



Bruxelles, 26 settembre 2019  
(OR. en)

12546/19

**SOC 635**  
**EMPL 481**  
**MI 676**  
**COMPET 648**

#### NOTA DI TRASMISSIONE

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	25 settembre 2019
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2019) 426 final
Oggetto:	RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO relativa all'applicazione e all'attuazione della 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")

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2019) 426 final.

All.: COM(2019) 426 final



Bruxelles, 25.9.2019  
COM(2019) 426 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO**

**relativa all'applicazione e all'attuazione della 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")**

{SWD(2019) 337 final}

## 1. INTRODUZIONE

### 1.1. La direttiva

La libera circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi sono principi fondamentali del mercato interno dell'Unione europea iscritti nel trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). La direttiva 96/71/CE<sup>1</sup> relativa al distacco dei lavoratori (modificata dalla direttiva 2018/957/UE<sup>23</sup>) (*in appresso "la direttiva sul distacco dei lavoratori"*) attua tali principi per garantire parità di condizioni per le imprese e il rispetto dei diritti dei lavoratori.

La direttiva 2014/67/UE concernente l'applicazione<sup>4</sup> (*in appresso "la direttiva"*) stabilisce un quadro comune relativo a un insieme di disposizioni, misure e meccanismi di controllo appropriati, necessari per migliorare e uniformare l'applicazione nella pratica della direttiva 96/71/CE.

### 1.2. La relazione

L'articolo 24 della direttiva prevede che la Commissione riesamini l'applicazione e l'attuazione della direttiva stessa, presenti una relazione e proponga, se del caso, le modifiche necessarie entro il 18 giugno 2019. Esso precisa alcune disposizioni della direttiva che devono essere valutate in modo particolare, ossia quelle menzionate all'articolo 4 (relative all'individuazione dell'autenticità del distacco e alla prevenzione degli abusi e dell'elusione), all'articolo 6 (relative alla mutua assistenza), all'articolo 9 (relative agli obblighi amministrativi e alle misure di controllo), all'articolo 12 (relative alla responsabilità di subcontratto) e al capo VI (relative all'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni amministrative pecuniarie e/o delle ammende), nonché l'adeguatezza dei dati disponibili e il ricorso ad accordi o intese bilaterali riguardanti il sistema di informazione del mercato interno. Oltre a tali aspetti, la relazione esamina anche altre disposizioni della direttiva. Nella misura in cui le informazioni disponibili lo consentano, la relazione si sofferma anche sull'efficacia pratica delle misure adottate dagli Stati membri. Inoltre, essa valuta la necessità di una modifica della direttiva.

La relazione è redatta sulla base delle informazioni riguardanti le misure nazionali di recepimento della direttiva che gli Stati membri hanno comunicato alla Commissione ai sensi dell'articolo 23, paragrafo 2, della direttiva<sup>5</sup>. La Commissione ha inoltre consultato i membri (esperti nazionali) e gli osservatori (esperti dei paesi dell'Associazione europea di libero scambio e le parti sociali europee) del comitato di esperti sul distacco dei

---

<sup>1</sup> Direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU L 18 del 21.1.1997, pag. 1).

<sup>2</sup> Direttiva 2018/957/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (GU L 173 del 9.7.2018, pag. 16).

<sup>3</sup> Le modifiche introdotte dalla direttiva 2018/957 si applicano solo a decorrere dal 30 luglio 2020.

<sup>4</sup> 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 ("il regolamento IMI") (GU L 159 del 28.5.2014, pag. 11).

<sup>5</sup> I riferimenti alle leggi nazionali di recepimento della direttiva sono disponibili sulla pagina web di Eur-Lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/NIM/?qid=1547558891458&uri=CELEX%3A32014L0067>

lavoratori<sup>6</sup> inviando loro un questionario (*in appresso il questionario*) e il progetto preliminare di relazione. La Commissione si è inoltre avvalsa delle informazioni sulle misure di recepimento raccolte dal Centro di competenza europeo per le politiche in materia di diritto del lavoro, occupazione e mercato del lavoro. Sono state prese in considerazione anche le informazioni portate all'attenzione della Commissione dai membri del Parlamento europeo, le denunce e le lettere dei cittadini, nonché i contatti con i diversi portatori di interessi.

La relazione è corredata dal documento di lavoro dei servizi della Commissione che contiene diversi allegati: gli allegati I e II riguardano le misure adottate dagli Stati membri per recepire rispettivamente gli articoli 9 e 12; l'allegato III contiene le statistiche del sistema di informazione del mercato interno sull'uso del modulo per il distacco e del modulo relativo alla cooperazione amministrativa nell'ambito dell'esecuzione transfrontaliera di sanzioni e ammende; l'allegato IV contiene una relazione sulla raccolta dei dati di strumenti nazionali di dichiarazione per l'anno 2017, redatta dalla rete di esperti statistici per la libera circolazione dei lavoratori, il coordinamento dei regimi di sicurezza sociale nonché la frode e gli errori.

## **2. PROCESSO DI RECEPIMENTO**

In conformità all'articolo 23, paragrafo 1, gli Stati membri dovevano recepire la direttiva entro il 18 giugno 2016.

Per assistere gli Stati membri nel recepimento, la Commissione ha istituito il gruppo di esperti per il recepimento della direttiva 2014/67/UE concernente l'applicazione della direttiva sul distacco dei lavoratori, che si è riunito nove volte tra dicembre 2014 e maggio 2016. Inoltre, l'attuazione e l'applicazione pratica della direttiva sono state discusse nel corso di varie riunioni del comitato di esperti sul distacco dei lavoratori.

Tutti gli Stati membri hanno ormai recepito la direttiva.

A tal fine, tutti gli Stati membri, ad eccezione della Germania che ha ritenuto la propria legislazione conforme alla direttiva, hanno adottato nuove leggi o atti amministrativi o modificato atti esistenti. Entro il termine del 18 giugno 2016, in dieci Stati membri (Danimarca, Finlandia, Francia, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito, Slovacchia, Slovenia e Ungheria) sono entrate in vigore le leggi di recepimento della direttiva. Verso la fine del 2016, dopo la scadenza del termine, in altri sei Stati membri (Belgio, Estonia, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia) sono entrate in vigore le leggi pertinenti. Nel 2017 sono entrate in vigore nuove leggi in Austria, Bulgaria, Cipro, Croazia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Spagna e Svezia.

## **3. APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA**

### **3.1. Oggetto e definizioni (articoli 1 e 2)**

L'articolo 1 definisce l'ambito di applicazione e gli obiettivi della direttiva e il suo rapporto con la direttiva sul distacco dei lavoratori. Sebbene l'espresso recepimento di tale

---

<sup>6</sup> Istituito dalla decisione della Commissione, del 19.12.2008, che istituisce un comitato di esperti sul distacco dei lavoratori (GU L 8 del 13.1.2009, pag. 26).

disposizione non sia necessario, il diritto nazionale deve garantire che nell'ambito di applicazione delle disposizioni di attuazione rientrino i casi di distacco definiti nella direttiva, in particolare gli articoli da 1 a 3.

Di conseguenza, molti Stati membri non hanno definito espressamente l'ambito di applicazione della legislazione di attuazione, ma lo chiariscono attraverso il contesto e i riferimenti ad altre disposizioni del diritto nazionale. Gli Stati membri che definiscono esplicitamente l'ambito di applicazione in riferimento alla direttiva sul distacco dei lavoratori sono: Bulgaria, Cipro, Estonia, Finlandia, Grecia, Italia, Lettonia, Malta, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia e Spagna.

Tutti gli Stati membri applicano ai lavoratori distaccati le disposizioni nazionali risultanti dal recepimento della direttiva. Alcuni Stati membri applicano tuttavia tali disposizioni in modo più ampio, ossia alle persone che non sono lavoratori distaccati ai sensi della direttiva sul distacco dei lavoratori o ad attività che non comportano una prestazione di servizi. È il caso dell'Austria, dove la legge contempla tutti i casi di lavoratori inviati a prestare la propria attività in Austria dal datore di lavoro. Anche se non indicato in modo esplicito, un'applicazione altrettanto ampia è prevista implicitamente anche dalle disposizioni del codice del lavoro ungherese. Le normative olandesi e slovene applicano tale legislazione in parte anche ai prestatori autonomi di servizi transfrontalieri.

Le organizzazioni dei datori di lavoro di due Stati membri (Austria e Francia) hanno sottolineato che le misure di recepimento della direttiva dovrebbero essere applicate solo ai casi che possono essere considerati un distacco ai sensi della direttiva sul distacco dei lavoratori. In generale, le organizzazioni sindacali ritengono che sia possibile e pienamente in linea con le competenze degli Stati membri applicare le disposizioni della direttiva anche ad altre categorie di lavoratori che non sono considerati distaccati ai sensi della direttiva sul distacco dei lavoratori.

### **3.2. Autorità competenti e uffici di collegamento (articolo 3)**

L'articolo 3 della direttiva riguarda la designazione da parte degli Stati membri delle autorità competenti e degli uffici di collegamento ai fini della direttiva.

L'obbligo di designare le autorità competenti e gli uffici di collegamento attraverso i quali avviene la cooperazione amministrativa e/o lo scambio di informazioni sul distacco dei lavoratori risale al recepimento dell'articolo 4 della direttiva sul distacco dei lavoratori. Tutti gli Stati membri hanno pertanto designato le autorità e i funzionari di collegamento responsabili delle questioni relative al distacco dei lavoratori.

La maggioranza degli Stati membri ha optato per il recepimento diretto dell'articolo 3 della direttiva. Le autorità sono state designate direttamente per legge o nominate dal governo o da un'altra autorità.

L'elenco delle autorità competenti e degli uffici di collegamento è disponibile sulla pagina web "La tua Europa"<sup>7</sup>.

### **3.3. Individuazione dell'autenticità del distacco e prevenzione degli abusi e dell'elusione (articolo 4)**

L'articolo 4 della direttiva prevede due elenchi non esaustivi di elementi che gli Stati membri possono utilizzare in particolare per valutare in via generale se un'impresa esercita effettivamente attività sostanziali nello Stato membro di stabilimento (articolo 4, paragrafo 2) e se un lavoratore distaccato temporaneamente presta la sua attività in uno Stato membro diverso da quello in cui abitualmente lavora (articolo 4, paragrafo 3). Tali elementi sono intesi ad assistere le autorità competenti nelle verifiche e nei controlli e quando hanno motivo di ritenere che un lavoratore non sia da considerarsi distaccato. Si dovrebbe tenere presente che il mancato soddisfacimento di uno o più di tali elementi non significa che una certa situazione non corrisponde a un distacco (articolo 4, paragrafo 4) e quindi non dovrebbe essere prescritto che ogni elemento sia soddisfatto in ogni caso di distacco.

#### *3.3.1. Elementi per determinare se un'impresa esercita effettivamente attività sostanziali*

La maggior parte degli Stati membri ha predisposto un elenco di elementi identici a quelli della direttiva. L'Austria, la Germania, l'Irlanda, i Paesi Bassi, il Regno Unito e la Svezia non hanno esplicitamente recepito questa parte dell'articolo. Otto Stati membri (Bulgaria, Croazia, Italia, Romania, Slovenia, Austria, Spagna e Grecia) hanno introdotto o mantenuto altri elementi esistenti, quali:

- la durata del distacco effettivo (Bulgaria);
- la durata e la frequenza dell'attività di un datore di lavoro nel territorio nazionale, sia essa occasionale o continuativa (Croazia);
- altri elementi utili per la valutazione generale (Italia);
- l'attività principale dell'impresa qualora sia autorizzata ad operare e l'oggetto del contratto di servizi; i contratti di lavoro/altre forme di impiego stipulati dall'impresa con i propri dipendenti (Romania);
- se il datore di lavoro dispone di locali adeguati in cui viene prestato il servizio; l'assunzione di personale amministrativo che lavora presso la sede o i locali del datore di lavoro; se il datore di lavoro pubblicizza l'attività e se vi sono stati cambiamenti relativi all'attività del datore di lavoro negli ultimi sei mesi (Slovenia);
- ai fini della valutazione dell'esistenza di un rapporto di lavoro, del distacco transfrontaliero o della cessione temporanea di lavoratori è rilevante la vera natura economica dell'attività piuttosto che l'apparenza dei fatti (Austria) e per il distacco non è richiesta la conclusione di un contratto di servizi tra un

---

<sup>7</sup> [https://europa.eu/youreurope/citizens/national-contact-points/index\\_it.htm](https://europa.eu/youreurope/citizens/national-contact-points/index_it.htm)

datore di lavoro non stabilito in Austria e un destinatario del servizio che svolge la propria attività in Austria;

- l'identificazione dell'impresa che distacca i lavoratori (Spagna);
- il periodo di stabilimento dell'impresa e l'impresa che paga effettivamente i salari ai lavoratori distaccati (Grecia).

### 3.3.2. *Elementi per valutare se un lavoratore distaccato temporaneamente presta la sua attività in uno Stato membro diverso da quello in cui abitualmente lavora*

La maggior parte degli Stati membri ha recepito l'elenco di elementi di cui all'articolo 4, paragrafo 3, ad eccezione di Austria, Danimarca, Germania, Irlanda, Regno Unito e Svezia, principalmente predisponendo un elenco di elementi identici a quelli della direttiva. Croazia, Lettonia, Italia, Lussemburgo, Grecia e Slovenia hanno previsto elementi aggiuntivi:

- la data di assunzione, il possesso del documento portatile A1 (o la richiesta di tale certificato), se il datore di lavoro ha inviato lavoratori nello Stato membro nel corso dei 12 mesi precedenti nonché i compiti svolti dal lavoratore e il luogo in cui li ha svolti un mese prima di essere distaccato nello Stato membro (Croazia);
- qualsiasi altro elemento utile per la valutazione generale e una certificazione concernente la legislazione applicabile in materia di sicurezza sociale (Italia);
- per determinare se un lavoratore distaccato presta l'attività in uno Stato membro diverso da quello in cui abitualmente lavora, l'ispettorato statale del lavoro deve verificare in via preliminare se esiste un effettivo rapporto di lavoro (Lettonia);
- l'intenzione del lavoratore di rientrare nel paese d'origine (Lussemburgo, in base alla giurisprudenza);
- i periodi precedenti di assicurazione del lavoratore distaccato in base al lavoro dipendente o autonomo (Slovenia);
- la data di fine distacco e se il contratto di lavoro o il rapporto di lavoro tra il lavoratore distaccato e il prestatore di servizi prosegue dopo la fine del distacco (Grecia).

La maggior parte degli Stati membri ha esplicitamente recepito l'articolo 4, paragrafo 4, e ha inoltre chiarito che i summenzionati criteri non sono esaustivi.

### 3.4. **Facilitazione dell'accesso all'informazione (articolo 5)**

L'articolo 5 stabilisce obblighi per gli Stati membri relativi all'accesso all'informazione e alla creazione di siti web ufficiali nazionali unici (*in appresso il sito o i siti web*).

Per quanto riguarda il recepimento dell'articolo 5, paragrafo 2, nella maggior parte degli Stati membri (Austria, Belgio, Danimarca, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Irlanda, Lituania,

Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Regno Unito, Repubblica ceca, Spagna e Ungheria) la legislazione nazionale non precisa i criteri da applicare alle informazioni fornite sul sito web.

Ciononostante, tutti gli Stati membri hanno creato siti web che soddisfano ampiamente le condizioni previste dalla direttiva, compresi i requisiti linguistici, ossia la maggior parte dei siti web è disponibile non solo nella lingua o nelle lingue nazionali dello Stato membro ospitante, ma anche in inglese e in molti casi anche in altre lingue pertinenti.

Per quanto riguarda la presentazione delle informazioni relative alle condizioni di lavoro e di occupazione derivanti dalla legislazione, gli Stati membri hanno intrapreso diverse strade. Essi riproducono testi legislativi o amministrativi nazionali oppure forniscono sintesi o panoramiche in un linguaggio semplice e/o domande e risposte.

Le informazioni relative alle condizioni di lavoro e di occupazione dei lavoratori distaccati derivanti dai contratti collettivi applicabili in conformità all'articolo 3, paragrafo 8, della direttiva sul distacco dei lavoratori (articolo 5, paragrafo 4) sono presentate dagli Stati membri, ove tali contratti esistono, sul sito web in diverse forme, che possono essere: 1) il testo integrale del contratto collettivo (Austria, Croazia, Lussemburgo, Lettonia e Svezia); 2) una sintesi del contratto collettivo presentata sul sito web (Austria, Belgio, Germania, Lussemburgo ed Estonia); 3) un link al contratto collettivo sul sito web (Belgio, Bulgaria, Croazia, Finlandia, Irlanda, Estonia e Paesi Bassi); e 4) un link alla banca dati sui contratti collettivi è presentato sui siti web nazionali di Belgio, Spagna, Finlandia, Ungheria, Italia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia e Paesi Bassi.

Il comitato di esperti sul distacco dei lavoratori ha intrapreso un esercizio per cui la Commissione, gli Stati membri e le parti sociali a livello europeo esaminano i siti web e presentano i loro pareri e risultati, comprese le migliori pratiche, e formulano proposte di miglioramento. Questo esercizio è ancora in corso. I risultati preliminari mostrano che, mentre la maggior parte dei siti web è stata creata a norma dell'articolo 5 della direttiva, molti siti web ampliano lo spettro delle informazioni presentate e delle lingue contemplate.

Le parti sociali a livello europeo hanno evidenziato che l'accesso all'informazione è uno degli elementi cruciali per garantire i diritti dei lavoratori distaccati e la certezza giuridica per le imprese. I datori di lavoro hanno sottolineato che un modello di sito web uniforme rappresenterebbe un miglioramento significativo in termini di chiarezza e accessibilità delle informazioni. Le organizzazioni sindacali hanno ribadito l'importanza che i siti web contengano anche informazioni sui contatti delle parti sociali pertinenti.

I siti web nazionali ufficiali unici di tutti gli Stati membri sono accessibili dal sito web "La tua Europa"<sup>8</sup>.

### **3.5. Cooperazione amministrativa (articoli 6 e 7)**

Gli articoli 6 e 7 della direttiva riguardano la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri, che dovrebbe essere attuata senza indugio per facilitare l'applicazione nella pratica della direttiva stessa e della direttiva sul distacco dei lavoratori. L'articolo 6 fissa inoltre i termini per rispondere alle richieste: 2 giorni lavorativi per i casi urgenti e 25 giorni lavorativi per le altre richieste. L'articolo 7 precisa ulteriormente i ruoli dello Stato membro ospitante e dello Stato membro d'origine nella cooperazione amministrativa.

---

<sup>8</sup> [https://europa.eu/youreurope/citizens/work/work-abroad/posted-workers/index\\_it.htm#national-websites](https://europa.eu/youreurope/citizens/work/work-abroad/posted-workers/index_it.htm#national-websites)

La maggior parte degli Stati membri ha esplicitamente recepito gli articoli 6 e 7 o dispone di una legislazione preesistente. Il Belgio, la Francia, il Lussemburgo, i Paesi Bassi e il Regno Unito rispettano integralmente o alcuni aspetti degli articoli 6 e 7 nella prassi amministrativa e non esiste alcuna legislazione nazionale in materia.

L'articolo 6, paragrafo 3, consente agli Stati membri anche di inviare e notificare documenti. Tale disposizione non è obbligatoria, ma la maggior parte degli Stati membri la utilizza nella pratica per consegnare documenti dagli uffici di collegamento dello Stato membro ospitante ai prestatori di servizi nello Stato membro d'origine e in generale funziona bene anche negli Stati membri che non l'hanno recepita.

Poiché la cooperazione amministrativa in relazione al distacco dei lavoratori si concretizza principalmente con l'invio e la risposta a richieste motivate di informazioni da parte delle autorità competenti attraverso il sistema di informazione del mercato interno, le statistiche sul suo utilizzo offrono una panoramica quantitativa del modo in cui viene applicata nella pratica.

Per quanto riguarda la richiesta di informazioni attraverso la cooperazione amministrativa, gli Stati membri hanno segnalato alcune difficoltà. In alcuni casi, le autorità degli Stati membri oggetto di una richiesta affermano di non avere la competenza per rispondere a determinate domande e/o non forniscono una risposta o ne forniscono una incompleta. In alcuni casi, a causa della brevità dei termini, le autorità non sono in grado di eseguire un'ispezione. Ne consegue che le richieste non ricevono risposte o ricevono solo risposte parziali.

Per quanto riguarda i termini di cui all'articolo 6, paragrafo 6, la maggior parte degli Stati membri li considera adeguati, anche se in alcuni casi troppo brevi, ad esempio qualora occorra raccogliere documenti presso altre autorità o eseguire ispezioni per ottenere le informazioni necessarie. Le statistiche del sistema di informazione del mercato interno (vedasi l'allegato III del documento di lavoro dei servizi della Commissione) mostrano che circa un terzo delle richieste non riceve risposta entro i termini previsti.

Nelle loro risposte al questionario del comitato di esperti sul distacco dei lavoratori, le organizzazioni sindacali hanno ribadito l'importanza di garantire il rispetto dei termini di cui all'articolo 6, paragrafo 6. Le stesse hanno evidenziato che, per poter fronteggiare gli abusi, è importante ricevere rapidamente informazioni attendibili ed esaurienti. Hanno inoltre sottolineato la necessità che gli Stati membri garantiscano risorse adeguate per la cooperazione amministrativa.

### **Statistiche del sistema di informazione del mercato interno relative all'invio e al ricevimento di richieste**

Nel 2018, un totale di 4 789 scambi di informazioni sui lavoratori distaccati sono stati inviati nel sistema di informazione del mercato interno. Nella maggior parte dei casi si è trattato di richieste di informazioni (2 785 scambi) e di richieste di invio di documenti (1 089). Gli altri tipi di scambi sono stati meno frequenti: richieste di notifica di una decisione che irroga una sanzione amministrativa o un'ammenda (568), richieste di recupero di una sanzione o di un'ammenda (201), richieste urgenti (130) e comunicazioni di irregolarità (16).

Il livello di cooperazione è in costante aumento dal 2017, per cui il numero totale di scambi di informazioni è passato da 873 scambi nel quarto trimestre del 2017 a 1 214 scambi nel quarto trimestre del 2018. In particolare, il numero di richieste urgenti è passato da 22 richieste nel quarto trimestre del 2017 a 50 richieste nel quarto trimestre del 2018.

Nel 2018, il Belgio è stato il più attivo mittente di richieste di informazioni, seguito da Austria e Francia. Il Belgio ha inoltre inviato gran parte delle richieste urgenti, mentre l'Austria ha inviato il maggior numero di richieste di invio di documenti, di notifica di una decisione e di recupero di una sanzione o di un'ammenda. Il maggior numero di comunicazioni di irregolarità è stato inviato dalla Slovacchia.

In totale, la Slovenia ha ricevuto gran parte delle richieste nel 2018, sebbene il maggior numero di richieste di *informazioni* sia stato inviato alla Polonia, seguita da Portogallo e Slovenia. La Romania ha ricevuto il maggior numero di richieste *urgenti*, seguita da Polonia e Portogallo. La Slovenia ha ricevuto il maggior numero di richieste di invio di documenti, di notificazioni di una decisione e di richieste di recupero di una sanzione o di un'ammenda, mentre la Germania ha ricevuto il maggior numero di comunicazioni di irregolarità.

Il tempo medio impiegato per rispondere a richieste urgenti, per le quali le informazioni richieste dovrebbero essere disponibili in un registro, è stato di dieci giorni di calendario nel 2018, mentre la direttiva fissa un termine di soli due giorni lavorativi.

Il tempo medio impiegato per rispondere a richieste di informazioni (non urgenti) è stato di 43 giorni nel 2018, mentre il termine legale per rispondere a tali richieste è di 35 giorni (25 giorni lavorativi). In alcuni casi, gli Stati membri che ricevono un numero elevato di richieste forniscono risposte più rapidamente rispetto agli Stati membri che ne ricevono meno.

Per una panoramica delle statistiche si veda l'allegato III del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

### **3.6. Obblighi amministrativi e misure di controllo (articolo 9)**

La direttiva consente agli Stati membri di introdurre obblighi amministrativi e misure di controllo per assicurare l'effettiva vigilanza sul rispetto della direttiva stessa e della direttiva sul distacco dei lavoratori, a condizione che essi siano giustificati e proporzionati in conformità al diritto dell'Unione. Gli Stati membri non hanno l'obbligo di introdurre tali misure. L'elenco delle misure possibili fornito non è esaustivo. Tuttavia, ulteriori obblighi amministrativi e misure di controllo possono essere imposti solo se giustificati e proporzionati.

Una panoramica delle misure adottate dagli Stati membri a norma dell'articolo 9 figura nell'allegato I del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

#### *3.6.1. Articolo 9, paragrafo 1, lettera a), semplice dichiarazione*

Questa disposizione consente agli Stati membri di prescrivere a un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro di presentare una "semplice dichiarazione" contenente le informazioni pertinenti necessarie a consentire controlli fattuali sul luogo di lavoro, tra cui: i) l'identità del prestatore di servizi; ii) il numero previsto di lavoratori distaccati chiaramente identificabili; iii) le persone di contatto di cui all'articolo 9, paragrafo 1, lettere e) e f); iv) la

durata, la data di inizio e di fine distacco previste; v) l'indirizzo o gli indirizzi del luogo di lavoro; e vi) la specificità dei servizi che giustifica il distacco.

Tutti gli Stati membri tranne il Regno Unito (ad eccezione di Gibilterra) prevedono che tale dichiarazione venga resa dal prestatore di servizi prima dell'inizio delle attività nel loro territorio. Nella maggior parte degli Stati membri la dichiarazione deve essere presentata in qualsiasi momento prima dell'inizio della prestazione del servizio, anche lo stesso giorno (Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria). Tuttavia, in alcuni Stati membri (Italia, Lituania e Romania) la notifica deve essere effettuata il giorno precedente (ossia il giorno che precede quello in cui inizia la prestazione del servizio). Poiché la dichiarazione può essere richiesta "al più tardi all'inizio della prestazione del servizio", qualsiasi obbligo di dichiarazione entro un certo termine (ad esempio, qualche ora o qualche giorno) prima del distacco va oltre quanto espressamente autorizzato dalla direttiva.

In caso di modifiche delle informazioni contenute nella dichiarazione, le leggi austriache, finlandesi e tedesche prevedono che tali modifiche siano notificate immediatamente e gli altri Stati membri indicano una precisa tempistica per tale notifica: il primo giorno della settimana successiva alla modifica in Danimarca, tre giorni in Croazia e Svezia, cinque giorni in Italia e Romania, sette giorni in Polonia, dieci giorni nella Repubblica ceca e quindici giorni a Cipro e in Grecia, dal momento in cui sono state apportate le modifiche. In Italia non sono consentite modifiche delle "informazioni essenziali" (codice di identificazione e stato di stabilimento del prestatore di servizi, codici di identificazione dei lavoratori distaccati ecc.); in tali casi la dichiarazione deve essere ripresentata nel momento in cui inizia la prestazione del servizio. In Grecia, in caso di modifiche dell'orario di lavoro, le informazioni devono essere presentate al più tardi il giorno della modifica.

#### 3.6.1.1. Informazioni relative al prestatore di servizi/datore di lavoro

Gli Stati membri richiedono almeno informazioni riguardanti il nome e l'indirizzo del prestatore di servizi e generalmente anche altri dati di contatto come il numero di telefono e/o l'indirizzo di posta elettronica. A parte tali obblighi, dodici Stati membri (Austria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Grecia, Italia, Lettonia, Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Spagna e Ungheria) prevedono che il datore di lavoro che effettua il distacco comunichi il numero di partita IVA, il numero di registrazione dell'attività o simili, mentre Cipro richiede l'indicazione della forma giuridica. Nove Stati membri (Austria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Germania, Grecia, Lituania e Ungheria) prescrivono informazioni sul tipo di impresa, ossia il settore di attività in cui opera l'impresa.

#### 3.6.1.2. Informazioni relative ai lavoratori distaccati

Tra le informazioni di base sui lavoratori figurano generalmente il nome e l'indirizzo, nella Repubblica ceca e in Germania anche la data di nascita e in tredici Stati membri (Austria, Croazia, Danimarca, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Polonia, Slovacchia e Slovenia) sia la data di nascita che la nazionalità. In Spagna sono richiesti dati personali e professionali. La Finlandia e l'Ungheria chiedono un'indicazione del numero di lavoratori distaccati e l'Ungheria chiede anche i loro nomi.

In tredici Stati membri sono stati introdotti ulteriori obblighi: otto Stati membri (Croazia, Danimarca, Finlandia, Grecia, Italia, Lituania, Portogallo e Repubblica ceca) richiedono il numero di passaporto o di identificazione; la Danimarca, la Grecia e la Repubblica ceca, il genere dei lavoratori; l'Austria, la Finlandia e la Svezia il loro numero di sicurezza sociale; la Slovenia l'indirizzo di residenza temporanea in Slovenia; la Francia lo status di sicurezza sociale, la Danimarca informazioni sulla sicurezza sociale, mentre i Paesi Bassi chiedono la presentazione di documenti relativi al pagamento dei contributi previdenziali nel paese d'origine. L'Austria, la Croazia, la Finlandia e la Lettonia richiedono i permessi di lavoro e/o di soggiorno dei cittadini di paesi terzi distaccati nel loro territorio. Il Lussemburgo e la Lituania richiedono anche la professione del lavoratore.

#### 3.6.1.3. Informazioni relative alle persone di contatto

L'articolo 9, paragrafo 1, indica che gli Stati membri possono richiedere al prestatore di servizi di designare una persona per tenere i contatti con le autorità dello Stato ospitante. Sebbene gli Stati membri possano esigere che tale persona di contatto sia presente nello Stato membro ospitante, non possono essere imposti obblighi sproporzionati. Inoltre gli Stati membri possono anche esigere la designazione di un'altra persona di contatto, la quale agisca come rappresentante e attraverso la quale le parti sociali possano chiedere al prestatore di servizi di partecipare a una negoziazione collettiva. Tale persona di contatto, che probabilmente non è quella che tiene i contatti con le autorità, non deve necessariamente essere presente nello Stato membro ospitante, ma deve essere disponibile in caso di richiesta ragionevole e motivata.

Tutti gli Stati membri che si sono avvalsi delle disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 1, lettere e) e/o f), esigono inoltre che tali persone siano indicate nella semplice dichiarazione. Di conseguenza, tutti gli Stati membri, ad eccezione di Repubblica ceca, Lituania e Regno Unito, richiedono che la dichiarazione contenga informazioni su una persona che tiene i contatti con le autorità competenti. Bulgaria, Cipro, Danimarca, Italia, Lettonia, Malta, Portogallo, Spagna e Ungheria prevedono che nella dichiarazione siano indicate le informazioni relative a una persona da contattare con riguardo alle negoziazioni collettive.

Inoltre, undici Stati membri (Austria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Grecia, Italia, Lussemburgo, Slovenia, Svezia e Ungheria) chiedono informazioni su una persona di contatto generalmente autorizzata a rappresentare il datore di lavoro; la normativa olandese indica la persona responsabile del pagamento dei salari. Tutti e tre i tipi di persone di contatto devono di norma essere identificati con nome e indirizzo, a volte con ulteriori informazioni di contatto.

#### 3.6.1.4. Informazioni sull'attività prestata

Le informazioni relative all'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), punti da iv) a v), quali: la durata prevista, la data prevista di inizio e di fine distacco e l'indirizzo o gli indirizzi del luogo di lavoro, sono richieste da quasi tutti gli Stati membri che esigono una dichiarazione. Parimenti, l'obbligo di indicare il tipo o la natura dell'attività corrisponde all'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), punto vi), della direttiva, vale a dire la specificità dei servizi. Anche tali informazioni sono richieste da tutti i paesi che prevedono la presentazione di una dichiarazione, ad eccezione di Grecia e Irlanda. Per quanto riguarda la Spagna, l'obbligo di indicare il tipo di attività/servizi può essere implicito nel riferimento di legge ai "dati professionali".

In aggiunta a tali obblighi, gli Stati membri chiedono che nella dichiarazione siano indicate informazioni aggiuntive, che non si riferiscono all'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), ma ad altre disposizioni di tale articolo. Tali obblighi sono consentiti purché siano giustificati e proporzionati. L'indicazione dell'ubicazione dei documenti che devono essere conservati e forniti alle autorità su richiesta è prescritta dalla legislazione di sette Stati membri (Austria, Croazia, Germania, Lituania, Polonia, Slovenia e Ungheria). Cinque Stati membri (Austria, Bulgaria, Croazia, Francia e Grecia) richiedono informazioni in merito a orario di lavoro e retribuzioni; il Belgio richiede almeno di includere un programma di lavoro e di indicare se i contratti sono temporanei; mentre in Italia sono richiesti i dettagli retributivi in caso di distacco nel settore dei trasporti. La legislazione lituana prevede la prestazione di "garanzie" per i lavoratori in una serie di ambiti, ad esempio in materia di sanità e sicurezza.

#### 3.6.1.5. Informazioni sul destinatario di servizi

Alcuni Stati membri chiedono anche che la dichiarazione semplice includa informazioni relative al destinatario di servizi che non figurano all'articolo 9, paragrafo 1, lettera a). Nella maggior parte dei casi, essi richiedono l'inserimento nella dichiarazione di informazioni di base (nome, indirizzo, informazioni di contatto) sulla controparte contrattuale del datore di lavoro che effettua il distacco. In Germania e in Polonia, ciò è obbligatorio solo se il distacco avviene nell'ambito di un contratto di lavoro tramite agenzia interinale, nel qual caso deve essere indicata l'impresa utilizzatrice. Al contrario, quindici Stati membri (Austria, Belgio, Croazia, Danimarca (non nel caso di un privato), Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Slovenia e Spagna) richiedono l'indicazione del destinatario di servizi in tutti i casi di distacco. Otto di questi paesi (Cipro, Estonia, Finlandia, Italia, Francia, Grecia, Lituania e Slovenia) richiedono anche informazioni sul tipo di impresa del destinatario di servizi, mentre in Austria è necessario indicare il contratto collettivo applicabile. L'Austria, la Grecia e l'Italia prescrivono inoltre la notifica del numero di partita IVA del destinatario di servizi, l'Austria anche la licenza commerciale, l'Estonia il codice di registrazione. L'Italia chiede inoltre informazioni sul rappresentante legale del destinatario di servizi.

In alcuni Stati membri, gli obblighi relativi alla dichiarazione dei lavoratori distaccati sono imposti al destinatario di servizi. È il caso della Repubblica ceca, dove la dichiarazione deve essere presentata dal destinatario di servizi. In Danimarca, il destinatario di servizi ha l'obbligo di informare l'autorità danese competente qualora non abbia ricevuto la documentazione comprovante che il prestatore di servizi ha notificato le informazioni all'autorità danese competente o qualora le informazioni siano incomplete o errate.

#### 3.6.2. *Articolo 9, paragrafo 1, lettere da b) a d) - obblighi di documentazione*

L'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), consente agli Stati membri di esigere che taluni documenti relativi al contratto di lavoro siano conservati o messi a disposizione su carta o in formato elettronico. Ciò non significa che tali documenti debbano essere notificati unitamente alla semplice dichiarazione.

Tutti gli Stati membri (ad eccezione del Regno Unito) richiedono una documentazione che corrisponde in larga misura alle voci esplicitamente menzionate all'articolo 9, paragrafo 1, lettera b) ("del contratto di lavoro o di un documento equivalente [...], dei fogli paga, dei

cartellini orari indicanti l'inizio, la fine e la durata dell'orario di lavoro giornaliero, e delle prove del pagamento delle retribuzioni").

Inoltre, sei Stati membri richiedono che siano disponibili sul luogo di lavoro copie dei documenti relativi all'identità e/o alla situazione dei lavoratori: tali documenti sono generalmente passaporti o carte d'identità (Austria, Croazia, Lettonia, Lussemburgo), documenti portatili A1 (Austria, Italia, Lussemburgo, Slovenia), permessi di lavoro e/o di soggiorno di cittadini di paesi terzi (Austria, Croazia, Lettonia, Lussemburgo e Spagna).

Il Lussemburgo chiede copie dei certificati medici di idoneità al lavoro e, in caso di lavoro a tempo parziale o di contratto di lavoro a tempo determinato, un certificato di conformità rilasciato dalla competente autorità di controllo. La Croazia e la Lituania chiedono altre prove necessarie per il controllo e la supervisione.

La maggior parte degli Stati membri ha recepito nel diritto nazionale l'articolo 9, paragrafo 1, lettera b), precisando che i documenti devono essere disponibili, su carta o in formato elettronico, nel luogo di lavoro in cui i lavoratori sono distaccati.

L'obbligo di conservare i documenti termina formalmente con la fine del periodo di distacco in nove paesi (Austria, Cipro, Danimarca, Finlandia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Repubblica ceca e Slovacchia).

In Lussemburgo tutti i documenti devono essere trasmessi per via elettronica prima del distacco, anziché essere conservati o messi a disposizione in un luogo accessibile e chiaramente individuato nel suo territorio.

La direttiva consente di chiedere che i documenti siano forniti dopo il periodo di distacco, su richiesta delle autorità dello Stato membro ospitante, entro un termine ragionevole [Articolo 9, paragrafo 1, lettera c)]. La maggior parte degli Stati membri richiede la disponibilità dei documenti per un determinato periodo dopo la fine del periodo di distacco, ad eccezione di Malta, dove la durata non è specificata, e della Lituania, dove i documenti devono essere disponibili ma possono essere conservati nello Stato membro di invio. In Belgio, Bulgaria e Portogallo tale periodo è di un anno; due anni in otto Stati membri (Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Polonia e Slovenia); tre anni in Ungheria, Irlanda e Romania, cinque anni in Croazia e sette anni in Estonia.

### *3.6.3. Prescrizioni in termini di lingua e traduzione*

Il testo dell'articolo 9, paragrafo 1, lettere a) e d), consente agli Stati membri di prescrivere la lingua per adempiere agli obblighi di dichiarazione e documentazione, che possono essere richieste nella lingua ufficiale del paese ospitante o in qualsiasi lingua accettata dallo Stato membro ospitante.

La maggior parte degli Stati membri richiede che la dichiarazione sia presentata nella loro lingua ufficiale o in una delle lingue ufficiali. Oltre alla lingua ufficiale, la dichiarazione in inglese è facoltativa in Austria, Croazia, Danimarca, Estonia, Polonia, Svezia e Ungheria. In Austria, la dichiarazione può essere presentata in ceco, inglese, spagnolo, croato, italiano, ungherese, polacco, rumeno, slovacco e sloveno. In Svezia le lingue disponibili sono

l'inglese, il tedesco, il polacco, il rumeno e il francese. In Danimarca i lavoratori distaccati possono essere registrati utilizzando l'inglese, il tedesco e il polacco. Molti Stati membri offrono la possibilità di presentare la dichiarazione in altre lingue tramite sistemi elettronici di dichiarazione.

La conservazione dei documenti senza traduzione è accettata in dodici Stati membri, in nove dei quali (Belgio, Croazia, Danimarca, Estonia, Lituania, Polonia, Slovacchia, Slovenia e Ungheria) le autorità possono richiedere, in casi specifici, una traduzione nella loro lingua ufficiale (o in inglese, nel caso del Belgio e della Finlandia). L'inglese è facoltativo per il contratto di lavoro in Austria e i documenti possono essere conservati nella lingua ufficiale o in inglese a Cipro e in Svezia. I Paesi Bassi non sono dotati di una normativa che prevede la traduzione di documenti.

#### *3.6.4. Ulteriori obblighi amministrativi e misure di controllo*

Alcuni Stati membri hanno adottato misure per l'identificazione dei lavoratori distaccati, come la "Carte d'identification professionnelle du BTP" in Francia, il ConstruBadge in Belgio e il badge di identificazione sociale in Lussemburgo.

#### **Valutazione generale**

La maggior parte degli Stati membri impone buona parte o la totalità delle misure amministrative di cui all'articolo 9, paragrafo 1. Anche se ciò sembra indicare obblighi molto simili per i prestatori di servizi negli Stati membri, le prescrizioni concrete previste negli Stati membri, in particolare per quanto riguarda la procedura di notifica, la documentazione e le prescrizioni di traduzione, sono piuttosto eterogenee.

Tutti gli Stati membri ritengono che gli obblighi amministrativi e le misure di controllo adottati siano utili per facilitare il controllo del rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva e dalla direttiva sul distacco dei lavoratori.

Gli Stati membri ritengono particolarmente utile la semplice dichiarazione, in quanto rende il lavoratore distaccato "visibile" ai servizi ispettivi e facilita così il controllo delle condizioni di lavoro e l'individuazione delle frodi. Inoltre, la notifica fornisce le informazioni necessarie per attuare controlli mirati sui settori, sulle regioni o sulle imprese maggiormente interessati in base a una valutazione dei rischi. La stessa finalità è perseguita con i documenti che possono essere richiesti dai servizi ispettivi. La designazione della persona di collegamento ha avuto un effetto positivo sul ricevimento dei suddetti documenti e sui contatti con il rappresentante del datore di lavoro.

Molti Stati membri hanno inoltre adottato misure per limitare gli oneri amministrativi che le suddette misure potrebbero comportare. Generalmente tali misure riguardano distacchi di breve durata o in determinati settori o professioni. Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia, Svezia e Ungheria hanno adottato uno strumento elettronico/online per la dichiarazione di distacco.

In Belgio, gli interventi urgenti di riparazione e manutenzione di macchinari o attrezzature, realizzati dallo stesso datore di lavoro per l'impresa in cui avviene la riparazione/manutenzione, sono esentati dall'obbligo di notifica in "Limosa" (dichiarazione

obbligatoria per i lavoratori dipendenti e autonomi che sono inviati a lavorare/lavorano in Belgio), qualora tali interventi non abbiano una durata superiore a 5 giorni al mese.

In Germania, la notifica è obbligatoria solo nell'industria edilizia e nei settori ad essa collegati, nei servizi di pulizia di immobili e di assistenza.

Le organizzazioni sindacali ritengono che obblighi amministrativi e misure di controllo adeguati ed efficaci siano estremamente importanti per controllare il rispetto degli obblighi previsti dalla direttiva sul distacco dei lavoratori. Ritengono inoltre che sarebbe importante definire a livello di UE determinati obblighi amministrativi e misure di controllo vincolanti, compreso l'obbligo di dichiarare il distacco prima del suo inizio e l'introduzione di un registro elettronico dei lavoratori distaccati, che potrebbe migliorare il controllo del rispetto delle norme applicabili. Per quanto riguarda le misure concrete adottate, le organizzazioni sindacali hanno sottolineato che, qualora sia necessario designare una persona di contatto in vista di una negoziazione collettiva conformemente alla legge nazionale di recepimento della direttiva, tale informazione deve essere comunicata anche alle organizzazioni sindacali.

I datori di lavoro, d'altro canto, hanno espresso il timore che l'introduzione di misure a norma dell'articolo 9 comportati problemi pratici al momento del distacco dei lavoratori, soprattutto a causa dell'aumento degli oneri amministrativi.

A norma dell'articolo 9, paragrafo 2, della direttiva, gli Stati membri possono imporre altri obblighi amministrativi e misure di controllo, a condizione che tali misure siano giustificate e proporzionate. In base alle misure di recepimento sopra descritte appare chiaro che la maggior parte degli Stati membri ha adottato una serie di misure rientranti in tale articolo.

### **3.7. Ispezioni (articolo 10)**

L'articolo 10 riguarda le ispezioni relative ai casi di distacco e stabilisce che esse devono basarsi su una valutazione dei rischi e non devono essere discriminatorie e/o sproporzionate.

La maggioranza degli Stati membri ha optato per il recepimento esplicito dell'articolo 10. Tuttavia, vari Stati membri (Belgio, Bulgaria, Estonia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Repubblica ceca e Svezia) ritengono che la legislazione vigente sia conforme all'articolo 10 in virtù di disposizioni generali che definiscono le competenze delle autorità preposte all'ispezione del lavoro. Il Regno Unito ha indicato che il rispetto delle norme si basa sulla prassi delle autorità.

Per quanto riguarda il riferimento alla valutazione dei rischi ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, in vari Stati membri (Bulgaria, Cipro, Danimarca, Grecia, Irlanda, Lettonia, Malta, Portogallo, Romania, Slovenia e Ungheria) sono in vigore normative che richiedono di effettuare tale valutazione dei rischi in sede di selezione delle entità oggetto di ispezione. Ad eccezione di Cipro, Danimarca e Irlanda, tali normative stabiliscono anche i criteri da utilizzare nella valutazione dei rischi, molti dei quali sono affini ai criteri proposti all'articolo 10, paragrafo 1.

Alcuni altri paesi hanno indicato che tale valutazione dei rischi non costituisce un obbligo giuridico nel loro sistema nazionale, ma una prassi generale delle autorità incaricate dell'ispezione. È il caso della Germania, della Repubblica ceca, della Spagna e della Svezia.

Le organizzazioni sindacali ritengono che, sebbene la situazione vari da uno Stato membro all'altro, i controlli e le ispezioni sono ancora insufficienti. Esse sottolineano che è importante che gli Stati membri istituiscano meccanismi, controlli e ispezioni adeguati per garantire il rispetto delle norme ed evitare abusi transfrontalieri.

Se da un lato sono essenziali procedure di controllo efficaci per l'applicazione della direttiva in questione e della direttiva sul distacco dei lavoratori, la Commissione ritiene che le ispezioni debbano basarsi principalmente sulla valutazione dei rischi da parte delle autorità competenti. Gli Stati membri devono inoltre assicurare che le ispezioni e i controlli della conformità non siano discriminatori e/o sproporzionati. Ciò significa che devono consentire di raggiungere gli obiettivi perseguiti senza ostacolare più del necessario la prestazione transfrontaliera di servizi<sup>9</sup>.

### **3.8. Difesa dei diritti – Facilitazione delle denunce – Arretrati (articolo 11)**

L'articolo 11 prescrive agli Stati membri di provvedere affinché i lavoratori distaccati possano ricorrere a meccanismi per denunciare direttamente i loro datori di lavoro e proporre azioni giudiziarie o amministrative e stabilisce norme di esecuzione, che prevedono in particolare procedure per consentire ai lavoratori dipendenti, ma anche alle organizzazioni sindacali e ai terzi, di promuovere la difesa dei diritti dei lavoratori distaccati dinanzi agli organi giudiziari e amministrativi dello Stato ospitante.

Tutti gli Stati membri<sup>10</sup> prevedono la possibilità per i lavoratori distaccati di rivolgersi all'autorità competente in materia di ispezione del lavoro in caso di violazione dei loro diritti da parte del datore di lavoro.

Tutti gli Stati membri consentono ai lavoratori distaccati di accedere al proprio sistema giudiziario per quanto riguarda i ricorsi relativi al periodo di distacco e né la fine del periodo di distacco né il ritorno nello Stato membro d'origine precludono ai lavoratori distaccati nello Stato membro ospitante di presentare ricorsi in qualsiasi paese.

La possibilità per le organizzazioni sindacali e i terzi di promuovere procedimenti giudiziari è in linea di principio prevista nella maggior parte degli Stati membri, ma non in tutti. In particolare, la Slovenia non prevede un coinvolgimento diretto di tali parti in procedimenti giudiziari e cinque Stati membri (Bulgaria, Finlandia, Lituania, Lussemburgo e Ungheria) prevedono tale possibilità solo per le organizzazioni sindacali, ma non per altre organizzazioni. La legislazione maltese, pur non facendo esplicito riferimento alle organizzazioni sindacali, prevede la possibilità di presentare ricorsi per le organizzazioni o le altre persone giuridiche che hanno un interesse legittimo a veder rispettate tali norme. In Italia, le organizzazioni sindacali, pur non avendo il diritto di agire direttamente in giudizio per conto di un singolo lavoratore, possono agire a sostegno dei lavoratori distaccati.

Inoltre in molti Stati membri, ad eccezione di Austria, Estonia, Grecia, Slovacchia, Spagna e Regno Unito, il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e dei terzi è soggetto a ulteriori condizioni, ad esempio il lavoratore deve essere membro dell'organizzazione in questione o la

---

<sup>9</sup> Vedasi la sentenza del 27.3.1990, *Rush Portuguesa*, causa C-113/89, punto 17, nonché le sentenze del 21.10.2004, *Commissione/Lussemburgo*, causa C-445/03, punto 40, e del 19.1.2006, *Commissione/Germania*, C-244/04, punto 36.

<sup>10</sup> Ad eccezione del Regno Unito dove non esiste un'autorità preposta all'ispezione del lavoro o un'autorità analoga.

violazione accertata deve essere connessa a un contratto collettivo di cui l'organizzazione sindacale è parte contraente.

Affinché i terzi siano coinvolti nei procedimenti, gli Stati membri richiedono generalmente la dimostrazione di un interesse legittimo nel caso di specie, ad esempio facendo riferimento allo scopo di un'organizzazione in base al suo statuto. Ciò è prescritto dalla legge in Croazia, Lettonia, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca e Romania.

Nella pratica, le organizzazioni sindacali avviano spesso procedimenti giudiziari per conto di lavoratori distaccati in Danimarca, Finlandia, Paesi Bassi e Svezia.

Undici Stati membri (Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Danimarca, Grecia, Malta, Polonia, Portogallo, Romania e Svezia) hanno espressamente recepito l'articolo 11, paragrafo 5, introducendo nel loro diritto nazionale la protezione esplicita dei lavoratori distaccati contro le ritorsioni del datore di lavoro. In dodici Stati membri (Austria, Estonia, Francia, Germania, Italia, Lettonia, Lussemburgo, Regno Unito, Repubblica ceca, Slovenia, Spagna e Ungheria) non vi è stata tale necessità, poiché l'applicazione dei principi generali di protezione contro le ritorsioni si estende anche ai lavoratori distaccati.

In Finlandia, Irlanda e Slovacchia tale principio si applica solo negli ambiti in cui è espressamente reso applicabile. Nei Paesi Bassi non esistono disposizioni che prescrivano una protezione contro le ritorsioni, ad eccezione degli ambiti in cui tale protezione è prevista dal diritto dell'UE ed è stata integrata nelle disposizioni di recepimento. In Lituania i lavoratori sono esplicitamente protetti contro le "ritorsioni" che consistono in richieste di risarcimento per violazione degli interessi economici del datore di lavoro.

### **3.9. Responsabilità di subcontratto (articolo 12)**

Al fine di fronteggiare le frodi e gli abusi, l'articolo 12 consente agli Stati membri di adottare misure per garantire che nei casi di subcontratto a catena il contraente di cui il datore di lavoro è un subcontraente diretto possa, in aggiunta o in luogo del datore di lavoro, essere tenuto responsabile dal lavoratore distaccato. Gli Stati membri sono tenuti a introdurre tale responsabilità di subcontratto nell'industria edilizia e a coprire almeno la retribuzione netta arretrata corrispondente alle tariffe minime salariali (articolo 12, paragrafo 1), ma possono prevederla in qualsiasi settore, anche per più livelli rispetto al solo contraente diretto e con un campo di applicazione più ampio rispetto alle tariffe minime salariali (articolo 12, paragrafi 2 e 4). Invece di un tale sistema di responsabilità di subcontratto, gli Stati membri possono adottare altre misure esecutive appropriate (articolo 12, paragrafo 6). Tutte queste misure devono essere adottate su base non discriminatoria e proporzionata.

Una panoramica delle misure adottate dagli Stati membri a norma dell'articolo 12 figura nell'allegato II del documento di lavoro dei servizi della Commissione. In base alle risposte al questionario inviate al comitato di esperti sul distacco dei lavoratori, in molti Stati membri le norme in materia di responsabilità non sono ancora state applicate frequentemente, in quanto non vi sono casi pertinenti. Vari Stati membri (Belgio, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Lituania, Lussemburgo, Malta e Paesi Bassi) hanno tuttavia indicato che l'introduzione di tali norme ha aumentato l'effettiva protezione dei diritti dei lavoratori nei casi di subcontratto a catena. In generale i datori di lavoro ritengono che l'introduzione della responsabilità di subcontratto o di misure alternative non abbia rafforzato l'effettiva protezione dei diritti dei lavoratori nei casi di subcontratto a catena. Secondo le organizzazioni sindacali, nei casi in cui gli Stati membri hanno mantenuto o introdotto la

piena responsabilità di subcontratto e una limitazione della lunghezza possibile della catena di subcontratto, ciò ha avuto un impatto positivo sulla protezione dei diritti dei lavoratori distaccati nei casi di subcontratto a catena.

### *3.9.1. Requisito minimo per l'industria edilizia*

Tutti gli Stati membri (eccetto Danimarca e Finlandia, che hanno adottato "altre misure esecutive appropriate" ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 6), hanno attuato il requisito minimo di rendere i contraenti diretti (di "primo livello") dell'industria edilizia generalmente responsabili in caso di mancato pagamento da parte del datore di lavoro (subcontraente) di retribuzioni almeno corrispondenti al salario minimo applicabile e ai contributi previdenziali.

Nove Stati membri (Croazia, Estonia, Finlandia, Irlanda, Lituania, Polonia, Regno Unito, Romania e Svezia) limitano tale responsabilità all'industria edilizia. Tutti gli altri Stati membri estendono il regime di responsabilità di subcontratto ad altri settori. Undici Stati membri (Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Spagna e Ungheria) hanno deciso di estendere il regime a tutti i settori dell'economia.

### *3.9.2. Applicazione più ampia in termini di portata*

Mentre la maggior parte degli Stati membri limita la responsabilità al contraente diretto, dieci Stati membri (Austria, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Slovenia, Spagna e Svezia) prevedono la possibilità di richiedere pagamenti non corrisposti anche a parti che non hanno un rapporto contrattuale diretto con il datore di lavoro che effettua il distacco. In Austria, tuttavia, ciò si applica solo quando il ricorso a più livelli è finalizzato all'elusione degli obblighi giuridici, mentre la Lituania e la Svezia hanno limitato la responsabilità al principale contraente del progetto edilizio.

Nella maggior parte dei casi, i lavoratori hanno il diritto di esigere dal contraente le loro retribuzioni complessive (ossia anche i salari contrattuali che sono superiori al salario minimo) o almeno un compenso per le ore di lavoro straordinario. Il primo caso si applica a tredici Stati membri (Austria, Belgio, Estonia, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Polonia, Slovenia, Spagna e Svezia), il secondo a tre (Croazia, Repubblica ceca e Slovacchia). La Francia prevede anche la fornitura di alloggi da parte del datore di lavoro, mentre il Lussemburgo ha esteso la responsabilità a tutti i crediti pecuniari derivanti dal rapporto di lavoro nella misura in cui riguardino lo svolgimento di un lavoro nel quadro di una prestazione di servizi da parte del datore di lavoro al contraente.

Al contempo, tutti i paesi, ad eccezione dell'Austria, limitano la responsabilità del contraente all'importo stipulato nel contratto con il subcontraente.

### *3.9.3. Dovuta diligenza*

La direttiva consente di introdurre un'eccezione per cui i contraenti che soddisfano norme specifiche di "dovuta diligenza" nei confronti del loro subcontraente sono esonerati dalla responsabilità (articolo 12, paragrafo 5).

Sedici Stati membri hanno introdotto l'opzione della difesa della dovuta diligenza. Nella maggior parte dei casi si tratta di una valutazione globale della diligenza del contraente nel

caso specifico (Cipro, Estonia, Grecia, Irlanda, Paesi Bassi, Polonia, Regno Unito e Repubblica ceca).

Dodici Stati membri (Austria, Belgio, Croazia, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Spagna e Ungheria) hanno criteri espliciti per quanto riguarda gli obblighi del contraente di controllare e/o promuovere il rispetto della legge da parte del subcontraente, con un grado di precisione che va da un'indicazione molto generica in Polonia a un ampio elenco di criteri in Croazia. La legge italiana prevede una dovuta diligenza solo per il settore del trasporto su strada.

#### *3.9.4. Altre misure esecutive appropriate ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 6*

Come sopra indicato, la Danimarca e la Finlandia sono gli unici paesi che non hanno introdotto regimi di responsabilità di subcontratto. In Danimarca, il regime alternativo di recepimento dell'articolo 12, paragrafo 6, si basa sull'istituzione di un fondo del mercato del lavoro per i lavoratori distaccati grazie al quale, se i lavoratori distaccati in Danimarca e oggetto di un contratto collettivo danese hanno problemi a percepire il salario dal datore di lavoro, il lavoratore può far sì che sia il suddetto fondo a versargli la retribuzione arretrata. Se il fondo ha pagato la retribuzione ai lavoratori distaccati come sopra indicato, il datore di lavoro e il destinatario di servizi danese sono tenuti a versare un contributo straordinario al fondo. Il fondo cercherà di recuperare la retribuzione che il fondo ha versato ai lavoratori dal loro datore di lavoro nel suo paese d'origine. Il fondo è finanziato dai contributi di tutti i datori di lavoro (danesi e stranieri) che prestano servizi in Danimarca.

In Finlandia, un lavoratore distaccato che non ha ottenuto la tariffa salariale minima, può notificarlo al costruttore o all'imprenditore generale. Dopo aver ricevuto la notifica, il costruttore o l'imprenditore generale chiede immediatamente all'impresa distaccante di fornire una relazione sulle retribuzioni corrisposte al lavoratore distaccato. Il costruttore o l'imprenditore generale trasmette immediatamente al lavoratore la richiesta di informazioni e la relazione presentata dall'impresa distaccante. Su richiesta del lavoratore, la richiesta di informazioni e la relazione sono trasmesse immediatamente presentate all'autorità per la salute e la sicurezza sul lavoro. Il costruttore o l'imprenditore generale conserva la richiesta di informazioni e la relazione per due anni dopo la fine delle attività. Il mancato rispetto di tali obblighi può comportare una sanzione, ma non la responsabilità del contraente per i salari arretrati.

#### *3.9.5. Applicazione delle disposizioni in materia di responsabilità solo ai prestatori di servizi transfrontalieri*

Gli Stati membri non possono istituire un sistema di responsabilità di subcontratto che si applica unicamente ai prestatori di servizi transfrontalieri, poiché ciò costituirebbe una discriminazione diretta nei confronti di tali prestatori di servizi. Un sistema di questo tipo potrebbe scoraggiare i clienti finali e i contraenti dal concludere contratti di appalto o subappalto con imprese stabilite in altri Stati membri.

Sedici Stati membri (Austria, Bulgaria, Croazia, Estonia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Malta, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria) sembrano applicare disposizioni in materia di responsabilità di subcontratto solo a prestatori di servizi stranieri, mentre altri Stati membri applicano tali disposizioni o disposizioni comparabili sia ai prestatori nazionali che a quelli stranieri.

Inoltre, la legislazione nazionale in materia di responsabilità in Austria, Estonia, Ungheria e Italia sembra applicarsi a qualsiasi situazione (non solo ai casi di subcontratto) in cui un datore di lavoro stipula un contratto con un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro.

### **3.10. Esecuzione transfrontaliera delle sanzioni amministrative pecuniarie e/o delle ammende (capo VI)**

Gli articoli da 13 a 19 della direttiva riguardano l'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni amministrative pecuniarie e/o delle ammende. In particolare, tali disposizioni prevedono la notifica al destinatario della decisione dell'autorità competente di uno Stato membro di applicare una sanzione a un prestatore di servizi e il recupero della stessa da parte dell'autorità competente dello Stato membro in cui il prestatore è attualmente stabilito.

La maggior parte dei paesi ha esplicitamente recepito gli articoli da 13 a 19. La Danimarca, la Germania, l'Irlanda e il Regno Unito fanno eccezione e segnalano il rispetto delle norme attraverso la prassi delle autorità piuttosto che attraverso nuove disposizioni giuridiche. Un recepimento parziale è stato attuato nei Paesi Bassi (nessun recepimento degli articoli 13, 14 e 18) e in Slovenia (nessun recepimento dell'articolo 18).

#### **Statistiche del sistema di informazione del mercato interno sul ricorso al capo VI**

Solo alcuni Stati membri (Austria, Belgio, Finlandia, Italia, Romania, Svezia, Slovacchia, Slovenia e Paesi Bassi) si sono avvalsi della cooperazione amministrativa nell'ambito dell'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni amministrative pecuniarie e/o delle ammende in qualità di autorità richiedente, vale a dire l'invio di una richiesta a un altro Stato membro per notificare o recuperare una sanzione o un'ammenda.

La situazione è diversa se si considera il numero di Stati membri (Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Francia, Germania, Italia, Lituania, Lettonia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Ungheria) che, in qualità di autorità adita, hanno ricevuto una richiesta di notifica o di recupero di una sanzione o di un'ammenda.

In generale, gli Stati membri che hanno risposto al questionario del comitato di esperti sul distacco dei lavoratori ritengono efficace la cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno riguardo a tali questioni. Sono stati segnalati alcuni problemi pratici in relazione al riconoscimento delle ammende e delle sanzioni in altri Stati membri e ai motivi di rifiuto di irrogazione di una sanzione o di un'ammenda. Tali questioni sono oggetto di discussione da parte degli esperti degli Stati membri in seno al comitato di esperti sul distacco dei lavoratori. Alcuni Stati membri hanno segnalato un aumento del carico di lavoro dovuto alle richieste.

Le statistiche del sistema di informazione del mercato interno mostrano che il ricorso alla cooperazione amministrativa per l'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni amministrative pecuniarie e/o delle ammende è basso.

Nel 2018, attraverso il sistema di informazione del mercato interno sono state inviate 568 richieste di notifica di una sanzione amministrativa o di un'ammenda e 201 richieste di

recupero di tale sanzione o ammenda. L'Austria ha inviato il maggior numero di richieste di notifica di una decisione (550) e il maggior numero di richieste di recupero di una sanzione o di un'ammenda (192).

La Slovenia ha ricevuto il maggior numero di richieste di notifica di una decisione (190), seguita da Repubblica ceca (90), Romania (67) e Ungheria (51). La Slovenia ha inoltre ricevuto il maggior numero di richieste di recupero di una sanzione o di un'ammenda, seguita dall'Ungheria (44) e dalla Repubblica ceca (21).

Per una panoramica delle statistiche si veda l'allegato III del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

### 3.11. Sanzioni

Ai sensi dell'articolo 20 della direttiva, gli Stati membri sono tenuti a fissare sanzioni in caso di violazione delle disposizioni nazionali adottate in attuazione della direttiva. Le sanzioni previste devono essere effettive, proporzionate e dissuasive.

#### *3.11.1. Sanzioni in caso di violazione degli adempimenti amministrativi relativi al distacco dei lavoratori*

Tutti gli Stati membri hanno attuato un sistema di sanzioni applicabili in caso di violazioni amministrative.

Austria, Belgio, Bulgaria, Finlandia, Francia, Italia, Lussemburgo e Malta hanno definito le possibili sanzioni pecuniarie da applicare per lavoratore. Da un confronto dell'ammenda massima per lavoratore risulta che questa varia da 1 165 EUR a Malta a 10 000 EUR in Austria e Finlandia.

In alternativa o in aggiunta, Belgio, Croazia, Cipro, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Regno Unito e Ungheria definiscono l'entità o almeno la soglia massima delle sanzioni applicabili per datore di lavoro, indipendentemente dal numero di lavoratori interessati. L'importo massimo di tali ammende varia da 240 EUR in Lituania a 48 000 EUR in Belgio.

In Austria, Bulgaria, Danimarca, Francia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi e Spagna una reiterata violazione comporterà un'ulteriore sanzione. Di conseguenza, l'ammenda per lavoratore può raggiungere fino a 20 000 EUR in Austria ed è prevista anche una sospensione delle attività in Austria e (per le agenzie interinali) in Spagna. Vi sono anche circostanze specifiche in cui la soglia massima applicabile può essere ulteriormente aumentata, raggiungendo i 40 000 EUR per lavoratore in Austria per violazioni ripetute riguardanti più di tre lavoratori. Infine, tre paesi (Austria, Bulgaria e Croazia) prevedono una sanzione per il singolo (dirigente) coinvolto nell'infrazione.

#### *3.11.2. Sanzioni in caso di violazione dei diritti dei lavoratori distaccati*

La maggior parte degli Stati membri stabilisce sanzioni applicabili in caso di inadempienza da parte del datore di lavoro degli obblighi nei confronti dei propri lavoratori previsti dalla direttiva sul distacco dei lavoratori.

Austria, Belgio, Bulgaria, Francia, Grecia, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Spagna e Ungheria tengono conto, in tal caso, del numero di lavoratori interessati. L'ammenda massima varia da 1 165 EUR a Malta a 50 000 EUR (per il diniego del premio per lavoro festivo) in Lussemburgo.

Belgio, Cipro, Croazia, Estonia, Grecia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Polonia, Portogallo (tranne in alcuni casi), Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Regno Unito e Ungheria hanno istituito un sistema per cui la sanzione da irrogare al datore di lavoro non dipende dal numero di lavoratori interessati. Le ammende massime previste in tali sistemi variano da 300 EUR in Lituania a 500 000 EUR in Germania.

La reiterata violazione e altre circostanze rilevanti comportano sanzioni più elevate in Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Francia, Grecia, Lettonia, Lituania, Slovacchia, Regno Unito e Ungheria o devono essere prese in considerazione per determinare l'importo della specifica sanzione, come nel caso della Germania. In tali circostanze, l'ammenda massima per lavoratore può raggiungere i 40 000 EUR in Austria e l'ammenda totale massima per un'impresa in Belgio fino a 96 000 EUR. Le sanzioni non pecuniarie in casi così gravi comportano la detenzione a Cipro e in Grecia, la sospensione delle attività in Francia e l'inserimento del datore di lavoro in un sistema di "pubblicazione dei nomi degli inadempienti" nel Regno Unito. Infine, Austria, Bulgaria, Croazia, Slovacchia e Slovenia irrogano ammende anche alle persone fisiche coinvolte nell'infrazione, come i dirigenti.

I criteri per stabilire l'importo delle ammende sono solitamente gli stessi di quelli di cui al capo 3.11.1.

### *3.11.3. Altre misure*

In Austria, l'ordinamento nazionale prevede la possibilità di vietare al datore di lavoro di svolgere l'attività. Inoltre, l'ordinamento nazionale prevede un "deposito cauzionale" e un "blocco dei pagamenti", che può essere imposto in caso di sospetta violazione di qualsiasi norma pertinente da parte del datore di lavoro.

### **Valutazione generale**

I rappresentanti dei datori di lavoro hanno sottolineato che in alcuni Stati membri le sanzioni e il livello delle ammende per il mancato rispetto degli obblighi amministrativi non sono proporzionati. Oltre alle ammende, si ricorre anche a ingiunzioni che impediscono ai lavoratori distaccati di accedere al cantiere, ostacolando in tal modo la prestazione del servizio. Secondo le organizzazioni sindacali, troppo spesso le sanzioni e le ammende non sono né efficaci né sufficientemente dissuasive. Esse sostengono che il vantaggio derivante all'impresa dal non rispettare le norme può essere molto elevato e che il rischio di essere identificati e di subire l'irrogazione di ammende è generalmente basso.

Con l'applicazione del sistema di dichiarazione molti Stati membri hanno introdotto sanzioni per la violazione di tale obbligo amministrativo. Le ammende sono talvolta altrettanto elevate quanto le sanzioni per la violazione dei diritti dei lavoratori. In alcuni casi le ammende sono calcolate in base al numero di lavoratori distaccati interessati e tenendo conto delle violazioni precedenti, il che può comportare ammende elevate.

Sebbene la direttiva non fosse ancora applicabile *ratio temporis* al caso, sembra utile menzionare una sentenza del 13 novembre 2018, nella causa C-33/17, *Čepelnik*<sup>11</sup>, in cui la Corte di giustizia dell'Unione europea ha dichiarato che l'articolo 56 del trattato sul funzionamento dell'UE deve essere interpretato nel senso che osta alla legislazione di uno Stato membro ai sensi della quale le autorità competenti possono ordinare a un committente stabilito in tale Stato membro di sospendere i pagamenti al suo contraente stabilito in un altro Stato membro. Inoltre, esso osta altresì all'obbligo di versare una cauzione di importo equivalente al prezzo ancora dovuto per i lavori al fine di garantire il pagamento dell'ammenda che potrebbe essere irrogata al detto contraente in caso di violazione comprovata del diritto del lavoro del primo Stato membro.

La proporzionalità delle sanzioni previste dal diritto austriaco è anche al centro della causa C-64/18, *Maksimovic*<sup>12</sup>.

#### 4. DATI RELATIVI ALLA PROCEDURA DI DISTACCO

Emergono alcune carenze riguardo alla disponibilità di dati esaurienti e attendibili sulla procedura di distacco, anche se l'attuazione della direttiva apporta alcuni miglioramenti.

La fonte principale di informazioni comparabili sul numero di distacchi e di lavoratori distaccati è il cosiddetto "documento portatile A1" nell'ambito del coordinamento della sicurezza sociale. Tale modulo è fornito dallo Stato membro competente su richiesta del datore di lavoro o della persona interessata e stabilisce una presunzione di regolare affiliazione del titolare al sistema di sicurezza sociale dello Stato membro che ha rilasciato il certificato. Spetta alle amministrazioni nazionali della sicurezza sociale raccogliere i dati nazionali per quanto riguarda i documenti rilasciati e ricevuti e comunicarli alla Commissione, la quale redige una relazione comparativa annuale nell'ambito della commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

I dati raccolti attraverso tale procedura presentano il vantaggio dell'attendibilità e della comparabilità tra gli Stati membri, ma anche alcune limitazioni. In primo luogo, il fatto che i dati si basino sulla definizione di distacco secondo le norme di coordinamento della sicurezza sociale crea alcune incongruenze con le definizioni stabilite dalla direttiva sul distacco dei lavoratori. Ciò vale in particolare per quanto riguarda l'inclusione nel conteggio totale dei lavoratori autonomi e delle persone attive in due o più Stati membri e la mancanza di dati relativi ai distacchi di durata superiore a due anni, che sono inclusi nei dati del documento portatile A1. In secondo luogo, l'effettivo rispetto delle norme di coordinamento della sicurezza sociale può influire sull'adeguatezza dei dati relativi ai distacchi a breve termine, improvvisi e ripetitivi. Infine, vi sono alcune lacune nella completezza dei dati relativi ai lavoratori distaccati ricevuti, in particolare per quanto riguarda il paese di destinazione dei lavoratori distaccati in due o più Stati membri, che non deve essere rilevato dagli Stati membri nel processo di raccolta dei dati per il coordinamento della sicurezza sociale.

Come si evince dal capo 3.6.1, tutti gli Stati membri (ad eccezione del Regno Unito) hanno introdotto l'obbligo di una semplice dichiarazione e, pertanto, è attualmente possibile

---

<sup>11</sup> Sentenza della Corte (Grande Sezione) del 13 novembre 2018, nella causa C-33/17, *Čepelnik* d.o.o. /Michael Vavti, ECLI:UE:C:2018:896.

<sup>12</sup> Sentenza della Corte del 12 settembre 2019 nella causa C-64/18 *Maksimovic* (cause riunite C-64/18, C-140/18, C-146/18, C-148/18) ECLI:EU:C:2019:723.

integrare i dati basati sul modulo del documento portatile A1 con i dati relativi alle dichiarazioni di distacco.

Nel 2018 tali dati sono stati raccolti per la prima volta attraverso un questionario che è stato inviato al comitato di esperti sul distacco dei lavoratori. La relazione presenta i risultati della raccolta di dati sul numero di lavoratori distaccati registrati nei sistemi di dichiarazione degli Stati membri ospitanti nel 2017. La relazione è contenuta nell'allegato IV del documento di lavoro dei servizi della Commissione.

Queste due fonti di raccolta dei dati possono essere complementari e consentono di disporre di informazioni più precise, in particolare sul numero di lavoratori distaccati e di distacchi negli Stati membri ospitanti, sui settori di attività in cui operano e sulla durata media del periodo di distacco.

## **5. ACCORDI BILATERALI**

Secondo le risposte al questionario inviate al comitato di esperti sul distacco dei lavoratori, la maggior parte degli Stati membri (Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia e Spagna) dispone di accordi bilaterali o dichiarazioni congiunte con altri Stati membri in materia di distacco di lavoratori per quanto riguarda la cooperazione amministrativa tra diverse autorità. La maggioranza di tali Stati membri ha riferito di aver fatto ricorso a tali accordi in luogo di o in aggiunta al sistema di informazione del mercato interno e ciò per vari motivi. Secondo le risposte degli Stati membri, in Croazia e nei Paesi Bassi il primo contatto è effettuato a livello bilaterale per raccogliere maggiori informazioni e il sistema di informazione del mercato interno viene utilizzato in seguito per gli scambi. In Estonia lo scambio di informazioni è considerato più rapido per telefono e per posta elettronica.

Tuttavia, vi è anche un gran numero di Stati membri (Cipro, Germania, Irlanda, Italia, Lituania, Lettonia, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica ceca, Slovacchia, Svezia e Ungheria) che utilizza solo il sistema di informazione del mercato interno per la cooperazione amministrativa perché è considerato più conveniente o non vi sono accordi bilaterali applicabili.

## **6. POSSIBILI MODIFICHE E ALTRI MIGLIORAMENTI**

L'articolo 24, paragrafo 1, della direttiva stabilisce che la Commissione, nel riesaminare l'applicazione e l'attuazione della direttiva, propone anche, se del caso, le modifiche e gli emendamenti necessari. Inoltre, l'articolo 24, paragrafo 2, della direttiva prevede espressamente la possibilità di apportare modifiche in due casi. In primo luogo per quanto riguarda gli elementi fattuali elencati all'articolo 4, paragrafi 2 e 3, concernenti la valutazione generale intesa a determinare se un'impresa esercita effettivamente attività sostanziali nello Stato membro di stabilimento e se un lavoratore distaccato presta la sua attività temporaneamente in uno Stato membro diverso da quello in cui abitualmente lavora. In relazione a questi due elenchi, potrebbero essere definiti eventuali nuovi elementi. In secondo luogo per quanto riguarda l'adeguamento dei termini previsti all'articolo 6, paragrafo 6, al fine di ridurli.

Per quanto concerne gli elenchi degli elementi fattuali di cui all'articolo 4, paragrafi 2 e 3, alcuni Stati membri hanno generalmente indicato nelle loro risposte al questionario che tali

elenchi erano considerati adeguati, mentre taluni Stati membri propongono di aggiungere all'articolo 4, paragrafo 2, ad esempio, informazioni relative al fatturato, all'indirizzo della sede legale delle imprese o al direttore del personale, al pagamento dei contributi previdenziali e dell'imposta sulle società, alla legge e/o al contratto collettivo applicabile e all'impresa che dirige e controlla il lavoratore, stabilisce le ore di lavoro straordinario e definisce il programma di lavoro. Tuttavia, tali aspetti sono già contemplati all'articolo 4 (o nelle domande relative all'articolo 4 nel sistema di informazione del mercato interno), all'articolo 9, paragrafo 1, o potrebbero rientrare nell'articolo 9, paragrafo 2, se gli Stati membri desiderano fare ricorso agli stessi. Va inoltre osservato che gli elenchi degli elementi di cui all'articolo 4 non sono esaustivi. Gli Stati membri possono definire elementi ulteriori/aggiuntivi nella legge nazionale di recepimento della direttiva, come alcuni hanno fatto.

Pertanto, la Commissione non ritiene necessario proporre di modificare l'articolo 4 in questa fase.

Per quanto riguarda i termini di cui all'articolo 6, paragrafo 6, per fornire le informazioni richieste nel sistema di informazione del mercato interno, nessuno Stato membro ha suggerito nelle risposte al questionario di abbreviare tali termini. Le statistiche del sistema di informazione del mercato interno mostrano che circa due terzi delle richieste hanno ricevuto risposta entro i termini.

Per i motivi di cui sopra, la Commissione non ritiene utile che l'articolo 6, paragrafo 6, sia modificato in questa fase. Al fine di rafforzare ulteriormente l'applicazione della direttiva sul distacco dei lavoratori, la Commissione adotterà misure per promuovere e facilitare la cooperazione amministrativa, in particolare mediante l'Autorità europea del lavoro.

Vi sono alcuni aspetti che sono stati portati all'attenzione della Commissione da diversi portatori di interessi e che potrebbero necessitare di miglioramenti. Tra questi figurano la semplificazione dei sistemi di controllo amministrativo, ad esempio con l'introduzione di un sistema di dichiarazione unico a livello di UE o di un modello comune per i siti web. Tali questioni potrebbero essere risolte con un lavoro comune in seno al comitato di esperti sul distacco dei lavoratori o nell'ambito dell'Autorità europea del lavoro, una volta che questa diventerà operativa, e non comportano pertanto una modifica della direttiva.

Alla luce di quanto precede e tenuto conto del periodo di tempo limitato in cui la direttiva è stata in vigore e del fatto che non sono stati segnalati ulteriori problemi che richiedano modifiche della direttiva, la Commissione non ritiene necessario proporre modifiche della direttiva in questa fase.

## **7. CONCLUSIONI**

Le norme applicabili al distacco sono state oggetto di discussioni a livello dell'UE nel corso degli ultimi cinque anni. Nel maggio 2014 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato la direttiva 2014/67/UE concernente l'applicazione ("la direttiva"), che contiene un quadro comune relativo a un insieme di disposizioni, misure e meccanismi di controllo necessari per migliorare e uniformare l'applicazione nella pratica della direttiva 96/71/CE.

A seguito di una proposta della Commissione del marzo 2016, nel luglio 2018 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato la direttiva 2018/957/UE recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori allo scopo di meglio garantire i diritti dei lavoratori e una concorrenza leale per i prestatori di servizi. Le modifiche introdotte dalla direttiva 2018/957 si applicano solo a decorrere dal 30 luglio 2020.

La Commissione ha lavorato in stretto contatto con tutti i soggetti interessati degli Stati membri e con le parti sociali ai preparativi per l'attuazione delle nuove norme. I lavori relativi alla direttiva 2018/957/UE sono ancora in corso.

Oggi la Commissione rileva che il recepimento della direttiva da parte di tutti gli Stati membri ha migliorato l'applicazione della direttiva sul distacco dei lavoratori negli Stati membri, in particolare tramite la cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno. Con l'introduzione di obblighi amministrativi e misure di controllo, gli Stati membri hanno maggiori possibilità di controllare il rispetto delle norme e di garantire i diritti dei lavoratori distaccati.

La Commissione continuerà a collaborare con gli Stati membri per garantire che la direttiva continui ad essere correttamente recepita e applicata, in particolare per quanto riguarda gli obblighi amministrativi, le misure di controllo e la responsabilità di subcontratto.

Inoltre, per assicurare una maggiore coerenza nell'interpretazione e nell'applicazione delle norme sul distacco in tutta l'UE, la Commissione ha anche pubblicato una guida pratica sul distacco, dopo aver consultato i rappresentanti degli Stati membri e delle organizzazioni delle parti sociali a livello europeo. Il documento intende aiutare i datori di lavoro, i lavoratori e le autorità nazionali a comprendere le norme sul distacco dei lavoratori. Sarà regolarmente aggiornato per tenere conto dei nuovi sviluppi. Ciò vale in particolare per quanto riguarda l'applicazione delle norme sul distacco ai lavoratori mobili del settore del trasporto internazionale per integrare la giurisprudenza della Corte<sup>13</sup> e le modifiche nel quadro giuridico<sup>14</sup>.

La Commissione continuerà inoltre a fornire assistenza a tutte le parti interessate, congiuntamente all'Autorità europea del lavoro, non appena questa diventerà operativa. In particolare, promuoverà la cooperazione tra le autorità responsabili della cooperazione amministrativa e della mutua assistenza per garantire sinergie tra tutti i servizi di informazione e di assistenza, facilitare il rispetto degli obblighi amministrativi e sostenere le procedure transfrontaliere di applicazione delle sanzioni e delle ammende.

---

<sup>13</sup> In particolare nelle cause congiunte C-370/17 e C-37/18 e nelle cause C-16/18 e C-815/18.

<sup>14</sup> Vedasi la proposta di *lex specialis* per i lavoratori del trasporto internazionale su strada (COM (2017) 278) e la proposta di regolamento per aggiornare le norme dell'UE sul coordinamento della sicurezza sociale (COM (2016) 815).