Senato della Repubblica

Camera dei deputati

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza interparlamentare

Responsabilità sociale delle imprese (RSI) - Distacco dei lavoratori

Parigi, 18 maggio 2016

SENATO DELLA REPUBBLICA
SERVIZIO STUDI
DOSSIER EUROPEI
N. 29

CAMERA DEI DEPUTATI
UFFICIO RAPPORTI CON
L'UNIONE EUROPEA
N. 62

DOSSIER - XVII LEGISLATURA

dossier

Senato della Repubblica

Camera dei deputati

Documentazione per le Commissioni

RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Conferenza interparlamentare

Responsabilità sociale delle imprese (RSI) - Distacco dei lavoratori

Parigi, 18 maggio 2016

SENATO DELLA REPUBBLICA	CAMERA DEI DEPUTATI
SERVIZIO STUDI DOSSIER EUROPEI	UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA
N. 29	N. 62

SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it - @SR_Studi

Dossier europei n. 29

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06-6760-2145 - cdrue@camera.it

Dossier n. 62

SERVIZIO STUDI – DIPARTIMENTO LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

TEL. 06-6760-4884 – st_lavoro@camera.it

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

SCHEDE DI LETTURA 1

RIUNIONE INTERPARLAMENTARE SULLA RESPONSABILITÀ SOCIALE DELLE IMPRESE E SUL DISTACCO DEI LAVORATORI 3

RESPONSABILITÀ SOCIALE DELLE IMPRESE 4

ORDINAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA E RESPONSABILITÀ SOCIALE DELLE IMPRESE 9

ORDINAMENTO ITALIANO E RESPONSABILITÀ SOCIALE DELLE IMPRESE 11

INIZIATIVA DELL'ASSEMBLEA NAZIONALE FRANCESE. 18

DISTACCO DI LAVORATORI 21

LA PROPOSTA DI MODIFICA DELLA DIRETTIVA SUL DISTACCO DEI LAVORATORI, COM(2016)128 24

DISTACCO DI LAVORATORI: IL CONTESTO DELLA PROPOSTA 36

IL DISTACCO TEMPORANEO DEI LAVORATORI IN AMBITO COMUNITARIO NELL'ORDINAMENTO ITALIANO 47

Schede di lettura

RIUNIONE INTERPARLAMENTARE SULLA RESPONSABILITÀ SOCIALE DELLE IMPRESE E SUL DISTACCO DEI LAVORATORI

L'**Assemblea nazionale francese** organizza, il 18 maggio 2016, una riunione interparlamentare sulla responsabilità sociale delle imprese e sul distacco dei lavoratori. Il fine perseguito dagli organizzatori è quello di "promuovere la considerazione dei diritti sociali nel contesto dell'attività delle imprese europee, e la loro responsabilità in questo settore, sia in seno all'Unione europea che nei paesi terzi".

L'incontro si articolerà in **tre** diverse **sessioni**, dal titolo:

Sessioni

1) Prospettive sulla situazione della responsabilità sociale delle imprese in Europa;
2) Quali prospettive? Il necessario rafforzamento della responsabilità sociale delle imprese, incluso il dovere di vigilanza delle multinazionali;
3) La proposta di revisione della direttiva sul distacco dei lavoratori: vedute e prospettive.

RESPONSABILITÀ SOCIALE DELLE IMPRESE

RSI e globalizzazione

Alla responsabilità sociale delle imprese sono dedicate la seconda e la terza sessione.

Il **dibattito sulla responsabilità sociale delle imprese** (RSI)[1] è una **diretta conseguenza del processo di globalizzazione e progressiva liberalizzazione dei mercati**, da cui è derivato un notevole rafforzamento del settore privato e, in particolare, delle imprese multinazionali e della loro mobilità. In particolare, l'ampliamento delle attività transnazionali di un'impresa comporta che queste ricadano sempre meno all'interno della capacità regolatoria dei singoli Governi. E', quindi, sempre più difficile assicurare che esse rispettino *standard* anche minimi di uguaglianza, giustizia sociale, diritti umani e tutela ambientale.

A fronte del crescente potere e possibilità di influenza delle multinazionali, è stata formulata la richiesta, *in primis* da parte della società civile, che esse accettino delle responsabilità sempre maggiori, tali da renderle **sostenibili dal punto di vista sociale e ambientale**.

L'aspettativa che le imprese multinazionali partecipino e contribuiscano alla creazione di benessere nei Paesi in cui operano è legittimata anche dalle dimensioni del volume di affari che esse gestiscono. Nel 2009 la Banca Mondiale aveva proceduto ad elencare le cento maggiori economie mondiali per fatturato / prodotto interno lordo. Nella tabella che segue, accanto agli Stati sovrani (indicati in nero) ed alle loro circoscrizioni territoriali (in verde), appaiono non poche multinazionali, tra cui soprattutto quelle del petrolio e dell'automobile[2].

---

[1] Per maggiori informazioni si rinvia, tra le altre, alle seguenti risorse on-line: il sito delle Nazioni Unite, il sito della Commissione europea, Annual Report on the OECD Guidelines for Multinational Enterprises 2008 Employment and Industrial Relations, OECD 2009, Inter-Agency working group on the private investment and job creation pillar of the G20 multi-year action plan on development "Promoting standards for responsible investment in value chains", 2011.

[2] Per maggiori dettagli, si rinvia al sito Global Policy Forum. Per tabelle più dettagliate ed uno studio approfondito sul ruolo delle imprese nel mondo globalizzato, si cita lo studio: Brian Roach, "Corporate power in a global conomy", TUFTS University, 2007.

	Country/City/Company	GDP/Revenues		Country/City/Company	GDP/Revenues		Country/City/Company	GDP/Revenues
1	United States	14,204	35	ExxonMobil	426	69	Chevron	255
2	China	7,903	36	Osaka/Kobe, Japan	417	70	Toronto, Canada	253
3	Japan	4,354	37	Wal-Mart Stores	406	71	Detroit, USA	253
4	India	3,388	38	Colombia	395	72	Peru	245
5	Germany	2,925	39	Mexico City, Mexico	390	73	Portugal	245
6	Russian Federation	2,288	40	Philadelphia, USA	388	74	Chile	242
7	United Kingdom	2,176	41	Sao Paulo, Brazil	388	75	Vietnam	240
8	France	2,112	42	Malaysia	383	76	Seattle, USA	235
9	Brazil	1,976	43	Washington, DC, USA	375	77	Shangai, China	233
10	Italy	1,840	44	Belgium	369	78	Madrid, Spain	230
11	Mexico	1,541	45	Boston, USA	363	79	Total	223
12	Tokyo, Japan	1,479	46	Buenos Aires, Argentina	362	80	Singapore, Singapore	215
13	Spain	1,456	47	BP	361	81	Sydney, Australia	213
14	New York, USA	1,406	48	Venezuela	357	82	Bangladesh	213
15	Korea, Republic of	1,358	49	Sweden	344	83	Mumbai, India	209
16	Canada	1,213	50	Dallas/Forth Worth, USA	338	84	Rio de Janeiro, Brazil	201
17	Turkey	1,028	51	Ukraine	336	85	Denmark	201
18	Indonesia	907	52	Greece	329	86	Israel	201
19	Iran, Islamic Rep	839	53	Switzerland	324	87	Ireland	197
20	Los Angeles, USA	792	54	Moscow, Russian Federation	321	88	Hungary	194
21	Australia	762	55	Hong Kong, China	320	89	Finland	188
22	Taiwan	710	56	Austria	318	90	General Electric	183
23	Netherlands	671	57	Philippines	317	91	Kazakhstan	177
24	Poland	671	58	Nigeria	315	92	Volkswagen Group	158

25	Saudi Arabia	589	**59**	**Atlanta, USA**	**304**	93	ENI	158
26	**Chicago, USA**	**574**	60	Romania	302	94	AXA Group	157
27	Argentina	571	**61**	**San Francisco/Oakland, USA**	**301**	**95**	**Phoenix, USA**	**156**
28	**London, UK**	**565**	**62**	**Houston, USA**	**297**	**96**	**Minneapolis, USA**	**155**
29	**Paris, France**	**564**	**63**	**Miami, USA**	**292**	97	Sinopec-China Petroleum	154
30	Thailand	519	**64**	**Seoul, South Korea**	**291**	**98**	**San Diego, USA**	**153**
31	South Africa	492	65	Norway	277	99	HSBC Holdings	142
32	Royal Dutch Shell	458	66	Algeria	276	**100**	**Barcelona, Spain**	**140**
33	Egypt, Arab Rep	441	67	Toyota Motor	263			
34	Pakistan	439	68	Czech Republic	257			

Country **City** Company

GDP/Revenues in $ billions PPP, 2008

Data sources: Country data: GDP-PPP from the Development Data Platform time series, World Bank; City data: PricewaterhouseCoopers (PwC). 2009. *Which are the largest city economies in the world and how might this change by 2025?* Economic Outlook; Companies: Data retrieved from http://www.forbes.com/lists/2008/18/biz_2000global08_The-Global-2000_Rank.html (accessed November, 2009)

Cite as: Hoornweg, D., P. Bhada, M. Freire, C.L. Trejos Gómez, R. Dave. 2010. *Cities and Climate Change: An Urgent Agenda*. World Bank.

Definire il **contenuto della responsabilità sociale delle imprese** non è agevole ma, ad esito del dibattito sviluppatosi in ambito internazionale nel corso degli anni, è possibile identificare i seguenti elementi basilari:

Contenuto della RSI

1) il **rispetto della normativa nazionale** del paese in cui le imprese operano, in materia di diritti umani, diritto del lavoro e protezione ambientale, **con riferimento anche agli *standard* convenuti al livello internazionale**;
2) l'attuazione di **attività filantropiche** con donazioni in denaro ma anche destinando risorse umane a cause di beneficienza;
3) la **lotta alla corruzione**.

In conseguenza della crescente consapevolezza dell'opinione pubblica internazionale, negli ultimi decenni è cresciuto il numero di imprese che si è fornita di **strumenti volontari di autoregolazione** ("codici di condotta"). Si tratta di dichiarazioni scritte adottate dalle imprese medesime e divulgate al pubblico, che formano la base per un impegno ad un comportamento socialmente responsabile. Le maggiori multinazionali sono solite pubblicare questi documenti sui loro siti Internet (si veda, a titolo di esempio, il sito della Dutch Royal Shell).

Codici di condotta

Uno studio condotto dall'UNCTAD nel 2012 ha analizzato l'adozione di codici di condotta con riferimento alla catena globale di valore, individuando le più grandi multinazionali operanti a livello globale che hanno un codice di condotta applicabile ai fornitori (Fonte: UNCTAD, Corporate Social Responsibility in Global Value Chains, 2012).

Number of top ten companies that have a supplier code of conduct
(n= 100)

Industry	No of top 10 companies that have a supplier code of conduct
Pharmaceuticals	10
Computer Hardware	10
Apparel Retail	9
Paper Products	8
Department Stores	8
Restaurants	8
Packaged Food & Meats	8
Hypermarkets & Super Centers	7
Personal Products	7
Apparel, Accessories and Luxury Goods	7
Total	82

Source: UNCTAD

Diritto internazionale

Parallelamente, **iniziative internazionali di regolamentazione della materia** sono state adottate al livello di:

1) **Nazioni Unite**, attraverso quella che è stata definita una "infrastruttura soffice" ("soft infrastructure") per l'incoraggiamento alla responsabilità sociale e la conduzione ordinata degli affari. Tra le varie iniziative adottate, si ricorda il lancio, nel 1999, del cd. "**Global compact**", l'articolazione di dieci principi di base estrapolati dai principali strumenti internazionali sui diritti umani, con cui si è sollecitato il settore privato ad adottare quei medesimi principi che la maggioranza dei Governi ha sottoscritto. Le Nazioni Unite danno conto su base annuale dei progressi fatti verso la realizzazione dei principi convenuti. L'ultimo rapporto disponibile è quello relativo all'anno 2014;
2) Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL). Nel 1977 è stata adottata una **Dichiarazione Tripartita di Principi riguardanti le imprese multinazionali e la politica sociale**: essa si rivolge a Governi, imprese, datori di lavoro e lavoratori. Fornisce alcune regole sulla massimizzazione dei contributi delle imprese allo sviluppo economico e sociale e sulla minimizzazione dell'impatto delle loro operazioni. La Dichiarazione sui Principi Fondamentali e i Diritti al lavoro, del 1998, ha invece fornito la base per l'elaborazione di un gran numero di codici di condotta delle singole imprese;

Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Dopo l'adozione delle "Linee guida per le

imprese multinazionali" (1977, raccomandazioni non vincolanti indirizzate al settore privato da parte dei Governi e successivamente soggette a revisione), nel 1999 sono stati adottati i Principi della governance delle imprese. Principalmente riferiti a questioni economiche, pure contengono un riferimento al ruolo dei portatori di interesse, la cooperazione con i quali dovrebbe essere perseguita nella creazione di benessere, occupazione e la sostenibilità di imprese finanziariamente sane.

Nella primavera 2016 avranno luogo alcuni importanti eventi internazionali in tema di responsabilità sociale delle imprese: il 22 e 23 giugno 2016 avrà luogo a New York lo UN Global Compact Leaders Summit mentre l'8 e il 9 giugno, sotto gli auspici dell'OCSE, si terrà a Parigi il Forum globale sulla condotta responsabile delle imprese.

Ordinamento dell'Unione europea e responsabilità sociale delle imprese

Strategia 2011-2014

Il 25 ottobre 2011 la Commissione europea ha pubblicato, sotto forma di una Comunicazione, la "Strategia rinnovata dell'UE per il periodo 2011-14 in materia di responsabilità sociale delle imprese" (COM(2011) 681). In questo documento viene proposta - accanto alla tradizionale definizione della responsabilità sociale delle imprese (RSI) come "l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate"[3] - una definizione più completa: "responsabilità delle imprese per il loro impatto sulla società". Si afferma altresì, in maniera inequivocabile, che affrontare il tema della RSI risponde all'interesse delle imprese medesime ma anche dell'intera società. Infatti, da una parte può portare benefici in termini di gestione del rischio, riduzione dei costi, accesso al capitale, relazioni con i clienti, gestione delle risorse umane e capacità di innovazione; dall'altra attraverso la RSI le imprese possono contribuire in modo significativo al conseguimento degli obiettivi del Trattato sull'Unione europea per uno sviluppo sostenibile e un'economia di mercato competitiva.

[3] La definizione è contenuta nel Libro verde della Commissione europea del 2001.

Strategia Europa 2020

La Strategia rinnovata del 2011 riprende le indicazioni in materia di RSI contenute nella Strategia Europa 2020 per una crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva, varata nel 2010[4]. In essa, infatti, la Commissione europea aveva formulato un impegno a rinnovare la politica UE volta a promuovere la responsabilità sociale delle imprese quale elemento fondamentale per garantire la fiducia a lungo termine di dipendenti e consumatori e aveva anticipato la presentazione di una nuova comunicazione al riguardo. Varie iniziative faro previste dalla Strategia Europa 2020 fanno riferimento alla RSI, in particolare:

- Una politica industriale per l'era della globalizzazione" (COM(2010)614);
- la piattaforma europea contro la povertà e l'esclusione sociale (COM(2010)758);
- Youth on the move (COM(2010)477)
- l'Atto per il mercato unico (COM(2011)206).

La posizione del Parlamento europeo

Sulla Strategia rinnovata il **Parlamento europeo** il 6 febbraio 2013 ha approvato le seguenti risoluzioni:

- Promuovere gli interessi della società e una via verso la ripresa sostenibile e inclusiva,
- Comportamento commerciale trasparente e responsabile e crescita sostenibile

Nella prima risoluzione si esprime in senso favorevole sulla nuova definizione di RSI elaborata dalla Commissione europea e nella seconda delinea le misure che le imprese, incluse le PMI e le micro imprese, dovranno adottare per implementare la propria politica di RSI.

Sul futuro delle politiche relative alla RSI la Commissione europea ha avviato una riflessione, lanciando una consultazione pubblica, conclusasi nell'agosto 2014, volta ad acquisire la posizione degli *stakeholder* circa il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla Strategia rinnovata in materia di RSI del 2011. I risultati della consultazione, sono stati raccolti nel rapporto

[4] La Strategia Europa 2020 ha posto cinque obiettivi ambiziosi in materia di occupazione, innovazione, istruzione, integrazione sociale e clima/energia. Gli obiettivi rappresentano le tre priorità dell'Unione: crescita intelligente, sostenibile ed esclusiva. Sulla base di dette priorità la Commissione euroopea ha individuato inoltre sette iniziative faro o prioritarie, nell'ambito delle quali le amministrazioni europee e nazionali sono chiamate a coordinare i loro sforzi.

conclusivo discusso nell'ambito del Forum sulla RSI tenutosi nel febbraio 2015.

Tra gli atti normativi dell'UE inerenti la RSI vale la pena ricordare la direttiva 2014/95/UE in materia di trasparenza di alcune grandi società su questioni sociali e ambientali, che prevede l'obbligo per le imprese di informare sulle politiche, sui rischi e sui risultati ottenuti. Tale misura era stata prevista dalla Strategia rinnovata in materia di RSI.

Materie prime

Inoltre, alcuni atti normativi, pur non affrontando la questione in generale, hanno regolato in maniera più stringente l'acquisizione di materie prime da paesi terzi, con particolare riferimento a:

1) diamanti grezzi dagli Stati africani in guerra (regolamento (CE) n. 2368/2002);
2) legname e prodotti del legno provenienti da disboscamento illegale (regolamento (UE) n. 995/2010).

E', inoltre, in corso la procedura di approvazione di una proposta di regolamento che istituisce un sistema europeo di autocertificazione dell'esercizio del dovere di diligenza nella catena di approvvigionamento per gli importatori responsabili di stagno, tungsteno, tantalio, dei loro minerali e di oro, originari di zone di conflitto e ad alto rischio (COM(2014) 111).

Finanziamento

Per quanto riguarda i **programmi di finanziamento europei** a favore della promozione della RSI, per il periodo 2014-2020 sarà attivo il Programma COSME, finalizzato a sostenere azioni volte a migliorare le condizioni quadro per la competitività e la sostenibilità delle imprese dell'UE.

Ordinamento italiano e responsabilità sociale delle imprese

La Responsabilità Sociale d'Impresa (di seguito RSI) è entrata formalmente nell'agenda dell'Unione Europea a decorrere dal Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000, nel quale è stata considerata come uno degli strumenti strategici per realizzare una società più competitiva e socialmente coesa e per modernizzare e rafforzare il modello sociale europeo.

Una definizione univoca di RSI non sussiste, ad esempio nel Libro Verde della Commissione Europea, edito nel 2001, viene

definita come "l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali e ambientali delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei rapporti con le parti interessate", mentre nel Libro Verde della Commissione “Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese”, la RSI è (per le imprese) la “decisione volontaria di contribuire al progresso della società e alla tutela dell'ambiente, integrando preoccupazioni sociali ed ecologiche nelle operazioni aziendali e nelle interazioni con gli *stakeholders*” (cioè i portatori di interessi nelle società).

In Italia, in materia di RSI il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali ed il Ministero dello Sviluppo Economico hanno pubblicato il **Piano d’azione Nazionale sulla responsabilità sociale d’impresa 2012-2014** (di seguito Piano), che contiene le azioni strategiche del Governo italiano relativamente alla gestione responsabile delle attività economiche dell’impresa quale veicolo di creazione di valore. Secondo quanto riportato nel Piano, “oltre ad avere ricadute positive sui lavoratori e sul territorio, un corretto approccio strategico alla CSR comporta un vantaggio per la competitività delle imprese, in termini di gestione del rischio, riduzione dei costi, accesso al capitale, relazioni con i clienti, gestione delle risorse umane e capacità di innovazione. Agendo sui temi della sostenibilità nella relazione con i portatori di interesse (cd. *stakeholders*) interni ed esterni, l’impresa può prevedere e meglio rispondere alle aspettative della società e anticipare le trasformazioni dei contesti in cui opera differenziandosi, prioritariamente attraverso l’innovazione, rispetto agli altri concorrenti internazionali e accedendo, in questo modo, a nuove risorse, nuovi mercati e a nuove prospettive di crescita.

Per la definizione di RSI il Piano fa riferimento alla Comunicazione della Commissione europea ossia, “responsabilità delle imprese per il loro impatto sulla società”, fondato sul presupposto che il tema della RSI è nell’interesse delle imprese e della società.

In linea con gli orientamenti internazionali e con la strategia europea, gli ambiti della vita delle imprese coperti dalla RSI possono essere riassunti nel rispetto dei diritti umani; lavoro, occupazione e condizioni di lavoro, laddove dove non siano coperti dalle leggi nazionali e dalla contrattazione; tutela dell’ambiente e efficiente utilizzo delle risorse naturali; lotta alla corruzione; tutela

dei consumatori; sviluppo delle collettività, buona *governance* fiscale; sviluppo e trasferimento di conoscenze a beneficio degli *stakeholders* e delle comunità locali.

Il Piano si fonda su quanto già realizzato a livello nazionale e, valorizzando le buone pratiche, mira a fornire orientamenti condivisi per le azioni future, e pone un'attenzione particolare alle PMI (sono le imprese che spesso non dispongono delle risorse finanziarie e delle conoscenze sufficienti), in quanto fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi del Governo, "data la loro numerosità, il radicamento nelle comunità, i legami con le grandi imprese nella catena di fornitura e il ruolo crescente assunto. Viene inoltre riconosciuto il contributo delle imprese sociali e delle organizzazioni di terzo settore, per la loro attenzione al territorio e il diretto rapporto con la cittadinanza.

Nella definizione degli obiettivi che si pone il Piano viene preso a riferimento l'intero ciclo di vita aziendale (dalla strategia aziendale, alle azioni e investimenti fino alla rendicontazione, finanziaria e extra finanziaria, delle attività).

Gli obiettivi che si pongono sono:

- aumentare la cultura delle responsabilità presso le imprese, i cittadini e le comunità territoriali;
- sostenere le imprese che adottino la RSI;
- contribuire al rafforzamento degli "incentivi di mercato" per la RSI;
- promuovere le iniziative delle imprese sociali e delle organizzazioni di Terzo settore, di cittadinanza attiva e della società civile
- favorire la trasparenza e la divulgazione delle informazioni economiche, finanziarie, sociali e ambientali;
- promuovere la RSI attraverso gli strumenti riconosciuti a livello internazionale e la cooperazione internazionale.

Per quanto attiene alla **dimensione territoriale della RSI**, occorre ricordare come il Piano tenga in considerazione il riparto di competenze tra Stato e Regioni, le quali hanno inviato un contributo per la definizione delle priorità e l'identificazione delle

azioni del Piano. In particolare, le Regioni hanno effettuato una ricognizione sulle azioni regionali, fornendo il dettaglio sulle tipologie di interventi maggiormente significativi (realizzati negli ultimi 5 anni, in corso di realizzazione o in corso di definizione) e sulle buone prassi.

Gli ambiti entro i quali si muovono gli interventi di RSI delle Regioni sono l'imprenditoria e il lavoro e, in misura minore, l'istruzione, la formazione, le politiche sociali, le attività internazionali e l'impresa sociale. I vari interventi hanno il proprio riferimento normativo nelle leggi regionali/provinciali, per lo più a partire dal 2005. Si tratta di leggi che regolano in generale la materia del lavoro nei suoi vari aspetti e/o che contengono misure per la crescita, lo sviluppo territoriale, la valorizzazione dell'artigianato, la promozione della cooperazione mutualistica, o ancora che disciplinano i sistemi dei servizi sociali, nell'ambito delle quali, quasi ovunque, sono stati previsti articoli specifici sulla RSI. In 2 casi, invece, viene disciplinato direttamente la RSI: si tratta delle L.R. 20/2002, 21/2002 e 27/2002 della Regione Umbria (concernenti la previsione di interventi per la certificazione di sistemi della qualità, del rispetto ambientale, della sicurezza e dell'etica nelle imprese umbre e l'istituzione di un Albo delle imprese con certificato di conformità allo standard SA 8000); e della Toscana, con la L.R. 17/2006 (previsione di disposizioni che promuovono la RSI. Inoltre, in altre realtà la RSI rappresenta una delle finalità prioritarie da perseguire (sancita anche a livello di Statuto regionale), mentre nella stragrande maggioranza è un tema espressamente citato in diversi atti di programmazione regionale. Un ulteriore esempio è fornito, dalla L.R. 34/2008 del Piemonte, nella quale la promozione della RSI è lo strumento per migliorare la qualità del lavoro, consolidare e potenziare le competenze professionali, diffondere le conoscenze, migliorare la competitività del sistema produttivo, lo sviluppo economico sostenibile e la coesione sociale.

E' opportuno, inoltre, ricordare che le fonti di finanziamento utilizzate focalizzano l'utilizzo di risorse proprie (57%) e comunitarie (43%), in particolare del FESR e del FSE.

Nel 2012, inoltre, è stato lanciato il progetto interregionale "Creazione di una rete per la diffusione della responsabilità sociale d'impresa", con lo scopo di aumentare la diffusione della RSI

attraverso un processo di scambio e apprendimento reciproco tra le Pubbliche amministrazioni coinvolte sugli approcci e programmi di intervento adottati, sulle esperienze realizzate, sulle principali problematiche connesse agli strumenti di intervento.

Merita ricordare, inoltre, che l'**articolo 1, commi 376-384 della L. 208/2015** ha disciplinato le cd. **società *benefit*** (che possono assumere la forma di società, anche cooperativa[5]).

Con l'introduzione di tali disposizioni si promuove la **costituzione** e si favorisce la **diffusione** di società che nell'esercizio di una attività economica, oltre allo scopo di dividerne gli utili, perseguono una o più finalità di **beneficio comune nei confronti di persone, comunità, territori e ambiente**, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni ed ogni altro portatore di interesse.

Per beneficio comune si intende il perseguimento, nell'esercizio dell'attività economica delle società benefit, di uno o più effetti positivi, o la riduzione degli effetti negativi, su una o più categorie indicate dalla legge (comma 376): persone, comunità, territori e ambiente, beni ed attività culturali e sociali, enti e associazioni ed ogni altro portatore di interesse.

Le richiamate finalità, indicate nell'ambito delle **attività dell'oggetto sociale**, sono perseguite dalla società attraverso una gestione volta a bilanciare, da un lato, gli interessi dei soci e, dall'altro, l'interesse di coloro sui quali l'attività sociale possa avere un impatto.

Sono definiti **altri portatori di interesse** il soggetto o i gruppi di soggetti coinvolti, direttamente o indirettamente, dall'attività delle società *benefit* in qualità di lavoratori, clienti, fornitori, finanziatori, creditori, pubblica amministrazione e società civile.

La legge individua altresì i cosiddetti ***standard* di valutazione esterni**, ossia le modalità e i criteri che devono essere necessariamente utilizzati per la valutazione dell'impatto generato dalla società benefit in termini di beneficio comune, nonché gli

---

[5] Al riguardo, la società *benefit* può introdurre, accanto alla denominazione sociale, le parole: "Società *benefit*" o l'abbreviazione SB. Può utilizzare tale denominazione nei titoli emessi, nella documentazione e nelle comunicazioni verso terzi.

ambiti settoriali (cd. aree di valutazione) da includere necessariamente nella valutazione dell'attività di beneficio comune.

La norma poi individua alcuni obblighi a carico delle società in oggetto. Più specificamente:

- fermo restando quanto previsto nel codice civile, tali società devono indicare, nell'ambito del proprio oggetto sociale, le **finalità specifiche di beneficio comune** che intende perseguire (comma 379). Le società diverse dalle società *benefit*, qualora intendano perseguire anche finalità di beneficio comune, sono tenute a **modificare l'atto costitutivo o lo statuto**, nel rispetto delle disposizioni che regolano le modificazioni del contratto sociale o dello statuto proprie di ciascun tipo di società, con l'obbligo di rispettare le formalità civilistiche ai fini del deposito, dell'iscrizione e della pubblicazione secondo quanto previsto dal codice civile per ciascun tipo di società;

- sono individuati precisi **doveri e le responsabilità** in capo agli amministratori delle società *benefit*: tale società deve essere amministrata in modo da bilanciare l'interesse dei soci, l'interesse di coloro sui quali l'attività sociale possa avere un effetto, conformemente a quanto previsto dallo statuto; fermo quanto disposto dalla disciplina di ciascun tipo di società prevista dal codice civile, è necessario che la società individui il soggetto o i soggetti responsabili a cui affidare funzioni e compiti volti al perseguimento delle suddette finalità (comma 380). Per quanto attiene, in particolare, ai doveri degli amministratori, con un rinvio alla normativa codicistica, l'inosservanza degli obblighi di cui al suesposto comma 380 può costituire **inadempimento dei doveri imposti agli amministratori** dalla legge e dallo statuto, con applicazione delle norme codicistiche in relazione a ciascun tipo di società in tema di responsabilità degli amministratori (comma 381);

- per garantire la **trasparenza dell'operato**, la società *benefit* è tenuta a redigere annualmente una relazione[6] concernente il perseguimento del beneficio comune, da allegare al bilancio societario. Essa include:

- la descrizione degli obiettivi specifici, delle modalità e delle azioni attuati dagli amministratori per il perseguimento delle finalità di beneficio comune e delle eventuali circostanze che lo hanno impedito o rallentato;

- la valutazione dell'impatto generato utilizzando uno *standard* di valutazione esterno e che comprende specifiche aree di valutazione;

- una specifica sezione, dedicata alla descrizione dei nuovi obiettivi che la società intende perseguire nell'esercizio successivo.

La vigilanza sull'operato delle società benefit (e, in particolare, nei confronti di quelle che, senza giustificato motivo e in modo reiterato, non perseguano le finalità di beneficio comune[7]) è affidato (comma 384) **all'Autorità garante della concorrenza e del mercato**.

Può essere infine utile segnalare che in relazione al concetto di RSI si sono sviluppati modelli di gestione aziendale innovativi, legati al tema dell'etica.

In particolare, si può far riferimento alla norma SA 8000 (Social Accountability, Rendiconto Sociale) emanata al fine di assicurare nelle aziende condizioni di lavoro che rispettino la RSI, un approvvigionamento giusto di risorse ed un processo indipendente di controllo per la tutela dei lavoratori. Lo standard SA 8000 è il più diffuso a livello mondiale, ed è applicabile ad aziende di qualsiasi settore ai fini della valutazione del rispetto, da parte delle imprese, dei requisiti minimi in termini di diritti umani e sociali. In particolare, lo standard prevede 8 specifici requisiti collegati ai

---

[6] Relazione pubblicata nel sito internet della società. E' possibile che, a tutela dei soggetti beneficiari, taluni dati finanziari della relazione possano essere omessi (comma 383).

[7] Nei confronti di tali società possono esser applicate le disposizioni vigenti in materia di pubblicità ingannevole e le disposizioni del codice del consumo, tra le quali quelle in materia di pratiche commerciali sleali.

principali diritti umani ed un requisito relativo al sistema di gestione della responsabilità sociale in azienda[8]:

Altri modelli gestionali sono lo standard AA1000 (AccountAbility 1000), elaborato per valutare i risultati delle imprese nel campo dell'investimento etico e sociale e dello sviluppo sostenibile, e lo standard ISO 26000, che ha un approccio "*multistakeholder*", con l'intento di aiutare le organizzazioni - indipendentemente dalle loro dimensioni - a contribuire concretamente allo sviluppo sostenibile.

Iniziativa dell'Assemblea Nazionale Francese.

Iniziativa legislativa francese

Nell'ottobre 2015 la Commissione Affari europei dell'Assemblea Nazionale francese ha formulato un'ipotesi di **iniziativa legislativa che attui a livello europeo i principi della responsabilità sociale delle imprese**.

L'iniziativa ha preso le mosse dalla presa d'atto del fatto che permangono differenze tra i vari Stati e che le misure adottate in materia non sembrano sufficienti a far fronte alle sfide derivanti dalla globalizzazione dei processi di produzione.

Senza formulare un articolato preciso, si sono delineate le seguenti caratteristiche che dovrebbero caratterizzare un'**iniziativa legislativa** che attui i principi della responsabilità sociale delle imprese **a livello europeo**:

1) si applichi a **tutte le imprese** aventi sede in uno Stato membro dell'Unione europea indipendentemente dal tipo di attività, fissando, nel caso, una soglia per escludere le imprese più piccole, ma includendo le società madri e le *holdings*.
2) includa **precisi obblighi in materia di doveri di vigilanza** delle imprese nell'ambito delle relazioni d'affari e nei confronti delle sussidiarie e dei fornitori;
3) comprenda un **regime sanzionatorio efficace, proporzionato e dissuasivo** oppure, all'occorrenza,

[8] I requisiti sono: esclusione del lavoro minorile e del lavoro forzato; riconoscimento di orari di lavoro non contrari alla legge; corresponsione di una retribuzione dignitosa per il lavoratore; libertà di associazionismo sindacale; diritto dei lavoratori di essere tutelati dalla contrattazione collettiva; sicurezza e salubrità del luogo di lavoro; divieto di discriminazione basata su sesso, razza, orientamento politico, sessuale, religioso

proporzionato ai danni ambientali, sociali e sanitari provocati dal non rispetto delle norme.

Cartellino verde

Nell'ambito dell'ordinamento dell'Unione europea i Parlamenti nazionali non sono titolari del diritto di iniziativa legislativa. In sede di Conferenza degli organismi specializzati negli affari comunitari dei Parlamenti nazionali dell'Unione europea (COSAC) si è, però, a lungo discusso di ipotesi di maggiore coinvolgimento dei Parlamenti nazionali, senza fare ricorso ad emendamenti formali dei Trattati istitutivi. Si è in proposito ipotizzato il ricorso ad un istituto noto come il **"cartellino verde" ("green card")**.

Si tratta, nelle intenzioni degli ideatori, uno **strumento di dialogo politico rafforzato** che si tradurrebbe nella **possibilità, per un certo numero di Parlamenti o Camere nazionali, di suggerire alle istituzioni europee di condurre una riflessione su determinati argomenti**. La riflessione sulle modalità di avvio dell'istituto sono ancora in corso ma in occasione della LIV COSAC (Lussemburgo, 30 novembre - 1° dicembre 2015) si è ipotizzato che possa essere utilizzato per introdurre nuova legislazione ma anche per modificare o abrogare quella esistente. Nell'esprimere il proprio supporto per l'introduzione di una soglia minima e di una scadenza temporale, la COSAC ha specificato che "nel caso in cui (la soglia) non sia raggiunta, il testo può comunque essere inviato alla Commissione europea come un testo comune".

Maggiori dettagli si attendono ad esito della LV COSAC, che avrà luogo all'Aja tra il 12 ed il 14 giugno.

All'iniziativa francese risultano allo stato attuale **le adesioni dei seguenti Parlamenti nazionali:** il Consiglio nazionale della Repubblica slovacca, **il Senato italiano**[9]**,** la Camera bassa olandese, il Parlamento estone, la Seimas lituana e la House of Lords britannica.

E' stato, inoltre, distribuito il testo di una **dichiarazione,** che sarà presumibilmente **sottoposta all'attenzione dei partecipanti ai fini di un'eventuale adesione**. In tale testo si incoraggia la Commissione a proporre rapidamente una direttiva o ogni altro strumento, rilevante ed effettivo, per far sì che gli operatori

[9] La 14ª Commissione permanente del Senato della Repubblica ha convenuto di aderire all'iniziativa del "cartellino verde" nelle sedute del 27 gennaio e 10 febbraio 2016.

economici europei rispettino i valori europei in materia di diritti umani, legislazione sociale e protezione ambientale.

DISTACCO DI LAVORATORI

Il **diritto delle imprese di distaccare** i propri dipendenti in un altro Stato membro deriva direttamente dai princìpi di libera circolazione dei lavoratori, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, ovvero da princìpi fondamentali del mercato interno dell'Unione, sanciti nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Dal TFUE discende altresì il **divieto di ogni discriminazione**. L'art. 18 stabilisce, in linea generale, che "è vietata ogni discriminazione effettuata in base alla nazionalità". Più specificamente, l'art. 45, par. 2, vieta ogni discriminazione, fondata sulla nazionalità, "tra i lavoratori degli Stati membri per quanto riguarda l'impiego, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro".

I problemi di conciliazione tra i diritti e i divieti summenzionati appaiono alla base delle travagliate prospettive negoziali del documento in esame (v. *infra*).

La situazione dei lavoratori che vengono temporaneamente distaccati dal proprio datore in uno Stato membro diverso da quello in cui lavorano abitualmente è disciplinata dalla direttiva 96/71/CE[10]. Il testo 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 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

La direttiva stabilisce, quindi, una serie di **condizioni di lavoro e di impiego** che il datore di lavoro deve rispettare nello Stato membro in cui ha luogo il distacco (art. 3). Esse sono costituite dall'applicazione delle misure previste (nel Paese ospitante) da

[10] 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.

disposizioni legislative, regolamentari o amministrative[11] in materia di: 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.

La direttiva reca altresì norme in materia di: cooperazione, da parte degli Stati membri, in materia di informazione (art. 4); misure in caso di inosservanza (art. 5); competenza giudiziaria dello Stato membro nel cui territorio il lavoratore è o era distaccato, ferma restando la facoltà di promuovere, in base alle convenzioni internazionali vigenti, un procedimento giudiziario in un altro Stato (art. 6).

Resta salva per i datori di lavoro la possibilità di scegliere di applicare ai lavoratori condizioni di lavoro più favorevoli.

Direttiva di applicazione

La direttiva 96/71/CE è stata oggetto di alcune modifiche da parte della direttiva 2014/67/UE[12] (**cosiddetta "direttiva di applicazione"**). Essa ha **introdotto strumenti nuovi e rafforzati per prevenire e sanzionare elusioni, frode e violazioni in materia.** In questa direzione si muovono, ad esempio, le norme per l'individuazione dell'autenticità del distacco (art. 4) e quelle intese a facilitare l'accesso alle informazioni sulle condizioni di lavoro e di occupazione (art. 5)[13].

---

[11] 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.

[12] Direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e recante modifica del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («regolamento IMI»).

[13] Si ricorda, inoltre, che: gli artt. 6-8 della direttiva recano norme in materia di cooperazione e mutua assistenza tra gli Stati membri nell'attuazione della disciplina in oggetto; gli artt. 9-10 disciplinano obblighi amministrativi e misure di controllo; gli artt. 11-12 sono dedicati all'esecuzione degli obblighi, con particolare riferimento alla difesa dei diritti dei lavoratori, anche tramite azioni giudiziarie, e alla responsabilità nei casi di subcontratto. L'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle ammende è regolata dal Capo VI (artt. 13-19).

Il termine per il recepimento di questa direttiva è fissato dall'art. 23 al 18 giugno 2016. In Italia, la delega al Governo per il recepimento è stata conferita con legge 9 luglio 2015, n. 114 (legge di delegazione europea 2014). Lo schema di decreto legislativo (A.G. n. 296)[14] è stato trasmesso alle Camere per i pareri delle Commissioni competenti (il termine previsto per l'espressione dei pareri è il 28 maggio).

Altri atti legislativi rilevanti

Nell'ordinamento dell'Unione europea, **altri atti legislativi** recano norme **in grado di incidere sul trattamento dei lavoratori distaccati**. Si tratta, specificamente, di:

1) regolamento (CE) n. 593/2008[15] (cosiddetto Roma I), che disciplina la **legge applicabile alle obbligazioni contrattuali.** L'art. 8 è dedicato al contratto individuale di lavoro, il quale "è disciplinato dalla legge scelta dalle parti"; tuttavia, tale scelta non può privare il lavoratore della protezione derivante dalle disposizioni inderogabili secondo la legge che, in assenza di scelta, sarebbe stata applicabile in virtù dei criteri ivi posti - criteri costituiti, in via prioritaria, dal riferimento al Paese nel quale il lavoratore, in esecuzione del contratto, svolga abitualmente il suo lavoro (a prescindere dalla circostanza che il lavoratore svolga in modo temporaneo la propria prestazione in un altro Paese). Inoltre, l'art. 23 specifica che non viene pregiudicata "l'applicazione delle disposizioni dell'ordinamento comunitario che, con riferimento a settori specifici, disciplinino i conflitti di legge in materia di obbligazioni contrattuali";
2) regolamento (CE) n. 883/2004[16]. L'art. 12 (nel testo sostituito dal regolamento (CE) n. 465/2012[17]) stabilisce che il lavoratore dipendente distaccato rimane soggetto alla **legislazione di sicurezza sociale** dello Stato membro di origine, a condizione che la durata prevedibile del lavoro (a cui è inteso il distacco) non superi i 24 mesi e che il distacco non sia stato operato al fine di sostituire un'altra persona distaccata.

---

[14] Cfr. dossier Camera/Senato sullo schema del decreto al seguente indirizzo: http://www.intra.camera.it/DossierPdf/17/ST/PDF/LA0619.pdf

[15] Regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali.

[16] Regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

[17] Regolamento (CE) n. 465/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 maggio 2012.

La proposta di modifica della direttiva sul distacco dei lavoratori, COM(2016)128

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 della Commissione in carica, di **promuovere il principio della parità di retribuzione per lo stesso lavoro** nello stesso posto.

La riforma, annunciata nel programma di lavoro per il 2016[18], ha lo scopo di facilitare il distacco dei lavoratori in condizioni di concorrenza leale e nel rispetto dei diritti dei lavoratori, aventi un contratto di lavoro in uno Stato membro, che vengano 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.

Secondo il documento[19] **sulla valutazione d'impatto**, allegato alla proposta della Commissione in oggetto, l'applicazione della direttiva 96/71/CE presenta **alcuni aspetti problematici**:

1) la possibilità di **differenze retributive tra i lavoratori distaccati ed i lavoratori locali nei Paesi ospitanti**, differenze che, secondo le stime, variano dal 10% al 50% a seconda dei Paesi e dei settori, con le conseguenze di un vantaggio

---

[18] 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.

[19] SWD(2016) 52. Una sintesi del documento è disponibile anche in lingua italiana (SWD(2016) 53).

competitivo (per le imprese operanti il distacco rispetto alle imprese degli Stati membri ospitanti) e di una distorsione della concorrenza.

L'art. 3 della direttiva 96/71/CE richiede che ai lavoratori distaccati siano garantite le "tariffe minime salariali" (comprese le maggiorazioni per lavoro straordinario) vigenti (nel territorio in cui ha luogo il distacco) in base a disposizioni legislative, regolamentari, amministrative o a contratti collettivi o arbitrati di applicazione generale[20].

Il suddetto documento sulla valutazione d'impatto rileva che[21]: non in tutti gli Stati membri esistono accordi di siffatto genere; anche qualora essi siano presenti, si è registrata talora la tendenza di non retribuire il lavoratore sulla base delle mansioni svolte, del livello di istruzione e dell'anzianità, ma piuttosto di ricorrere alle tariffe applicabili ai livelli di paga basilari - in sostanza, osserva il documento, la nozione di "tariffa minima salariale", che in alcuni Stati può includere riconoscimenti di anzianità, *bonus* di qualità e tredicesima mensilità, sembra essere stata interpretata erroneamente senza queste componenti, nel senso di "salario minimo" -; ulteriori disuguaglianze derivano dalla circostanza che la definizione e la composizione delle tariffe minime salariali è lasciata ai singoli Stati;

2) una **definizione generica di "distacco"**. L'art. 2 della direttiva 96/71/CE definisce il "lavoratore distaccato" come colui che, "per un periodo limitato, svolge il proprio lavoro nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel cui territorio lavora abitualmente". L'assenza di un limite temporale specifico permette spesso un notevole vantaggio competitivo per le imprese, nei casi in cui pratichino, per il periodo, più o meno

---

[20] Il par. 8 del suddetto art. 3 specifica che "per contratti collettivi o arbitrati, dichiarati di applicazione generale, si intendono quelli che devono essere rispettati da tutte le imprese situate nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate". In mancanza, il medesimo par. 8 consente agli Stati membri di ricorrere ai contratti collettivi o arbitrati che siano in genere applicabili a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate e/o ai contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e che siano applicati in tutto il territorio nazionale.

[21] SWD(2016) 52, pagg. 10-11.

lungo, di distacco, livelli di remunerazione più bassi rispetto a quelli seguiti dalle imprese locali;

3) l'esigenza di integrazione della disciplina con **norme specifiche**, relative a forme ed istituti sviluppatisi nell'economia e nel mercato del lavoro contemporanei, quali il subappalto, il lavoro interinale ed il distacco infragruppo.

Contenuti della proposta

La proposta è composta di tre articoli, il primo dei quali contiene le novelle alla direttiva 96/71/CE.

L'art. 1, numero 1), inserisce nella direttiva 96/71/CE un articolo 2-*bis*, che pone una disciplina specifica per il **distacco di durata superiore ai 24 mesi**.

Tale articolo 2-*bis* stabilisce che, qualora la durata prevista o effettiva del distacco superi i 24 mesi, lo Stato membro ospitante è considerato quello in cui il lavoro è abitualmente svolto. Ai fini del computo dei 24 mesi, si tiene conto della durata complessiva dei distacchi dei lavoratori, nel caso di sostituzione (per lo svolgimento delle medesime mansioni "nello stesso posto") con altri lavoratori distaccati; tale durata complessiva viene attribuita, ai fini in oggetto, ad ognuno dei distacchi interessati che abbia avuto una durata effettiva di almeno 6 mesi.

Dalla novella discende, in base al combinato disposto con il citato art. 8 del regolamento (CE) n. 593/2008, che, per i distacchi eccedenti i suddetti limiti di durata, trovino in ogni caso applicazione le disposizioni inderogabili (relative al contratto di lavoro) secondo la legge dello Stato membro in cui ha luogo il distacco (ed anche le disposizioni derogabili, a meno di una diversa scelta operata dai contraenti). Tali fattispecie di distacchi corrispondono in larga misura a quelle per le quali, in base al citato regolamento (CE) n. 883/2004, si applica il regime di sicurezza sociale del Paese ospitante. Resta fermo che anche per gli altri distacchi trovano applicazione molte misure di tutela per il lavoratore operanti (nel Paese ospitante) in base alle norme di legge ed ai contratti (cfr. qui di seguito per l'ampliamento di tale tutela, ai sensi della proposta di direttiva).

L'art. 1, numero 2), modifica l'art. 3 della direttiva 96/71/CE. In base alle novelle proposte:

1) **si sostituisce il riferimento alle "tariffe minime salariali" con il principio di riconoscimento della "retribuzione"**, composta da tutti gli elementi resi obbligatori da disposizioni legislative, regolamentari, amministrative o da contratti collettivi o arbitrati di applicazione generale[22]. Gli Stati membri devono pubblicare su Internet gli elementi costitutivi della retribuzione. Si osserva che, in base al testo - non oggetto di modifiche - dei paragrafi 3, 4 e 5 del citato art. 3 della direttiva 96/71/CE, gli Stati membri possono prevedere deroghe a tale principio per alcune fattispecie (costituite, in linea di massima, da distacchi di durata non superiore ad un mese, ad esclusione, in ogni caso, di quelli operati per l'erogazione di servizi nel Paese ospitante); il testo della proposta **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;**

2) si estende **dal settore edilizio a tutti gli altri settori** l'obbligo di rispettare, nell'ambito dei distacchi, le previsioni dei summenzionati contratti collettivi o arbitrati, con riferimento alla retribuzione (cfr. *supra*), all'orario di lavoro, ai periodi minimi di riposo, alle ferie retribuite, alle condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, alla sicurezza, salute e igiene sul lavoro, alle clausole di tutela inerenti alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani, alle clausole concernenti la parità di trattamento fra uomo e donna nonché alle altre clausole in materia di non discriminazione (come detto, la direttiva vigente impone il rispetto, per i settori diversi da quello edilizio, solo delle misure nelle materie qui elencate stabilite da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative);

---

[22] Come detto, il par. 8 dell'art. 3 della direttiva 96/71/CE specifica che "per contratti collettivi o arbitrati, dichiarati di applicazione generale, si intendono quelli che devono essere rispettati da tutte le imprese situate nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate". In mancanza, il medesimo par. 8 consente agli Stati membri di ricorrere ai contratti collettivi o arbitrati che siano in genere applicabili a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate e/o ai contratti collettivi conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e che siano applicati in tutto il territorio nazionale.

3) si prevede che, qualora le imprese stabilite nel territorio di uno Stato membro abbiano l'obbligo, a norma di disposizioni legislative, regolamentari e amministrative o di accordi collettivi, di subappaltare, nell'ambito delle loro obbligazioni contrattuali, solo ad imprese che garantiscano determinate condizioni di lavoro e di occupazione, relative alla retribuzione, lo Stato membro possa disporre, su base non discriminatoria e proporzionata, che tali imprese siano soggette ai medesimi obblighi, per quanto riguarda i **subappalti** alle imprese che svolgano i medesimi mediante distacco (nel Paese ospitante) di lavoratori;

4) si pone l'obbligo per l'ordinamento degli Stati membri - anziché la facoltà per gli stessi, come previsto dal testo vigente[23] - di garantire ai lavoratori distaccati da parte delle **imprese di lavoro temporaneo** l'applicazione del principio di tutela di cui all'art. 5 della direttiva 2008/104/CE[24], vigente per i lavoratori interinali ceduti temporaneamente da agenzie interinali stabilite nello Stato membro (in cui il lavoro è svolto). In base a tale principio, 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.

L'**art. 1, numero 3)**, così come la novella soppressiva di cui all'ultimo punto del **numero 2)**, opera un mero coordinamento con le precedenti novelle.

L'**art. 2** prevede che la nuova direttiva **sia recepita** entro due anni dalla sua adozione.

Base giuridica

La 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

---

[23] Cfr. l'attuale formulazione del par. 9 dell'art. 3 della direttiva 96/71/CE - paragrafo di cui le novelle prevedono la soppressione -.

[24] Direttiva 2008/104/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale.

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 è attualmente all'esame della Commissione occupazione e affari sociali del Parlamento europeo un **progetto di rapporto sul *dumping* sociale nell'Unione europea** (2015/2255(INI)). In questo testo, ancora non approvato[25], si richiede di colmare le lacune legislative alla realizzazione del principio per cui a lavoro uguale devono corrispondere eguali salario e protezione sociale (capitolo II). Si fa riferimento anche alla direttiva 96/71/CE, sollecitando:

1) che la sua base giuridica venga ampliata anche agli articoli 151 e 153 del TFUE, in materia di politica sociale (par. 11);

2) la revisione del concetto di "tariffe minime salariali" (par. 12);

3) la limitazione della durata del distacco (par. 13);

4) l'esclusione dal campo di applicazione delle imprese di lavoro interinali (par. 13).

Risultati delle consultazioni precedenti la presentazione della proposta di direttiva COM(2016)128

Stati membri favorevoli a rivedere

Con lettera comune **Austria, Belgio, Francia, Germania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Svezia** hanno **proposto** di: modificare e **ampliare le disposizioni della direttiva 96/71/CE concernenti le condizioni sociali e di lavoro**, **in particolare 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**;

[25] Al momento della redazione della presente scheda la banca dati legislativa del Parlamento europeo fornisce, come data indicativa dell'esame in Plenaria, il 6 giugno 2016.

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.

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.

Sussidiarietà ed esame presso altri Parlamenti nazionali

Alla data del 13 maggio 2016, il COM(2016)128 era **all'esame** di **29 Parlamenti nazionali**: Belgio (Camera dei rappresentanti), Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca (Senato e Camera dei deputati), Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania (Bundestag e Bundesrat), Irlanda, Italia (Camera dei deputati e Senato della Repubblica), Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Polonia (Sejm e Senato), Portogallo, Romania (Senato e Camera dei deputati), Slovacchia, Spagna, Svezia, Paesi Bassi (Camera bassa, Senato), Regno Unito (Camera dei Lords e dei comuni), Ungheria.

Pareri motivati

Un gran numero di questi Parlamenti ha espresso un parere motivato sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà, espressi pareri motivati da: Bulgaria, Croazia, **Repubblica Ceca** (Camera e

Senato), Danimarca, Estonia, Lettonia, Lituania, **Polonia** (Sejm e Senato), **Romania** (Camera e Senato), Slovacchia e Ungheria.

Cartellino giallo

Si tratta di un numero sufficiente per determinare l'avvio della cosiddetta "procedura del cartellino giallo" (art. 7, Protocollo n. 2, del Trattato di Lisbona), ai sensi del quale "qualora i pareri motivati sul mancato rispetto del principio di sussidiarietà da parte di un progetto di atto legislativo rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai Parlamenti nazionali (...)[26], il progetto deve essere riesaminato".

Ad esito di tale riesame, l'eventuale decisione di mantenere inalterato il progetto dovrà essere motivata dalla Commissione europea.

Segue un prospetto dei Parlamenti che hanno adottato un parere motivato e dei "voti" da essi espressi.

Camera	**Voti**
Bulgaria, Assemblea nazionale	2
Croazia	2
Danimarca	2
Estonia	2
Lettonia	2
Lituania	2
Polonia, Sejm	1
Polonia, Senate	1
Repubblica Ceca, Camera	1
Repubblica Ceca, Senato	1
Romania, Camera dei deputati	1
Romania, Senato	1
Slovacchia	2
Ungheria	2

All'indomani della notizia dell'attivazione della procedura del cartellino giallo, Marianne Thyssen - Commissario per l'occupazione, gli affari sociali, le competenze e la mobilità dei lavoratori - ha dichiarato alla stampa la propria intenzione di esaminare accuratamente i pareri motivati, riaffermando però la propria

[26] Il par. 1 dell'art. 7 specifica che "ciascun Parlamento nazionale dispone di due voti, ripartiti in funzione del sistema parlamentare nazionale".

convinzione che la proposta della Commissione è bilanciata e rispetta il principio di sussidiarietà.

Prospettive negoziali

La proposta di direttiva in esame appare suscettibile di **valutazioni estremamente diverse da parte degli Stati membri**, come emerso già prima della presentazione della proposta medesima, durante i lavori preparatori condotti dai servizi della Commissione.

Il documento di valutazione d'impatto[27] riferisce come, da un lato, l'Austria, il Belgio, la Francia, la Germania, il Lussemburgo, i Paesi Passi e la Svezia abbiano dichiarato il proprio supporto per una revisione della disciplina europea sul distacco dei lavoratori, revisione che ponga il principio "parità di retribuzione a parità di lavoro nello stesso luogo". D'altro lato, la Bulgaria, la Repubblica Ceca, l'Estonia, l'Ungheria, la Lituania, la Lettonia, la Polonia, la Slovacchia e la Romania hanno affermato, in una lettera congiunta, che una revisione della direttiva del 1996 sarebbe prematura e dovrebbe essere posticipata fino a dopo il termine di scadenza[28] per il recepimento della direttiva di attuazione, al fine di valutarne gli effetti. Questo gruppo di Stati ha espresso la preoccupazione che il principio "parità di retribuzione a parità di lavoro nello stesso luogo" possa essere incompatibile con il mercato unico, in quanto le differenze costituiscono un elemento legittimo di vantaggio competitivo per le imprese.

Queste posizioni divergenti hanno caratterizzato anche l'avvio del dibattito presso le istituzioni europee. In particolare, alla proposta di direttiva è stata dedicata un intera giornata di lavori dell'incontro informale dei Ministri dell'occupazione e degli affari sociali, tenutosi ad Amsterdam il 19 e 20 aprile 2016. Questa particolare attenzione è coerente con la posizione del Governo olandese, per il quale "la modifica della direttiva sul distacco dei lavoratori un passo importante per rendere più equa la libera circolazione dei lavoratori" (si veda, per maggiori dettagli, il comunicato stampa relativo all'incontro).

Relazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali

---

[27] SWD(2016) 52. Una sintesi del documento è disponibile anche in lingua italiana (SWD(2016) 53).

[28] Tale termine scade, come detto, il 18 giugno 2016.

Nella **relazione**, trasmessa il 6 aprile 2016, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali **segnala** che la proposta di **sostituzione** (nella disciplina della direttiva) del riferimento alle "**tariffe minime salariali**" con il riferimento alla "**retribuzione**" potrebbe porre talune **difficoltà applicative**, in quanto, allo stato, **nell'ordinamento italiano, non esiste una retribuzione univoca** a cui rifarsi, ma solo salari determinati dalla contrattazione collettiva.

Esame presso il Senato

L'**11ª Commissione** (Lavoro, previdenza sociale) del Senato ha adottato il 3 maggio 2016 un parere favorevole sulla proposta di direttiva COM(2016)128, con le seguenti osservazioni (doc XVIII, n. 125):

1) l'eccessiva ampiezza del termine di 24 mesi introdotto dall'art. 1 come discrimine perché lo Stato membro in cui il lavoratore è distaccato sia considerato quello in cui il suo lavoro è effettivamente svolto. Si suggerisce dunque di ridurne la durata a 12 mesi;
2) le difficoltà derivanti dall'introduzione del concetto di "retribuzione";
3) il suggerimento di meglio specificare il riferimento ai contratti collettivi;
4) la non agevole applicazione in Italia del requisito della pubblicazione su sito *web* ufficiale degli elementi costitutivi della retribuzione applicabile ai lavori distaccati;
5) l'opportunità che, in caso di somministrazione transnazionale da parte di agenzie comunitarie, vi sia un obbligo di comunicazione preventiva alle autorità nazionali del Paese in cui si svolge l'attività di somministrazione e si preveda una "anagrafe" dei lavoratori somministrati inviati in Italia;
6) che una particolare attenzione sia riservata al settore dell'autotrasporto.

La risoluzione mette in luce, inoltre, alcune criticità che già attualmente caratterizzano l'applicazione della direttiva 96/71/CE.

La **14ª Commissione** (Politiche dell'Unione europea), che ha espresso all'11ª Commissione osservazioni non ostative con rilievi il 20 aprile 2016, ha ritenuto che il principio di proporzionalità sia "in larga parte rispettato". I rilievi di merito espressi sono finalizzati a "rendere la proposta più idonea a perseguire gli obiettivi prefissati, così assicurandone una maggiore efficacia". Tra i rilievi non ripresi dal parere dell'11ª Commissione si ricorda il suggerimento di prevedere che, nei casi di interruzioni o sospensioni del distacco, il superamento

del limite dei 24 mesi venga calcolato, complessivamente, su un arco di tempo superiore, quale ad esempio 36 mesi.

Esame presso la Camera dei deputati

La proposta di direttiva, annunciata in Assemblea nella seduta dell'11 marzo 2016 è stata assegnata all'esame per competenza dell'**XI Commissione** (Lavoro pubblico e privato) e, per il parere, della **XIV Commissione** (Politiche dell'Unione europea). È stata esaminata dalla **XIV Commissione** nelle sedute del 27 aprile, del 3 e dell'11 maggio 2016 con la conclusione dell'esame e l'espressione del parere favorevole; dalla **XI Commissione** è stata esaminata nelle sedute del 28 aprile, del 4 e del 12 maggio 2016 con la conclusione dell'esame e l'adozione di un documento finale con valutazione positiva.

Il medesimo documento finale esprime alcune osservazioni: che in ambito europeo si segnali l'esigenza di **prevedere una più ridotta durata temporale per considerare il distacco di "lunga durata"**, in quanto la fissazione di un limite di ventiquattro mesi non appare idonea ad arginare fenomeni elusivi della normativa dell'Unione europea; che sia possibile **verificare la genuinità della temporaneità del distacco** anche al di sotto del limite previsto dal nuovo articolo 2-*bis* della direttiva 96/71/CE; che si valuti l'esigenza di **ridurre il termine di sei mesi** indicato dal paragrafo 2 del medesimo articolo 2-*bis*, **al fine di assicurare l'efficacia di tale norma antielusiva** (nel caso di sostituzione con altri lavoratori distaccati la durata complessiva - limite dei 24 mesi - viene attribuita ad ognuno dei distacchi interessati che abbia avuto una durata effettiva di almeno 6 mesi); che si segnali l'esigenza di **individuare un percorso che porti**, in tempi certi e ragionevolmente contenuti, all'adozione di **disposizioni** specifiche per il **settore dell'autotrasporto**.

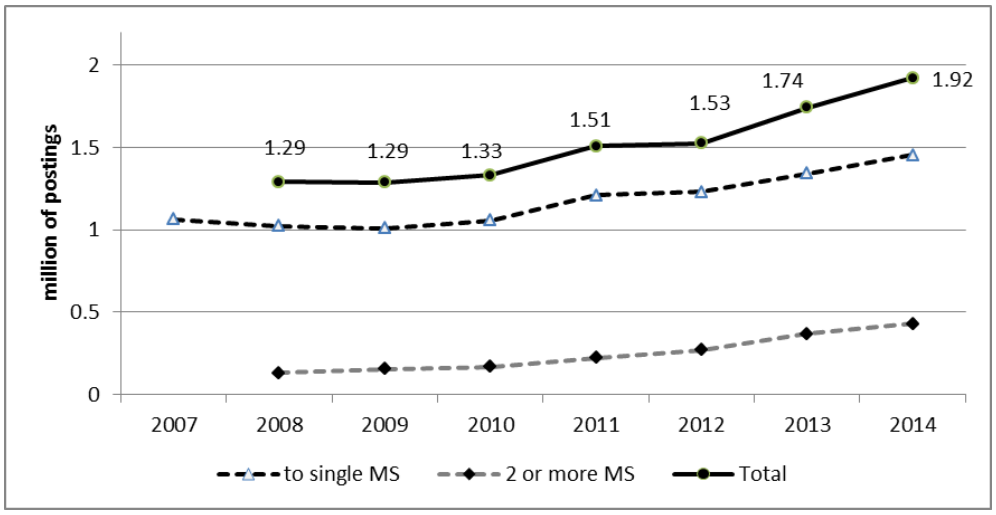
Distacco di lavoratori: il contesto della proposta

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 informazione[29].

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



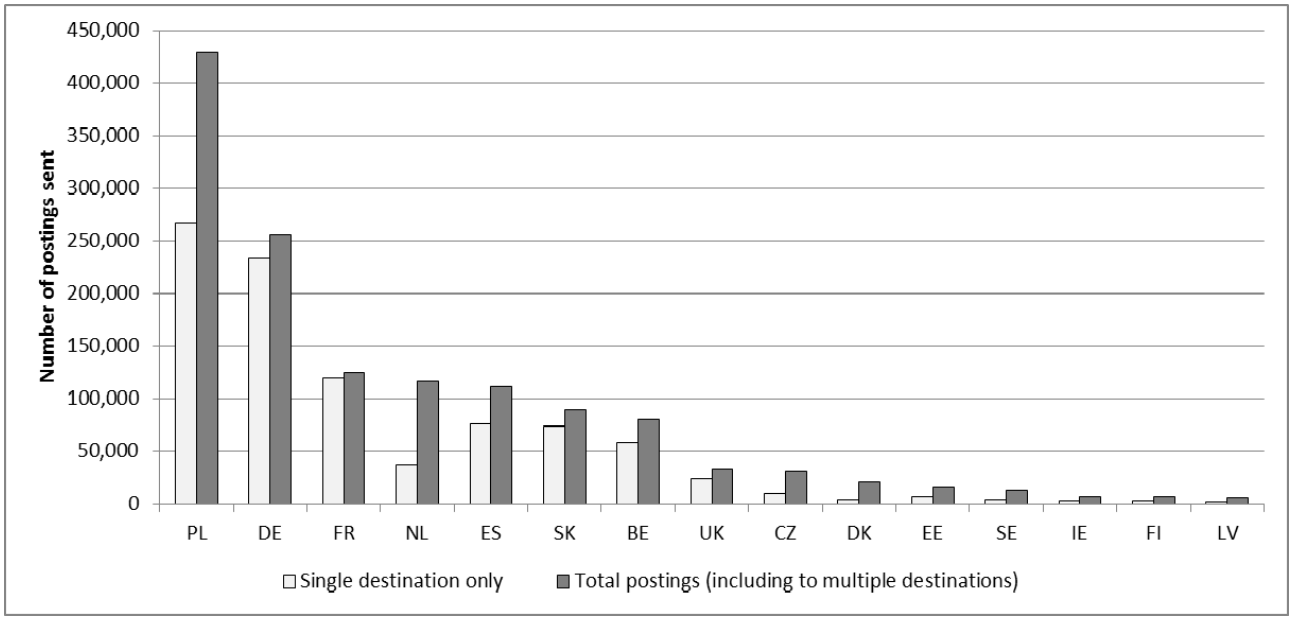
Fonte: elaborazioni DG EMPL su dati relativi ai modelli di sicurezza sociale PD A1 rilasciati. (v. documento di lavoro dei servizi della Commissione europea di accompagnamento alla proposta SWD(2016)52)

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

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

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)[30] (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 **ricezione** di lavoratori distaccati, nel predetto periodo, si

Volume dei distacchi nei diversi Stati membri…

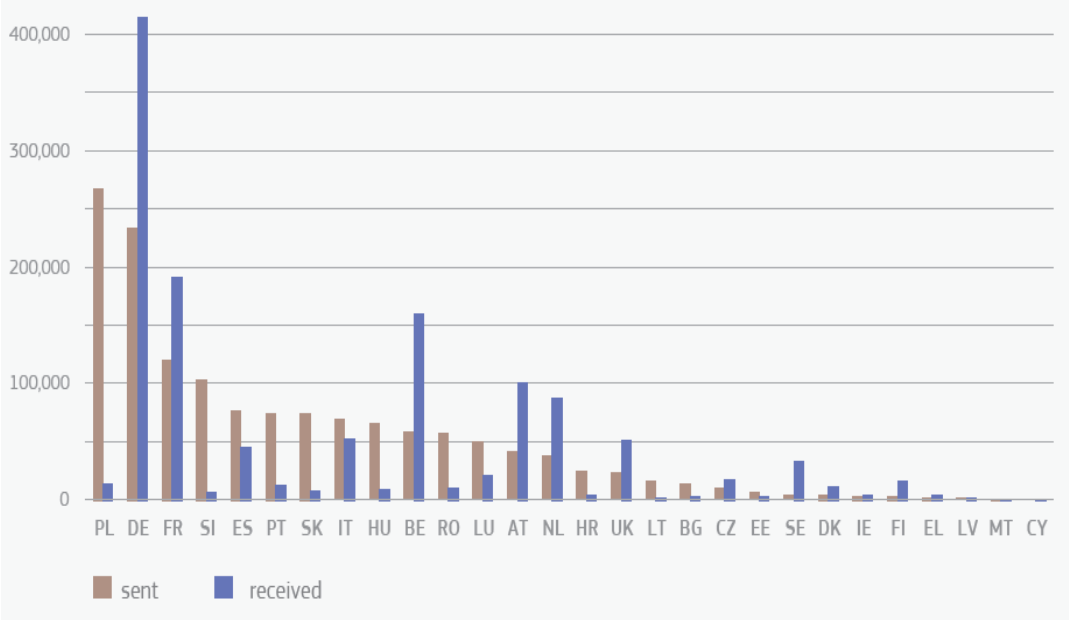
[30] Pacolet, J. and De Wispelaere, F. (2015), *Posting of Workers. Report on A1 portable documents issued in 2014*, Network Statistics FMW&SSC, European Commission

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.

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

Tutti gli Stati membri inviano lavoratori in distacco, ma l'incidenza del fenomeno sui mercati del lavoro nazionali si atteggia differentemente. 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

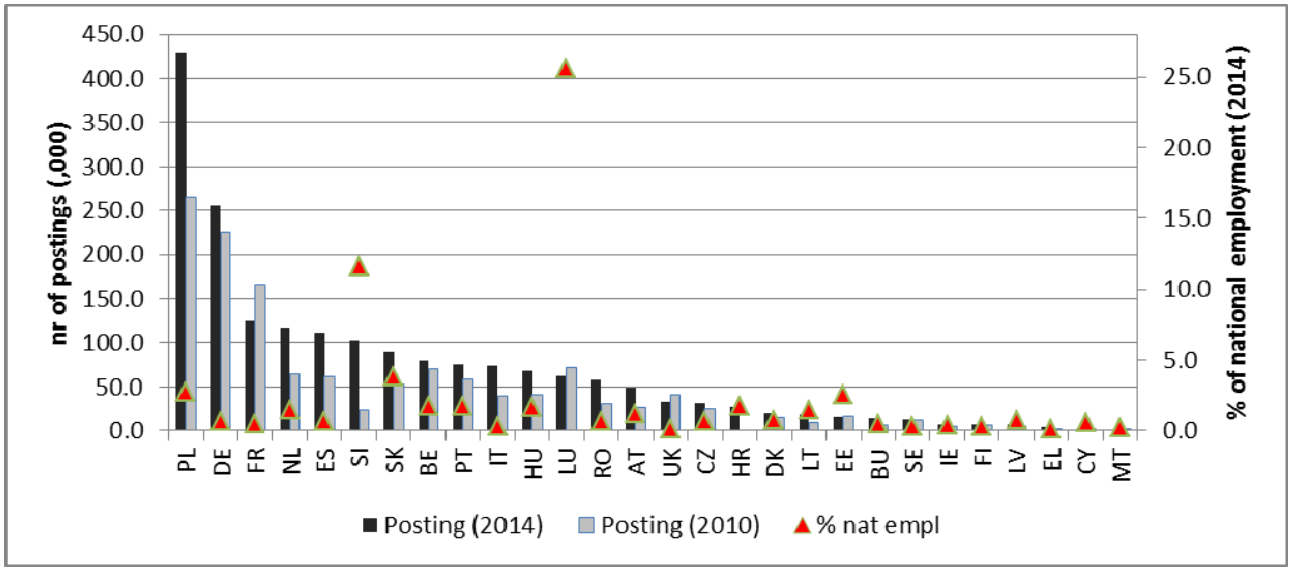


Fonte: Posted workers in the EU, Commissione europea 2016

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.**

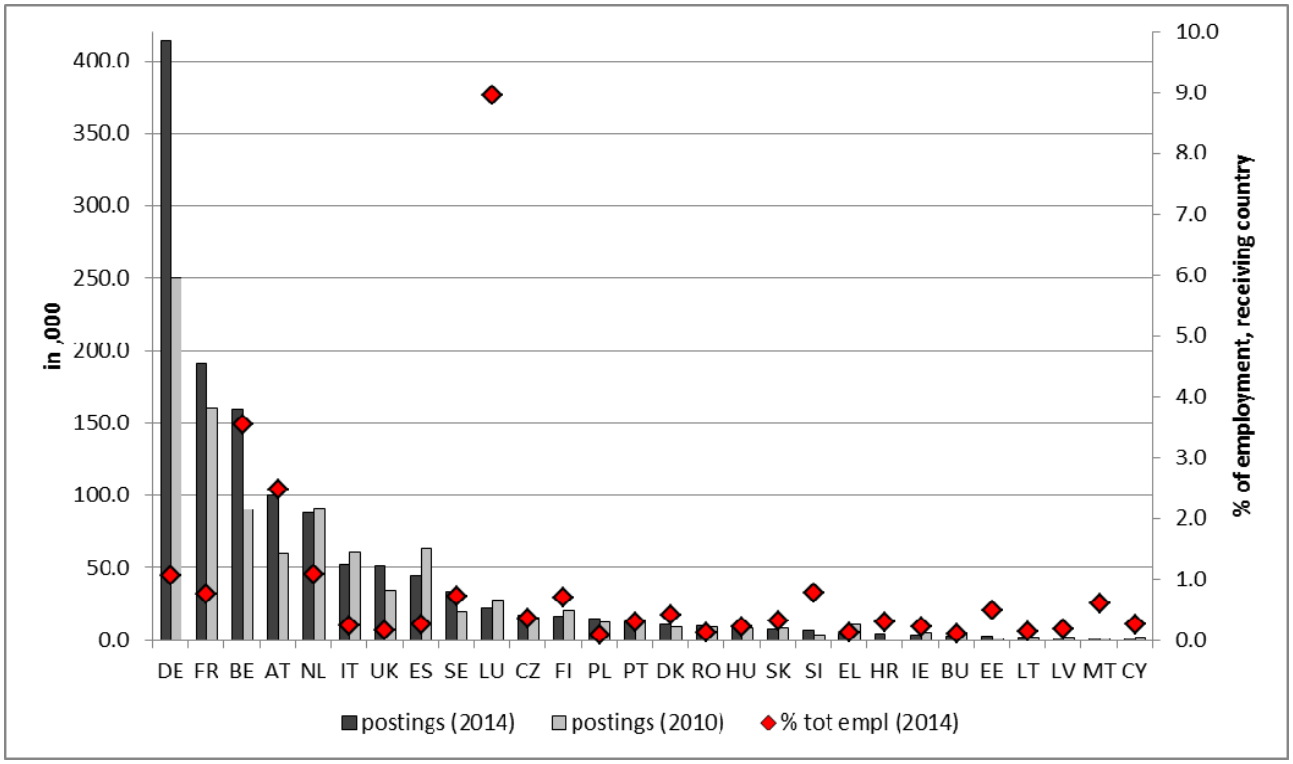
Lavoratori distaccati, per paese di invio, numeri assoluti e % sull'occupazione totale, anni 2010 e 2014



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.

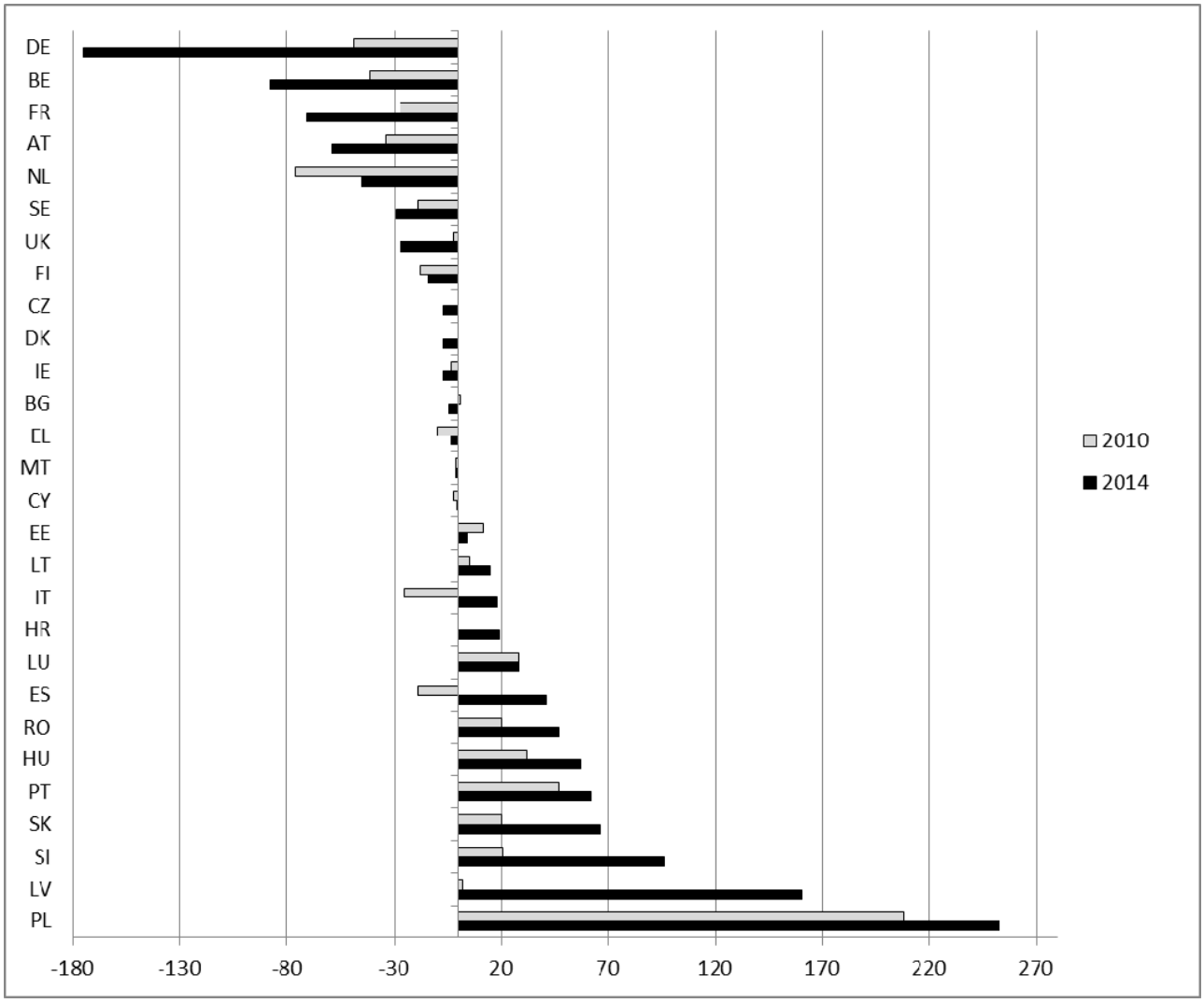
Lavoratori distaccati, ripartizione per paese di accoglienza, numeri assoluti e % sull'occupazione totale, anni 2010 e 2014



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)

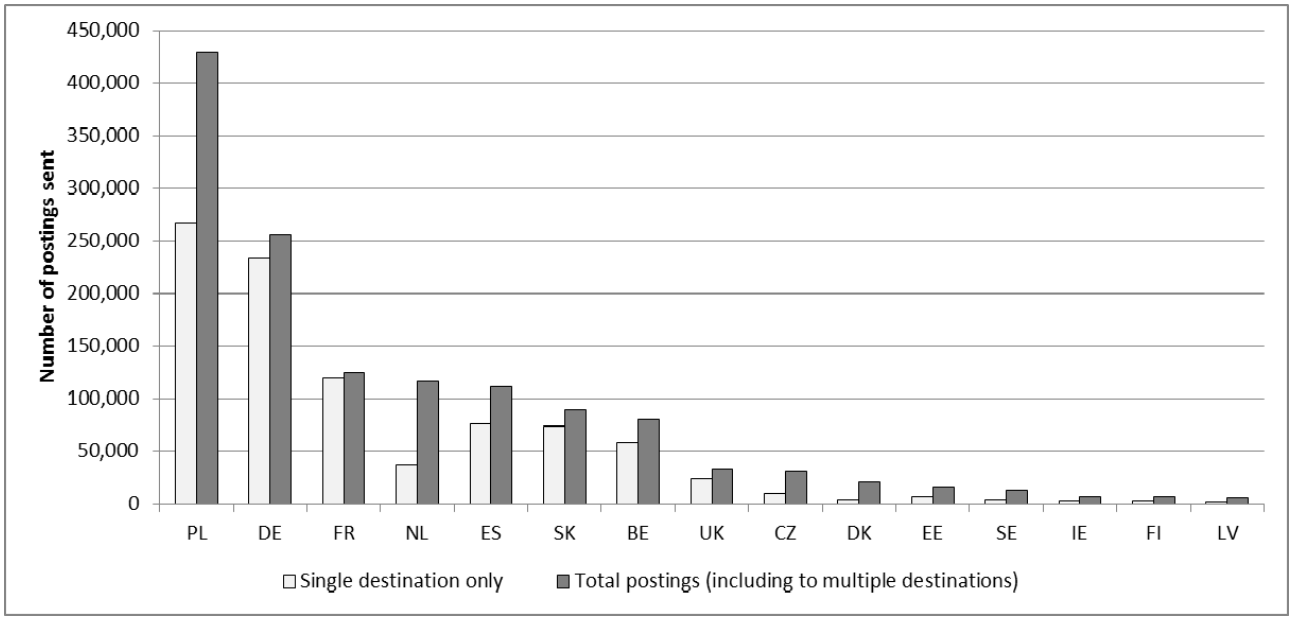


Fonte: Elaborazioni EMPL. Nota: calcoli sono fatti sulla base di distacchi in singoli Stati membri, a causa della mancanza di dati circa i lavoratori distaccati in più Stati membri (SWD(2016)52).

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 conclusione[31].

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

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

europea[32], 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).

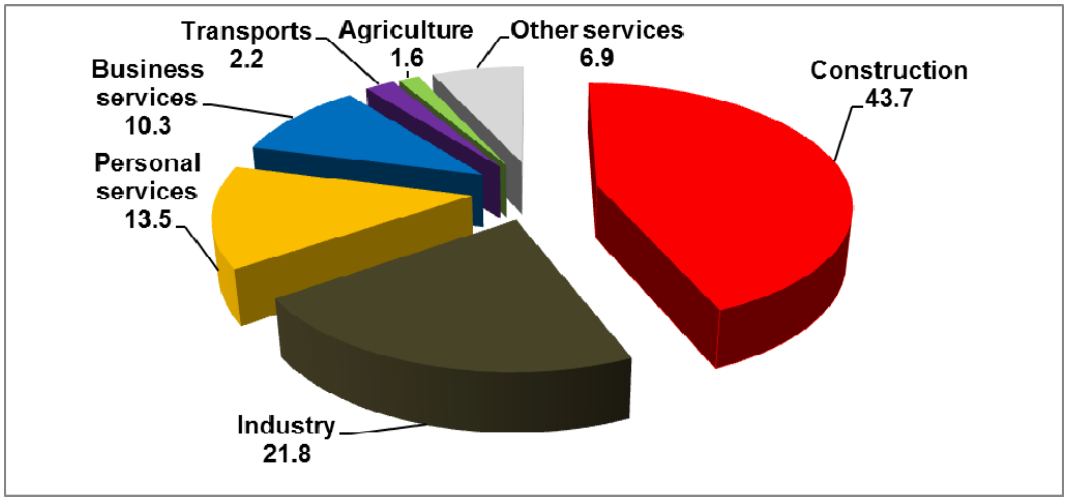
Impatto sui settori del mercato del lavoro

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).

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.

[32] SWD(2016)52.

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

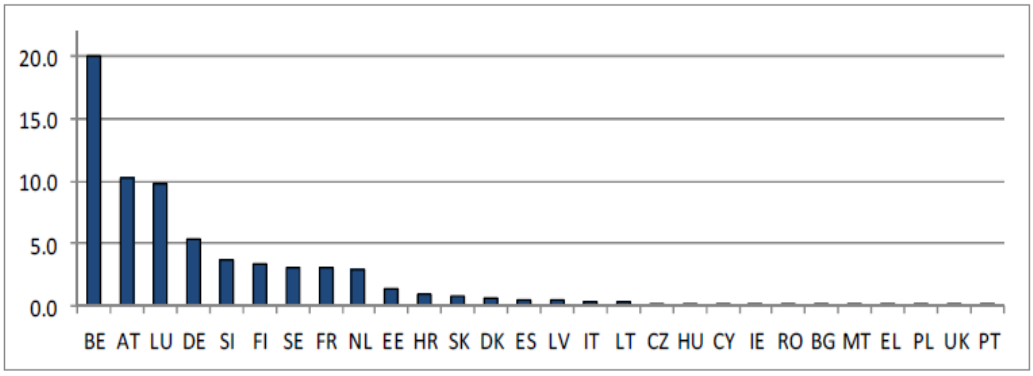


Fonte: elaborazione DG EMPL da Pacolet e De Wispelaere (2015) (SWD(2016)52).

Settore costruzioni

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



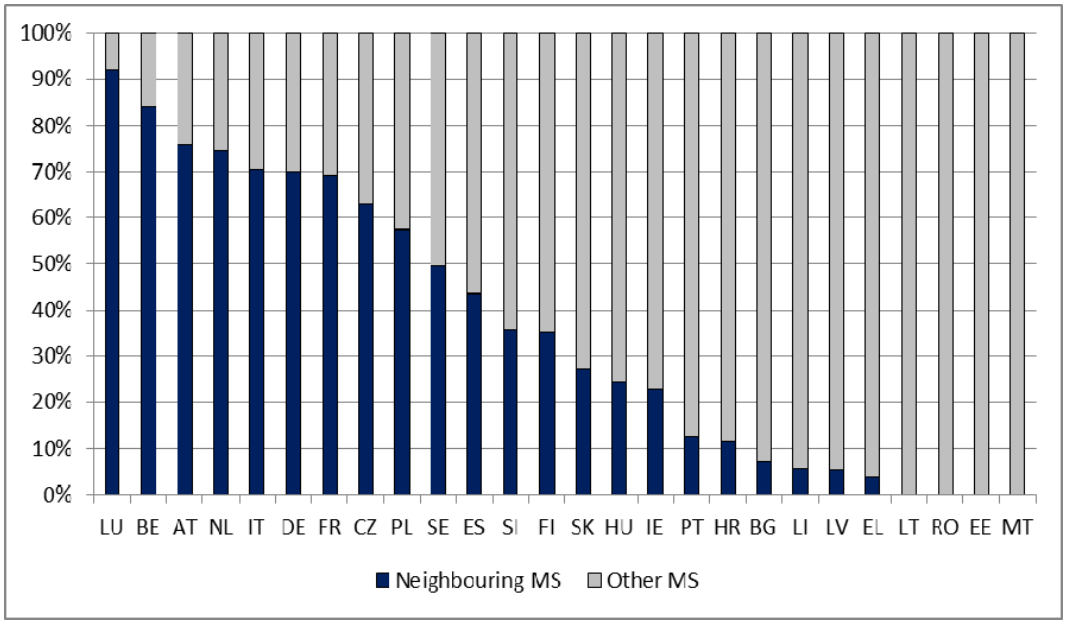
Fonte: DG EMPL elaborazione su dati Eurostat (SWD(2016)52).

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.

Settore servizi

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

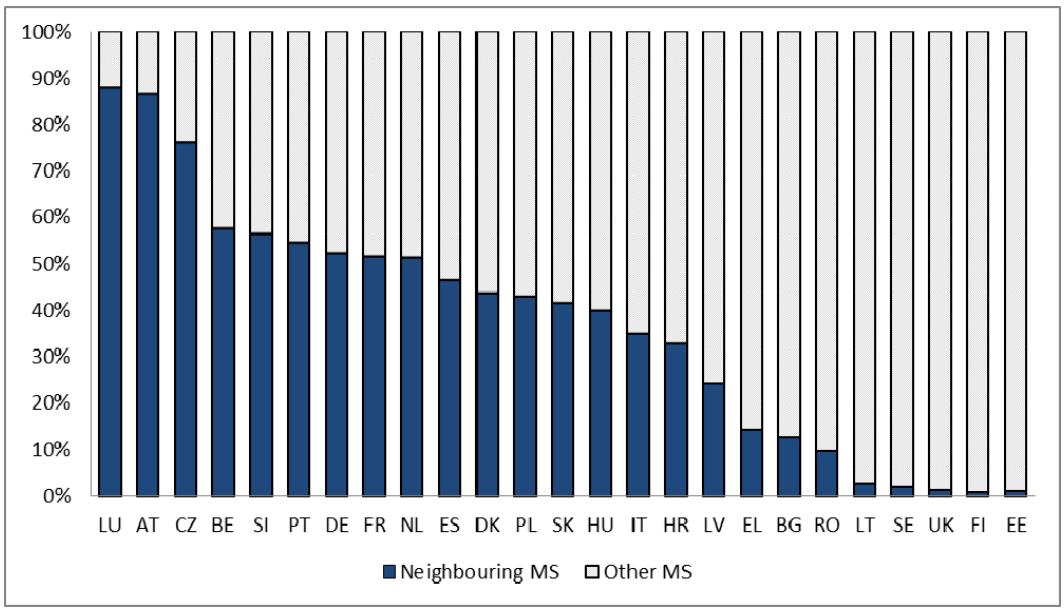


Fonte: elaborazione DG EMPL da Pacolet e De Wispelaere (2015) (SWD(2016)52).

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

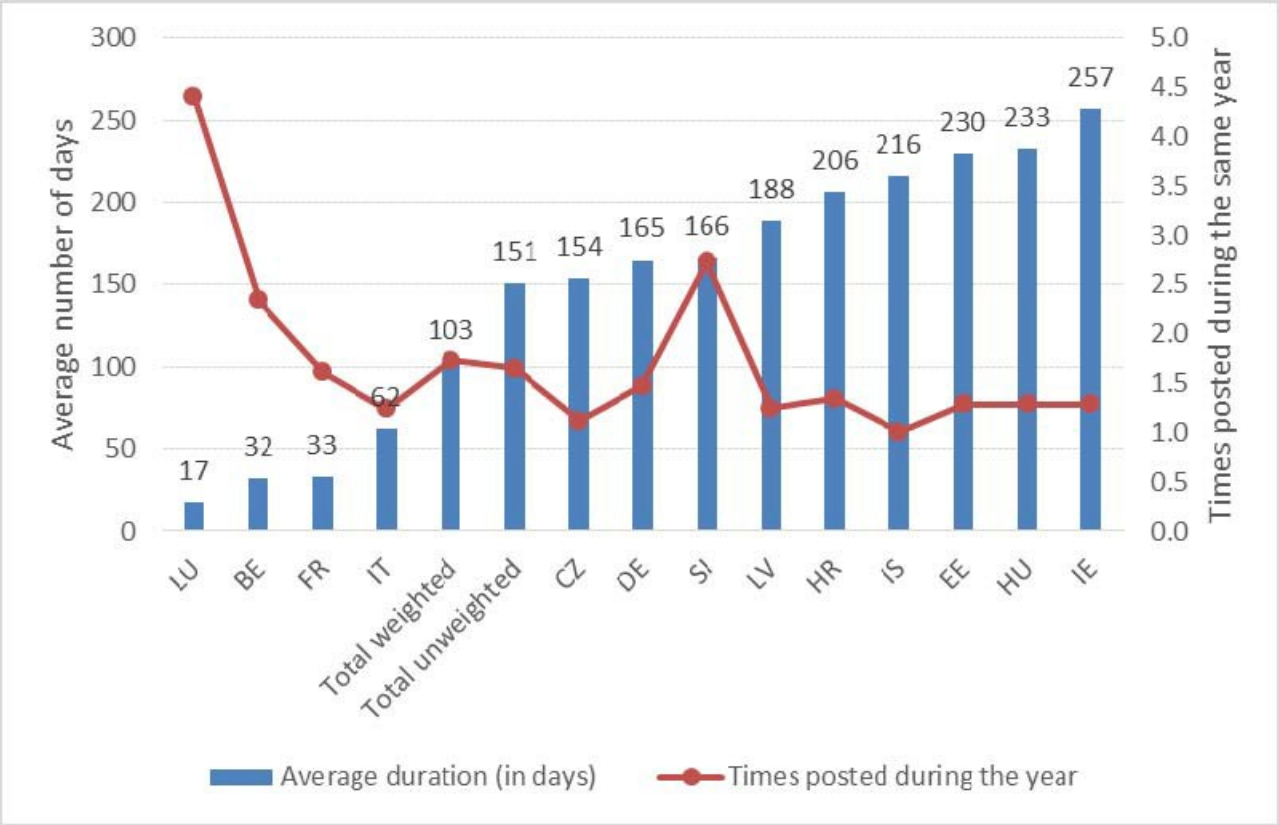


Fonte: elaborazione DG EMPL da Pacolet e De Wispelaere (2015) (SWD(2016)52).

Durata del distacco

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 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'UE[33], 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.

Il distacco temporaneo dei lavoratori in ambito comunitario nell'ordinamento italiano

La definizione dell'istituto del **distacco temporaneo dei lavoratori** (da parte del proprio datore, in uno Stato membro

[33] 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.

diverso da quello in cui lavorano abitualmente, cd. distacco transnazionale) in ambito comunitario è contenuta nella Direttiva europea 96/71/CE e nella normativa italiana di recepimento di cui al **D.Lgs. 72/2000**, che disciplina la materia. Recentemente, la materia è stata sostanzialmente modificata ed integrata dalla Direttiva 2014/67/UE.

Le disposizioni richiamate individuano diverse ipotesi di mobilità temporanea di lavoratori alle quali è applicabile la disciplina del distacco comunitario (articolo 1, comma 1, del D.Lgs. 72/2000):

- da parte di un'azienda di un diverso Stato membro presso una propria filiale situata in Italia;
- da parte di un'azienda di un diverso Stato membro presso un'azienda italiana appartenente al medesimo gruppo di impresa;
- nell'ambito di un contratto commerciale (appalto di opera o di servizi, trasporto ecc.), stipulato con un committente avente sede legale o operativa sul territorio italiano.

Il legame tra tali fattispecie (non riconducibili all'istituto del distacco nazionale previsto dall'articolo 30 del D.Lgs. 276/2003) risiede nella sussistenza di un legame organico tra lavoratore distaccato e impresa distaccante, la quale continua ad esercitare il proprio potere direttivo, pur senza delineare nei minimi dettagli il lavoro da svolgere e le relative modalità di esecuzione

La prestazione lavorativa (che deve essere necessariamente di durata limitata) deve essere effettuata nell'interesse e per conto dell'impresa distaccante, sulla quale continuano a gravare i tipici obblighi del datore di lavoro (quali la responsabilità in materia di assunzione, la gestione del rapporto di lavoro, i connessi adempimenti retributivi e previdenziali, potere disciplinare e licenziamento).

Successivamente, come accennato, in materia è intervenuta la **Direttiva 2014/67/UE** del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014.

Tale direttiva (cosiddetta direttiva di applicazione) pone un complesso di misure ai fini dell'applicazione della normativa europea sul distacco temporaneo di lavoratori, da parte del proprio datore, in uno Stato membro diverso da quello in cui lavorano abitualmente. Quest'ultima normativa (di cui alla richiamata

Direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996) stabilisce una serie fondamentale di condizioni di lavoro e di impiego che il datore di lavoro deve rispettare, con riferimento al periodo di distacco[34].

La Direttiva 2014/67 ha introdotto strumenti nuovi e rafforzati per prevenire e sanzionare elusioni, frodi e violazioni in materia . In questa direzione si muovono le norme per l'individuazione dell'autenticità del distacco (art. 4) e quelle intese a facilitare l'accesso alle informazioni sulle condizioni di lavoro e di occupazione (art. 5). Si ricorda, inoltre, che: gli artt. 6-8 della direttiva recano norme in materia di cooperazione e mutua assistenza tra gli Stati membri nell'attuazione della disciplina in oggetto; gli artt. 9-10 disciplinano obblighi amministrativi e misure di controllo; gli artt. 11-12 sono dedicati all'esecuzione degli obblighi, con particolare riferimento alla difesa dei diritti dei lavoratori, anche tramite azioni giudiziarie, e alla responsabilità nei casi di subcontratto. L'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle ammende è regolata dal Capo VI (artt. 13-19).

Il termine per il recepimento della direttiva di applicazione in oggetto è fissato al 18 giugno 2016.

In attuazione di tale Direttiva, è attualmente all'esame delle Commissioni parlamentari competenti lo **schema di decreto legislativo AG 296**, che sostituisce (in parte riproducendola) la normativa posta dal D.Lgs. 72/2000, il quale viene abrogato esplicitamente.

Per quanto attiene al contenuto del richiamato schema, occorre ricordare che in base alla norma generale ai lavoratori, durante il periodo del distacco, si applicano le condizioni di lavoro e di occupazione vigenti nello Stato ospitante con riferimento alle materie ivi individuate; mentre in base alla norma interna di estensione la disciplina di tutela in oggetto si applica anche nel caso in cui l'impresa distaccante sia stabilita in uno Stato che non sia membro dell'Unione europea. Tale estensione risulta comunque circoscritta a specifiche disposizioni del richiamato schema (restando escluse, dunque, oltre che le norme sulla cooperazione

[34] Si ricorda altresì che la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva (COM(2016) 128) di modifica di quest'ultima disciplina.

tra gli Stati membri e sull'esecuzione transnazionale di alcune sanzioni, anche le norme sugli obblighi di informazione). Ulteriori disposizioni concernono gli elementi ai fini dell'accertamento - da parte dell'organo di vigilanza (costituito dall'Ispettorato nazionale del lavoro[35]) - dell'autenticità del distacco (articolo 3), con riferimento sia all'impresa distaccante (che deve esercitare "effettivamente attività diverse rispetto a quelle di mera gestione o amministrazione del personale dipendente") sia alla situazione del lavoratore. Nel caso in cui il distacco non risulti autentico, il lavoratore è considerato a tutti gli effetti alle dipendenze del soggetto che ne ha utilizzato la prestazione (prevedendo altresì sanzioni amministrative pecuniarie, ovvero penali in caso di sfruttamento di minori).

Inoltre, i lavoratori distaccati che prestino o abbiano prestato attività lavorativa in Italia possono far valere in sede amministrativa e giudiziale i diritti derivanti dai princìpi summenzionati sull'applicazione di condizioni di lavoro e di occupazione vigenti nello Stato ospitante (articolo 5).

Ai sensi dell'articolo 6, le informazioni relative alle condizioni di lavoro e di occupazione che devono essere rispettate in caso di distacco temporaneo del lavoratore in Italia, le altre informazioni ivi individuate, nonché i relativi aggiornamenti successivi, sono pubblicati sul sito istituzionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, in lingua italiana ed in lingua inglese.

Particolarmente importante è la disposizione in base alla quale (articolo 9) sussiste l'obbligo, per l'impresa che intenda distaccare lavoratori in Italia, di comunicazione al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, entro le ore ventiquattro del giorno antecedente l'inizio del distacco medesimo, degli elementi ivi individuati, nonché

---

[35] Lo schema in oggetto regolamenta anche (articolo 7) gli scambi di informazioni tra il summenzionato Ispettorato nazionale del lavoro e le autorità di altri Stati membri, nonché le modalità e i termini temporali per l'acquisizione di informazioni, da parte del medesimo Ispettorato, presso i datori di lavoro, ai fini di fornire alle suddette autorità gli elementi oggetto di loro richieste. Lo stesso Ispettorato ha il compito (articolo 10) di pianificare ed effettuare accertamenti ispettivi intesi a verificare l'osservanza delle disposizioni del presente decreto, nel rispetto del principio di proporzionalità e non discriminazione e secondo le disposizioni vigenti in materia di cooperazione amministrativa con gli altri Stati membri dell'U.E..

comunicare le successive modificazioni entro cinque giorni[36]. Sono inoltre previste sanzioni in caso di violazione dei richiamati obblighi di comunicazione (articolo 11). Allo stesso tempo vengono posti, per l'impresa distaccante, alcuni obblighi di documentazione e di designazione di referenti (tra cui un referente con poteri di rappresentanza per i rapporti con le parti sociali, interessate a promuovere la negoziazione collettiva di secondo livello). Anche in questo caso sono previste sanzioni amministrative pecuniarie per le ipotesi di violazione di tali obblighi. Un.

Lo schema in oggetto poi disciplina (articoli da 12 a 23) i casi di esecuzione transnazionale delle sanzioni amministrative pecuniarie in materia. Più specificamente, l'Ispettorato nazionale del lavoro procede alla richiesta alle autorità di un altro Stato membro di notifica di un provvedimento di sanzione o di recupero di una sanzione amministrativa pecuniaria qualora non sia possibile procedere alla notifica (o al recupero) applicando le norme e le procedure previste dall'ordinamento interno, e sempre che il provvedimento sanzionatorio non sia o non sia più soggetto a impugnazione (articolo 14). La richiesta è trasmessa all'autorità competente dello Stato membro nel quale il soggetto risieda o abbia il proprio domicilio o la propria sede legale (articolo 13); in caso di richiesta di recupero, qualora il soggetto non disponga di beni nello Stato così individuato, la richiesta è trasmessa all'autorità competente dello Stato nel quale il soggetto disponga di beni o di un reddito. Il medesimo Ispettorato è inoltre competente a ricevere e valutare le richieste omologhe di notifica da parte delle autorità di altri Stati membri (articolo 17), mentre per le richieste omologhe di recupero di sanzione è competente la corte d'appello. Le richieste di notifica o di recupero di sanzione (presentate dalle autorità di altri Stati membri) possono non essere eseguite (articolo 17, comma 1, e articolo 19) in specifici casi[37].

---

[36] La definizione delle modalità delle comunicazioni è demandata ad un apposito decreto, da emanarsi entro 60 gg. Dall'entrata in vigore dello schema in oggetto.

[37] I casi sono i seguenti: qualora non contengano specifiche informazioni (tra cui quelle inerenti ai medesimi presupposti a cui è subordinata la formulazione di una richiesta omologa da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro; qualora siano incomplete; qualora non corrispondano manifestamente alla decisione sottostante; qualora - con riferimento alle sole richieste di recupero - le spese e le risorse necessarie risultino sproporzionate rispetto all'importo da recuperare o l'importo della sanzione

sia inferiore a 350 euro o non siano stati rispettati diritti e princìpi previsti dalla Costituzione italiana. Contro le decisioni della corte di appello il procuratore generale (della medesima corte di appello), la persona cui è stata irrogata la sanzione ed il suo difensore possono proporre ricorso presso la Corte di cassazione per violazione di legge (articolo 20, commi 4 e ss. dello schema di decreto).