.

²⁰ Repubblica ceca.

²¹ Belgio, Germania, Estonia, Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Malta, Austria, Portogallo, Slovacchia, Finlandia e Svezia.

²² Risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione Schroedter del 26 ottobre 2006.

stabilimento del datore di lavoro, e la legislazione comunitaria non proibisce agli Stati membri di applicare tali norme utilizzando gli strumenti appropriati.

Per sorvegliare la conformità al nucleo di norme imperative applicabile gli Stati membri devono trovare il *giusto equilibrio* tra la necessità di tutelare efficacemente i lavoratori e la necessità di garantire la giustificabilità e la proporzionalità agli obiettivi perseguiti delle prescrizioni formali e delle misure di controllo impiegate o imposte per far rispettare i motivi imperativi di interesse generale (ad esempio la tutela dei lavoratori distaccati), inclusi i modi in cui esse sono applicate nella prassi. Deve essere osservato, in particolare, il principio della proporzionalità, inclusa la questione se l'obiettivo legittimo non possa essere raggiunto in un modo meno restrittivo ma ugualmente efficace. Si deve tenere conto adeguatamente dei particolari inerenti alla situazione del distacco (ad esempio la sua natura temporanea e molto spesso a breve termine, il rischio percepito di "dumping" sociale o di grave distorsione della concorrenza, la distanza culturale e fisica tra le autorità di controllo e le imprese che distaccano i lavoratori), valutando caso per caso la compatibilità richiesta. Per trovare un equilibrio si deve tenere conto anche dei controlli e della sorveglianza già effettuati nello Stato membro di origine, nonché dell'efficacia della cooperazione amministrativa²³.

Anche se una misura sembra essere accettabile di per sé, ad esempio la richiesta di presentazione di una dichiarazione entro l'inizio dei lavori che indichi il numero di lavoratori distaccati, il luogo e il periodo del distacco, ulteriori formalità²⁴ possono essere aggiunte che la rendono costosa o difficile e che ostacolano in modo non necessario la fornitura dei servizi. La prescrizione di disporre di un rappresentante stabilito nel Stato membro ospitante e l'obbligo di mantenere taluni documenti sociali sul suo territorio, senza eccezione e/o limite di tempo e/o l'obbligo di tenere documenti conformemente alle norme del paese ospitante²⁵, sono ingiustificati e sproporzionati rispetto alla necessità di sorvegliare le condizioni di lavoro dei lavoratori distaccati, qualora tali informazioni possano essere ottenute dal datore di lavoro o dalle autorità nello Stato membro di origine entro un termine ragionevole. La tutela efficace dei lavoratori potrebbe tuttavia richiedere che taluni documenti, in particolare quelli relativi alla salute, alla sicurezza e all'orario di lavoro, siano tenuti sul sito o entro il territorio dello Stato membro ospitante²⁶. Tuttavia, qualora e nella misura in cui le misure di controllo non aumentino significativamente la tutela dei lavoratori distaccati, deve essere messa in questione la loro giustificazione, necessità e proporzionalità. Costituiscono una restrizione non giustificata²⁷ le misure che sono applicabili in modo automatico e incondizionato, sulla base di una presunzione generale di frode o abusi da parte di una persona o impresa che esercita una libertà fondamentale garantita dal trattato.

²³ Nella risoluzione sopraccitata, secondo il Parlamento europeo gli Stati membri devono poter richiedere in qualsiasi circostanza i documenti necessari per verificare la conformità ed è necessaria la disponibilità di una persona che funga da rappresentante dell'impresa che distacca il lavoratore.

²⁴ Alcuni Stati membri richiedono inoltre che la dichiarazione preventiva sia accompagnata dal modulo E-101 utilizzato ai fini della sicurezza sociale nel contesto del regolamento 1408/71 (il che di per sé potrebbe non essere in linea con la relativa giurisprudenza della CGCE).

²⁵ Sentenza Arblade citata sopra, paragrafo 66.

²⁶ Sentenza Arblade citata sopra, paragrafo 61.

²⁷ Si vedano, ad esempio, le sentenze della CGCE del 15.9.2005, Commissione v Danimarca, C-464/02, paragrafo 81, del 15.6.2006, Commissione v Francia, C-255/04, paragrafo 52, e del 9.11.2006, Commissione v Belgio, C-433/04, paragrafi 35-38.

Alla luce delle informazioni disponibili e in attesa di un'ulteriore valutazione, appare che una serie di misure di controllo applicate dagli Stati membri non siano conformi all'articolo 49 CE come interpretato dalla CGCE. Una valutazione definitiva della situazione dipenderà tuttavia dalla valutazione della possibilità di soddisfare talune esigenze di sorveglianza legittime mediante un accesso migliore alle informazioni e/o una cooperazione amministrativa più efficace tra lo Stato membro ospitante e lo Stato membro di origine (che sarà trattato nel capitolo 4).

3.3. Misure applicate ai lavoratori distaccati che sono cittadini di paesi terzi

Le informazioni ricevute dimostrano che un numero considerevole di Stati membri (15²⁸) richiede un permesso di lavoro o impone visti riguardanti l'accesso al mercato del lavoro per i cittadini di paesi terzi che soggiornano e lavorano legalmente in un altro Stato membro. Condizioni supplementari sono ancora applicate in materia di permessi di soggiorno e/o di visto, che possono ostacolare l'esercizio effettivo di una libertà fondamentale da parte del fornitore di servizi. Tra queste condizioni figurano periodi minimi di occupazione o tipi di contratto nel paese di origine oppure una durata minima del permesso di soggiorno nel paese di stabilimento del datore di lavoro.

Tali misure non sono conformi alle norme del trattato sulla libertà di fornire servizi, come interpretate dalla Corte di giustizia europea. Nella sua Comunicazione dell'aprile 2006²⁹ la Commissione ha concluso che in base alla giurisprudenza esistente³⁰ uno Stato membro ospitante non può imporre formalità o condizioni supplementari ai lavoratori distaccati che sono cittadini di paesi terzi, qualora essi siano legalmente occupati da un fornitore di servizi in un altro Stato membro, fatto salvo il diritto dello Stato membro ospitante di verificare che tali condizioni siano osservate all'interno dello Stato membro di stabilimento del fornitore di servizi. Vi è pertanto ancora un numero considerevole di Stati membri che non rispetta completamente o correttamente questa giurisprudenza oppure che non la applica affatto.

4. ACCESSO ALLE INFORMAZIONI – COOPERAZIONE AMMINISTRATIVA

L'articolo 4 della direttiva delinea due assi di cooperazione relativamente all'informazione nel contesto del distacco di lavoratori.

- L'articolo 4, paragrafi 1 e 2 della direttiva impone obblighi chiari relativi alla cooperazione tra amministrazioni nazionali e attribuisce la responsabilità agli Stati membri di stabilire le condizioni necessarie per una tale cooperazione. Questo obbligo include la designazione di un'autorità di sorveglianza organizzata e attrezzata in modo da funzionare efficacemente e da essere in grado di trattare tempestivamente le richieste concernenti le condizioni coperte dalla direttiva.

²⁸ Belgio, Danimarca, Germania, Estonia, Irlanda, Italia, Cipro, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Austria, Portogallo, Slovacchia e Finlandia. Esistono sentenze della CGCE riguardanti tali prescrizioni contro Belgio, Germania e Lussemburgo, nonché una procedura di infrazione aperta contro l'Italia.

²⁹ Si veda in particolare il punto 2.2, pagina 8.

³⁰ Si vedano le sentenze del 9.8.1994, Vander Elst, causa C-43/93, del 21.10.2004, Commissione v Lussemburgo, causa C-445/03, e del 19.1.2006, Commissione v Germania, causa C-224/04. Idem sentenza del 21.9.2006, Commissione v Austria, causa C-168/04.

- Inoltre, l'articolo 4, paragrafo 3 della direttiva stabilisce un chiaro obbligo per gli Stati membri di adottare provvedimenti idonei affinché le informazioni relative alle condizioni di lavoro e di occupazione siano generalmente accessibili, non solo ai fornitori di servizi stranieri, ma anche ai lavoratori distaccati interessati³¹.

I dati essenziali raccolti nel documento di lavoro della Commissione SEC(2006) 439 indicano che esiste un ampio margine di miglioramento dell'accesso alle informazioni, della cooperazione amministrativa e della sorveglianza della conformità, tra l'altro mediante l'individuazione e la disseminazione delle migliori prassi. Nella risoluzione del Parlamento europeo viene sottolineato che un numero elevato di lavoratori distaccati non è nemmeno a conoscenza dei propri diritti a norma della direttiva. La risoluzione chiede di prendere le misure necessarie per fornire ai lavoratori distaccati e ai loro datori di lavoro un accesso efficace all'informazione³².

L'indagine propria della Commissione e le risposte ai questionari indicano in una serie di Stati membri miglioramenti incoraggianti della disponibilità delle informazioni specifiche sul distacco grazie all'impiego di siti web, punti di contatto, depliant, pubblicazioni informative, vademecum o altro.

Tuttavia si rileva ancora una serie di carenze³³. Alcuni paesi pubblicano informazioni solo nella propria lingua nazionale. Le informazioni fornite sembrano essere spesso troppo limitate e/o complesse, in particolare nelle situazioni in cui sono applicabili diversi contratti collettivi a livello regionale, o esiste più di un'autorità di sorveglianza oppure sono coinvolti soggetti diversi dall'ispettorato del lavoro.

Per quanto riguarda la cooperazione tra Stati membri l'esiguo numero di contatti stabiliti mediante gli uffici di collegamento istituiti dall'articolo 4 della direttiva indica che gli Stati membri ignorano questa forma di cooperazione o hanno stabilito altre forme di cooperazione, ad esempio mediante contatti bilaterali tra le autorità di paesi vicini. In pratica gli standard di cooperazione stabiliti nel codice di condotta concordato nel gruppo di esperti governativi sul distacco dei lavoratori³⁴ sembra essere stato attuato e rispettato nell'ambito delle richieste da altri Stati membri, ma in base alle dichiarazioni il termine di 4 settimane per le risposte è raramente rispettato. L'uso del modulo multilingue non è generalizzato e sono state formulate numerose critiche circa la sua efficacia. Diverse risposte indicano che il ruolo e le responsabilità degli uffici di collegamento meritano un chiarimento e potrebbero perfino dover essere rivisti.

³¹ Diversi tipi di cooperazione e di accesso all'informazione sono indicati nell'articolo 4: cooperazione tra le autorità pubbliche responsabili della sorveglianza delle condizioni di lavoro e di occupazione di cui alla direttiva; stretta cooperazione tra la Commissione e le autorità pubbliche per esaminare eventuali difficoltà che potrebbero sorgere dall'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 10; e la necessità di garantire che le informazioni sulle condizioni di lavoro e di occupazione siano generalmente disponibili (Idem Comunicazione: L'applicazione della direttiva 96/71/CE negli Stati membri, COM(2003) 458 def. del 25.7.2003, pagina 10.)

³² Si veda il punto 18 della risoluzione.

³³ Per ulteriori dettagli si veda la relazione sui servizi.

³⁴ Istituito con la decisione della Commissione, del 27 marzo 2002, relativa alla creazione di un gruppo dei direttori generali per le relazioni industriali (2002/260/CE), (GU L 91, 6.4.2002, p.10).

Riassumendo, nonostante i miglioramenti in termini di accesso alle informazioni, vi sono preoccupazioni giustificate circa il modo in cui gli Stati membri attuano e/o applicano le norme sulla cooperazione amministrativa previste dalla direttiva. Non sembra possibile attuare e applicare la direttiva senza correggere questa situazione. L'accesso alle informazioni sulle condizioni di lavoro e di occupazione applicabili nel paese ospitante è indispensabile affinché le parti interessate possano eseguire i servizi richiesti conformemente alle disposizioni della direttiva e alle relative disposizioni di attuazione nazionali. Il corretto funzionamento della cooperazione amministrativa tra Stati membri è essenziale per la sorveglianza della conformità; la sua assenza può spiegare perché gli Stati membri ricorrono a misure di controllo che sembrano non necessarie e/o sproporzionate alla luce dell'interpretazione dell'articolo 49 CE da parte della CGCE.

5. RAFFORZARE LA SORVEGLIANZA DELLA CONFORMITÀ E L'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA

A norma della direttiva gli Stati membri devono garantire la conformità alle disposizioni della stessa prendendo i provvedimenti idonei, in particolare per garantire la presenza di procedure adeguate per far rispettare gli obblighi derivanti dalla direttiva. Conformemente all'articolo 6 della direttiva, gli Stati membri hanno reso possibile il ricorso a procedure giudiziarie nel loro territorio in modo da consentire l'esercizio del diritto alle condizioni di lavoro e di occupazione garantite dalla direttiva.

Sebbene l'applicazione della direttiva non sembri aver comportato molti ricorsi o procedure giudiziarie, il Parlamento europeo³⁵, come anche numerose risposte ai questionari in particolare quelle provenienti dalle parti sociali, affermano che i meccanismi predisposti per rimediare alle carenze non sono sufficienti e non offrono misure appropriate e proporzionate per sorvegliare efficacemente la conformità alla direttiva. Le parti sociali sottolineano la mancanza di azioni giudiziarie collettive, mentre alcuni Stati membri evidenziano la necessità di strumenti UE in grado di far applicare sanzioni transfrontaliere efficaci contro le violazioni commesse dai fornitori di servizi di un altro paese.

L'applicazione di pene pecuniarie all'estero viene spesso citata come un problema. Una serie di reazioni mettono in dubbio l'utilità delle sanzioni amministrative imposte nel contesto del distacco dei lavoratori di cui alla decisione quadro 2005/214/GAI del Consiglio, del 24 febbraio 2005, relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento alle sanzioni pecuniarie³⁶. Sebbene tale decisione si consideri applicabile al distacco dei lavoratori, la sua pertinenza è contestata: le procedure per arrivare ad una decisione applicabile sono considerate troppo lunghe per coprire la maggior parte delle situazioni transfrontaliere, tenendo conto della natura temporanea e spesso di breve durata del distacco. Inoltre, alcuni Stati membri indicano che le loro norme procedurali nazionali rendono troppo difficile (o addirittura proibiscono) l'avvio di procedure amministrative contro imprese stabilite in un altro Stato membro.

³⁵ Si veda la risoluzione relativa alla relazione Schroedter al punto I e ai punti 29 et seq.

³⁶ GU L 76, 22.3.2005, p. 17.

Le risposte ai questionari indicano l'esistenza di una varietà di sistemi di responsabilità congiunta in alcuni Stati membri³⁷, che fanno ricadere l'obbligo di sorveglianza direttamente sull'impresa destinataria o sul contraente nel paese ospitante. Gli Stati membri interessati ritengono che tale metodo offra un sistema diretto, efficace e fattibile di controllo e di verifica, rispetto alle lungaggini delle procedure che hanno per oggetto un'impresa o di un contraente stabilito in un altro Stato membro.

La CGCE ritiene che³⁸ l'articolo 5 della direttiva, interpretato alla luce dell'articolo 49 CE, non precluda per principio l'impiego di un sistema di responsabilità congiunta per i contraenti generali o principali quale misura appropriata nel caso di non rispetto della direttiva. Tuttavia la Corte indica anche che una tale misura non deve andare oltre quanto necessario per ottenere lo scopo perseguito (deferendo ai tribunali nazionali la valutazione della proporzionalità della misura). In una sentenza più recente³⁹ ha giudicato un sistema specifico di responsabilità congiunta sproporzionato e in violazione dell'articolo 49 CE a causa, tra l'altro, della sua natura automatica e incondizionata e del suo campo di applicazione eccessivo.

La questione della responsabilità congiunta quale mezzo efficace e proporzionato per aumentare la sorveglianza e l'osservanza della legislazione comunitaria merita un'ulteriore esame e riflessione. Un quesito in tal senso è stato incluso nel Libro verde della Commissione "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo"⁴⁰.

6. CONCLUSIONI

L'esercizio di monitoraggio avviato in base alla Comunicazione della Commissione dell'aprile 2006 indica che molti Stati membri dipendono unicamente dalle proprie misure e dai propri strumenti nazionali per controllare i fornitori di servizi, inoltre con modalità non sempre conformi né all'articolo 49 CE come interpretato dalla CGCE, né alla direttiva. Questa situazione potrebbe essere connessa, se non addirittura dovuta all'assenza effettiva di cooperazione amministrativa, all'accesso ancora insufficiente alle informazioni, nonché ai problemi di applicazione delle norme a livello transfrontaliero. Tali problemi non possono essere risolti se gli Stati membri non migliorano il modo in cui cooperano e, in particolare, se non osservano i loro obblighi relativi alla cooperazione amministrativa e all'accesso alle informazioni prescritti dalla direttiva^{41,42}. Ottemperando ai propri obblighi gli Stati membri sostanzialmente contribuirebbero ad una riduzione degli oneri amministrativi in linea con gli obiettivi fissati dal Consiglio europeo.

³⁷ In particolare: Austria, Belgio, Francia, Paesi Bassi e recentemente la Finlandia.

³⁸ Causa C-60/03 (Wolff & Müller GmbH & Co. KG v. José Felipe Pereira Félix), sentenza del 12.11.2004, paragrafo 37.

³⁹ Sentenza del 9.11.2006, Commissione v Belgio, causa C-433/04, in particolare i paragrafi 37-41.

⁴⁰ COM(2006) 708, del 22.11.2006.

⁴¹ Questo punto è sottolineato anche nella risoluzione del Parlamento europeo. Si vedano in particolare i punti 21 e 32 et seq.

⁴² In qualsiasi caso la mancanza di cooperazione efficace dovuta al rifiuto o alla riluttanza da parte degli Stati membri di utilizzare un tale strumento non può di per sé giustificare il mantenimento delle misure di controllo.

Una migliore cooperazione amministrativa costituirebbe inoltre un elemento importante per migliorare il rispetto e l'applicazione della legislazione comunitaria. Un'applicazione efficace è fondamentale per la tutela dei diritti dei lavoratori distaccati, mentre un controllo insufficiente mina l'efficacia delle norme comunitarie applicabili in questo settore. E' pertanto primordiale una stretta cooperazione, se del caso rafforzata, tra la Commissione e gli Stati membri, senza tuttavia trascurare l'importante ruolo delle parti sociali. La Commissione utilizzerà tutti gli strumenti a sua disposizione per rimediare alle carenze di applicazione della legislazione relativa al distacco di lavoratori individuate nella Comunicazione.

La Commissione ritiene quindi necessaria un'azione urgente e prevede le seguenti misure:

- adottare una raccomandazione della Commissione (in base all'articolo 211 CE), da supportare mediante conclusioni del Consiglio in modo da rafforzare le cooperazione amministrativa tra Stati membri mediante l'uso del sistema d'informazione del mercato interno (IMI)⁴³ e chiarire il ruolo degli uffici di collegamento;
- adottare una decisione della Commissione che istituisce un comitato di alto livello per sostenere e assistere gli Stati membri nell'individuazione e nello scambio di buone prassi, per istituzionalizzare l'attuale gruppo informale di esperti governativi definendo con maggiore precisione il suo ruolo, i suoi compiti e le sue responsabilità e per stabilire una partecipazione periodica delle parti sociali;
- garantire un rispetto effettivo delle libertà fondamentali del trattato CE, come interpretate dalla CGCE, da parte degli Stati membri che impongono prescrizioni amministrative e misure di controllo considerate incompatibili con l'attuale legislazione comunitaria (ad esempio la prescrizione relativa al rappresentante stabilito nello Stato membro ospitante o l'obbligo di tenere taluni documenti sociali sul suo territorio senza eccezioni e/o limitazioni nel tempo, quando le informazioni possono essere ottenute dal datore di lavoro o dalle autorità nello Stato membro di origine entro un termine ragionevole) procedendo ad una valutazione caso per caso e all'occorrenza avviando procedure d'infrazione a norma dell'articolo 226 CE;
- garantire la conformità alla legislazione comunitaria, come interpretata dalla CGCE in particolare nella sentenza "Vander Elst", negli Stati membri che richiedono ancora permessi di lavoro e altre condizioni a cittadini di paesi terzi che soggiornano e lavorano legalmente in un altro Stato membro, avviando procedure d'infrazione a norma dell'articolo 226 CE;

⁴³ IMI è un sistema d'informazione volto a facilitare l'assistenza reciproca e lo scambio di informazioni tra Stati membri. Esso fornisce uno strumento per uno scambio di dati sicuro e veloce tra le autorità europee, consentendo loro di cooperare più efficacemente nonostante le barriere dovute a lingue, procedure amministrative e strutture diverse. Le prime applicazioni sviluppate sosterranno la direttiva sulle qualifiche professionali (2005/36/CE) e la direttiva sui servizi (2006/123/CE).

- continuare la sorveglianza delle misure di recepimento degli Stati membri e la loro applicazione su tutte le questioni non coperte dalla presente Comunicazione, incluse le situazioni in cui, in violazione dell'articolo 4, paragrafo 3, l'accessibilità e la trasparenza delle informazioni rimangono problematiche, prendendo se del caso le misure necessarie, incluso l'avvio di procedure d'infrazione a norma dell'articolo 226 CE;
- impegnare, ad esempio il comitato sopraccitato, insieme agli Stati membri e alle parti sociali, in un esame approfondito dei problemi di applicazione delle norme a livello transfrontaliero (sanzioni, pene pecuniarie, responsabilità congiunta). In seguito a tale esame la Commissione prenderà i provvedimenti necessari.