



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 4.4.2006
COM(2006) 159 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Orientamenti relativi al distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi

{SEC(2006) 439}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

Orientamenti relativi al distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi

1. OGGETTO DELLA PRESENTE COMUNICAZIONE

L'articolo 49 del trattato CE (successivamente denominata "CE") sancisce il principio in base al quale gli Stati membri devono garantire la libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità. Tale libertà fondamentale comprende il diritto di un prestatore stabilito in uno Stato membro di distaccare temporaneamente lavoratori in un altro Stato membro al fine di prestarvi servizi. La libera prestazione dei servizi, in quanto principio fondamentale del trattato, può essere limitata solo da normative che siano giustificate dai motivi di cui all'articolo 46 CE o da ragioni imperative di interesse generale, nel rispetto dei principi di non-discriminazione e di proporzionalità.

Nel precisare le norme imperative in vigore nel paese ospitante che si devono applicare ai lavoratori distaccati la direttiva 96/71/CE (successivamente denominata "la direttiva") definisce un « nocciolo duro » di condizioni di lavoro e di occupazione e lo rende vincolante per le imprese che distaccano lavoratori in uno Stato membro diverso da quello nel cui territorio operano abitualmente. La direttiva ha una finalità sociale esplicita: garantire ai lavoratori distaccati che durante il distacco il loro datore di lavoro rispetti talune norme protettive dello Stato membro ospitante. Tali norme riguardano in particolare:

- i periodi massimi di lavoro e i periodi minimi di riposo,
- la durata minima delle ferie annuali retribuite,
- le tariffe minime salariali,
- le condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, in particolare la cessione temporanea di lavoratori da parte di imprese di lavoro temporaneo,
- la sicurezza, salute e igiene sul lavoro,
- i provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti e puerpere, bambini e giovani.

Gli Stati membri sono giuridicamente tenuti ad adottare le disposizioni necessarie a conformarsi alla direttiva, a prendere misure adeguate in caso di inosservanza di tali disposizioni, a garantire che i lavoratori e/o i loro rappresentanti dispongano di provvedimenti idonei per far rispettare gli obblighi di cui alla presente direttiva, nonché a predisporre una cooperazione tra le amministrazioni pubbliche.

La direttiva si propone di conciliare da un lato il diritto delle imprese a prestare servizi transfrontalieri in conformità dell'articolo 49 CE, e dall'altro i diritti dei lavoratori temporaneamente distaccati all'estero per prestare tali servizi.

Dopo l'adozione in data 16 febbraio 2006 da parte del Parlamento europeo di una risoluzione legislativa sulla proposta di direttiva relativa ai servizi nel mercato interno, la Commissione ha presentato una proposta modificata nella quale non figurano più gli articoli 24 e 25 della proposta iniziale, contenenti specifiche disposizioni relative al distacco di lavoratori. Con tali articoli la Commissione intendeva abrogare alcune prescrizioni amministrative relative al distacco di lavoratori. Unitamente all'abrogazione delle prescrizioni venivano proposte misure intese a rafforzare la cooperazione amministrativa tra Stati membri.

Quanto alle prescrizioni amministrative di cui agli articoli 24 e 25, la Commissione si è impegnata a definire orientamenti conformi allo stato attuale del diritto comunitario. La presente comunicazione indica agli Stati membri la via da seguire per adeguarsi all'acquis comunitario, quale interpretato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia delle Comunità europee in applicazione dell'articolo 49 CE, nonché per raggiungere più efficacemente i risultati perseguiti dalla direttiva. Le informazioni raccolte dai servizi della Commissione nella relazione SEC(2006) 439¹, allegata alla presente comunicazione, dimostrano che in materia di accesso alle informazioni, di cooperazione e di controllo dell'osservanza della legislazione si possono realizzare notevoli miglioramenti, soprattutto con la definizione e la diffusione di pratiche migliori.

La presente comunicazione non pregiudica né le prerogative della Commissione – quali previste dal Trattato – intese a garantire il rispetto del diritto comunitario da parte degli Stati membri, né le norme generali in materia di obblighi di visto.

2. ORIENTAMENTI: MISURE DI CONTROLLO

Nella sua giurisprudenza² la Corte ha ammesso la possibilità degli Stati membri di accertare che non sussistano abusi della libera prestazione di servizi, come ad esempio il collocamento di lavoratori provenienti da paesi terzi sul mercato del lavoro dello Stato membro ospitante. Essa ha anche riconosciuto la fondatezza di misure di controllo necessarie a verificare l'osservanza di condizioni esse stesse giustificate da ragioni di interesse generale. La Commissione desidera comunque rammentare che in occasione dei controlli eseguiti nel quadro dell'applicazione della direttiva, gli Stati membri sono tenuti a rispettare l'articolo 49 CE e a non creare o non mantenere restrizioni ingiustificate e sproporzionate alla libera prestazione di servizi all'interno della Comunità. In effetti la Corte ha ribadito a varie riprese che – nel rispetto del principio di proporzionalità – tali controlli devono risultare adeguati a raggiungere i loro obiettivi e non devono limitare la libera prestazione di servizi in misura superiore al necessario³.

¹ La relazione risponde alla richiesta rivolta dal Parlamento europeo alla Commissione nella risoluzione del 15 gennaio 2004, P5_TA (2004)0030.

² Causa C-113/89 (Rush Portuguesa L^{da} c. Office national d'immigration), sentenza del 27 marzo 1990, punto 17 e cause riunite C-369/96 e 376/96 (pubblico ministero c. Jean-Claude Arblade e altri), sentenza del 23 novembre 1999, punto 62.

³ Vedere in proposito le sentenze Commissione c. Lussemburgo, causa C-445/03, sentenza del 21 ottobre 2004, punto 40, e Commissione c. Germania, C-244/04, sentenza del 19 gennaio 2006, punto 36.

2.1. Misure di applicazione generale

Tra le misure di controllo adottate da alcuni Stati membri, che rendono necessario un chiarimento in base alla giurisprudenza della Corte relativa all'articolo 49 CE, le seguenti rivestono particolare importanza⁴:

- l'obbligo di disporre di un rappresentante sul territorio dello Stato membro ospitante;
- l'obbligo di ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti dello Stato membro ospitante o di registrarsi presso di esse o altro obbligo equivalente;
- l'obbligo di fare una dichiarazione;
- l'obbligo di tenere e conservare documenti sociali sul territorio del paese ospitante e/o alle condizioni ivi applicabili.

a) L'obbligo di disporre di un rappresentante domiciliato sul territorio dello Stato membro ospitante

La Corte⁵ ha definito l'obbligo di avere una dipendenza nel territorio nazionale come *"la negazione stessa della libera prestazione di servizi"*. L'eventuale obbligo per un prestatore di servizi di designare un rappresentante con domicilio nello Stato membro al fine di offrirvi i propri servizi – che si avvicina a quello di eleggere domicilio presso un mandatario abilitato, condannato dalla Corte – sembra incompatibile con l'articolo 49 CE⁶.

Nella sentenza *Arblade e altri*⁷, la Corte ha statuito che un obbligo di tenere a disposizione e di conservare taluni documenti presso il domicilio di una persona fisica nello Stato membro ospitante, che li tiene in quanto incaricata o mandataria del datore di lavoro che l'ha designata, anche dopo che il datore di lavoro ha smesso di occupare lavoratori in tale Stato, può essere consentito solo se le autorità nazionali non sono in grado di adempiere in modo efficace al loro compito di controllo in assenza di tale obbligo. Questa giurisprudenza dovrà essere interpretata caso per caso, ma si può ritenere che per svolgere questo compito sia sufficiente designare una persona tra i lavoratori distaccati, ad esempio un caposquadra, che serva da collegamento tra impresa straniera e ispettorato del lavoro.

Conclusioni: Alla luce dell'attuale giurisprudenza si deve concludere che l'obbligo che uno Stato membro impone alle imprese che distaccano lavoratori sul suo territorio di disporre di un rappresentante domiciliato nello Stato membro ospitante è sproporzionato rispetto all'obiettivo di garantire il controllo delle condizioni di occupazione di tali lavoratori. Dovrebbe essere sufficiente designare una persona tra i lavoratori distaccati, ad esempio un caposquadra, che serva da collegamento tra impresa straniera e autorità di controllo competente.

⁴ Tali misure sono state individuate nella Relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo sullo stato del mercato interno dei servizi – COM(2002) 441 del 30 luglio 2002.

⁵ Causa C-279/00 (Commissione c. Repubblica italiana), sentenza del 7 febbraio 2002, punto 18.

⁶ A questo proposito si veda ad esempio la sentenza della Corte del 6 marzo 2003 nella causa C-478/01, punto 19.

⁷ Si veda la nota 2, punto 76.

b) L'obbligo di ottenere un'autorizzazione dalle autorità competenti dello Stato membro ospitante o di registrarsi presso di esse o altro obbligo equivalente

Secondo una giurisprudenza costante della Corte, una normativa nazionale che subordini – in generale e per tutte le attività – al rilascio di un'autorizzazione amministrativa l'esercizio di talune prestazioni di servizi sul territorio nazionale da parte di un'impresa avente sede in un altro Stato membro costituisce una restrizione alla libera prestazione dei servizi ai sensi dell'articolo 49 CE (si veda in particolare la sentenza Vander Elst⁸).

Vi sono varie attività, il cui esercizio negli Stati membri viene disciplinato da disposizioni legislative o regolamentari comprendenti uno specifico regime di autorizzazione per ogni attività. Un numero consistente di Stati membri ad esempio ha istituito nel proprio ordinamento regimi di autorizzazione per le imprese di lavoro temporaneo intesi ad assicurare che esse offrano garanzie sufficienti per svolgere tale attività.

Lo Stato membro ospitante può imporre una autorizzazione preventiva solo per l'esercizio di talune attività, indipendentemente dalla situazione di distacco, a condizione che essa possa essere giustificata da ragioni imperative di interesse generale e sia proporzionata e compatibile con le disposizioni pertinenti del trattato sulla libera prestazione di servizi. Tale obbligo dovrà tener conto di controlli e verifiche già eseguiti nello Stato membro d'origine.

Conclusioni: Alla luce dell'attuale giurisprudenza, si deve concludere che una normativa che subordini ad un controllo preventivo sistematico il distacco dei lavoratori – anche tramite l'obbligo di una specifica autorizzazione o registrazione preventiva del distacco – sarebbe sproporzionata.

c) L'obbligo di fare una dichiarazione

Sono quasi la metà gli Stati membri che impongono ai prestatori di servizi che distaccano lavoratori nel loro territorio di fare una dichiarazione preventiva alle autorità nazionali⁹. Sembra che tali dichiarazioni si propongano, da un lato di consentire alle autorità nazionali di verificare le informazioni sui distacchi ottenute durante i controlli sul sito, e d'altro lato, di aiutare gli ispettorati del lavoro a valutare i rischi per indirizzare i controlli verso le situazioni o le imprese a rischio elevato.

Fino ad ora non vi sono sentenze della Corte che riguardino specificamente l'ammissibilità di un obbligo di dichiarazione relativa al distacco. Nella causa *Commissione c. Lussemburgo*¹⁰, concernente l'imposizione di un obbligo di permesso di lavoro per un lavoratore distaccato cittadino di uno Stato terzo nel quadro di una prestazione di servizi, Corte ha dichiarato che *"l'obbligo imposto ad un'impresa prestatrice di servizi di segnalare preventivamente alle autorità locali la presenza di uno o più lavoratori dipendenti distaccati, la durata di tale presenza e la/le prestazione/i di servizi che giustificano il distacco costituirebbero una misura altrettanto efficace e meno restrittiva rispetto alla condizione controversa. Sarebbe tale da consentire alle autorità di controllare il rispetto della normativa sociale lussemburghese"*

⁸ Causa C-43/93 (Raymond Vander Elst c. Office des migrations internationales), sentenza del 9 agosto 1994.

⁹ Si tratta di Austria, Belgio, Francia, Germania, Grecia, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Ungheria. Slovenia e Repubblica ceca impongono un obbligo analogo ai destinatari dei servizi.

¹⁰ Si veda la nota 3, punto 31.

durante il periodo di distacco, tenendo conto degli obblighi ai quali l'impresa è già soggetta per effetto delle norme di diritto del lavoro vigenti nello Stato membro d'origine".

Quanto al distacco di lavoratori cittadini di uno Stato terzo da parte di un prestatore di servizi comunitario, nella propria sentenza Commissione c. Germania¹¹ la Corte ha concluso che *"come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 27 delle sue conclusioni, la condizione che da parte del prestatore di servizi venga fornita una semplice dichiarazione preliminare attestante che i lavoratori interessati sono in una situazione regolare (...) nello Stato membro ove la detta impresa li occupa, offrirebbe alle autorità nazionali, in maniera meno restrittiva e parimenti efficace come il controllo preliminare al distacco, garanzie circa la regolare situazione di tali lavoratori e il fatto che questi esercitano la loro attività principale nello Stato membro dove ha sede l'impresa prestatrice di servizi. Una siffatta condizione consentirebbe alle autorità nazionali di controllare tali dati a posteriori e di adottare le misure necessarie in caso di irregolarità della situazione di detti lavoratori".*

Secondo tale giurisprudenza della Corte, per consentire agli Stati membri di essere sempre informati della presenza di lavoratori distaccati di paesi terzi sul proprio territorio, la dichiarazione è una misura parimenti efficace e meno restrittiva di un'autorizzazione preventiva.

Gli Stati membri devono astenersi dall'utilizzazione delle dichiarazioni a fini diversi dall'informazione, in particolare a fini di controllo o di registrazione delle imprese prestatrici di servizi, che equivarrebbe ad un regime di autorizzazione.

Conclusioni: Alla luce dell'attuale giurisprudenza, secondo la Commissione lo Stato membro ospitante, per poter verificare il rispetto delle condizioni di occupazione di cui alla direttiva, deve poter esigere dal prestatore di servizi – nel rispetto del principio di proporzionalità – la presentazione, al più tardi all'inizio dei lavori, di una dichiarazione che indichi i lavoratori distaccati, nonché la durata e il tipo di servizi. Eventualmente la dichiarazione potrebbe anche attestare che i lavoratori dei paesi terzi distaccati si trovano in situazione regolare nel paese in cui è stabilito il prestatore di servizi, anche per quanto riguarda gli obblighi di visto, e vi sono legalmente occupati.

d) L'obbligo di tenere e conservare documenti sociali sul territorio del paese ospitante e/o alle condizioni ivi applicabili

La Corte di Giustizia si è pronunciata sugli obblighi di tenuta e conservazione nello Stato membro ospitante di documenti sociali concernenti i lavoratori distaccati.

Nella sentenza *Arblade e altri*¹² la Corte ha constatato che un'efficace tutela dei lavoratori, segnatamente in materia di sicurezza e salute, nonché in materia di orario di lavoro, può comportare che taluni documenti vengano tenuti in un luogo accessibile e chiaramente identificato del territorio dello Stato membro ospitante a disposizione delle autorità di tale Stato incaricate di effettuare i controlli, *"in particolare in mancanza di un sistema organizzato di cooperazione o di scambio di informazioni tra gli Stati membri, quale previsto dall'articolo 4 della direttiva 96/71/CE".*

¹¹ Si veda la nota 3, punto 41.

¹² Si veda la nota 2, punto 61.

Nella stessa sentenza tuttavia la Corte ha precisato che, prima di imporre tale obbligo a un prestatore di servizi, le autorità competenti del paese ospitante devono verificare che la tutela sociale dei lavoratori non sia sufficientemente garantita mediante la presentazione, entro un termine ragionevole, dei documenti tenuti nello Stato membro di stabilimento¹³. Nella sentenza *Finalarte*¹⁴ la Corte ha ammesso che le imprese stabilite al di fuori dello Stato membro ospitante potrebbero essere obbligate a fornire più informazioni delle imprese stabilite in tale Stato membro, laddove tale disparità di trattamento possa essere attribuita a differenze oggettive esistenti tra tali imprese e quelle stabilite nello Stato ospitante.

Per contro la Corte ha anche stabilito che occorre verificare se le informazioni fornite dai documenti richiesti dalla normativa dello Stato membro di stabilimento siano globalmente sufficienti a permettere i controlli necessari nello Stato membro ospitante.¹⁵

Dopo la scadenza del termine di recepimento della direttiva nel 1999 e la successiva attuazione della cooperazione in materia d'informazione di cui all'articolo 4, la possibilità degli Stati membri di imporre la tenuta di taluni documenti sociali nello Stato di distacco diviene più limitata. Le Commissioni ritiene comunque che lo Stato membro ospitante possa sempre imporre la tenuta sul luogo di lavoro di taluni documenti che inevitabilmente hanno origine e si trovano sul sito, quali i registri degli orari effettivi di lavoro o i documenti relativi alle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro. Affinché le autorità dello Stato membro ospitante possano controllare le condizioni di occupazione a norma della direttiva 96/71/CE, è loro consentito di imporre al prestatore di servizi la presentazione entro un termine ragionevole dei documenti ritenuti necessari per eseguire tali controlli.

Non è comunque accettabile che lo Stato membro ospitante esiga una seconda serie di documenti in conformità della propria normativa, per la sola ragione che vi sono alcune differenze di forma o di contenuto rispetto ai documenti conformi alla normativa dello Stato membro di stabilimento. Non è più accettabile che si possano esigere i documenti della previdenza sociale, in quanto oggetto di una procedura specifica nel paese d'origine, in conformità del regolamento (CEE) n. 1408/71. Per contro nella sentenza *Arblade e altri*¹⁶ la Corte di giustizia ha riconosciuto che *"i dati informativi richiesti rispettivamente dalla normativa dello Stato membro di stabilimento e da quella dello Stato membro ospitante (...) possono essere così diversi da far sì che i controlli richiesti dalla normativa dello Stato membro ospitante non possano essere effettuati sulla base di documenti tenuti in conformità della normativa dello Stato membro di stabilimento"*.

Conclusioni: Alla luce della predetta giurisprudenza si deve concludere che lo Stato membro ospitante, per poter verificare il rispetto delle condizioni di occupazione di cui alla direttiva, deve poter esigere – nel rispetto del principio di proporzionalità – la tenuta sul luogo di lavoro di documenti che per loro natura vi trovano origine, quali i "time sheets" o i documenti relativi alle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro. Lo Stato membro ospitante non può esigere una seconda serie di documenti se le informazioni fornite dai documenti richiesti dalla normativa dello Stato membro di stabilimento sono globalmente sufficienti a permettere i

¹³ Si veda la nota 2, punto 65.

¹⁴ Cause riunite C-49/98, 50/98, 52/98, 54/98, 68/98 e 71/98 (*Finalarte Sociedade de Construção Civil L^{da} c. Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft e. a.*), sentenza del 25 ottobre 2001, punti 69-74.

¹⁵ Si veda la nota 2, punti 64-65.

¹⁶ Si veda la nota 2, punto 63.

controlli necessari nello Stato membro ospitante.

2.2. Misure applicabili ai lavoratori distaccati cittadini di paesi terzi

Nell'attuale giurisprudenza sulla libera prestazione di servizi a norma dell'articolo 49 CE (si vedano ad esempio le sentenze *Vander Elst*¹⁷ e *Commissione c. Lussemburgo*¹⁸) la Corte aveva stabilito che i lavoratori, qualora siano regolarmente e stabilmente occupati da un prestatore di servizi stabilito in uno Stato membro (di origine), possono essere distaccati in un altro Stato membro (ospitante), senza doversi essere sottoposti a formalità amministrative quali il permesso di lavoro.

La Corte ha anche ritenuto sproporzionate alcune ulteriori condizioni imposte al distacco dei lavoratori di paesi terzi da qualche Stato membro. Nella causa *Commissione c. Germania*¹⁹ la CGCE ha giudicato non conforme all'articolo 49 CE l'obbligo l'imposto dalla legislazione tedesca ai lavoratori cittadini di uno Stato terzo – distaccati da un'impresa stabilita in un altro Stato membro – di essere occupati da almeno un anno da tale impresa per ottenere il rilascio di un permesso di soggiorno. In questa causa la Commissione ha confermato la sentenza della causa *Commissione c. Lussemburgo*²⁰, in cui aveva stabilito che una legislazione che impone la condizione di un periodo preventivo di impiego di sei mesi eccede quanto può essere preteso in nome dell'obiettivo di tutela sociale dei lavoratori cittadini di uno Stato terzo e non è pertanto giustificata. In tale sentenza la Corte aveva anche condannato l'obbligo di un contratto a tempo indeterminato.

Conclusioni: Alla luce dell'attuale giurisprudenza si deve concludere che allo Stato membro ospitante non è consentito imporre formalità amministrative o condizioni ulteriori ai lavoratori distaccati cittadini di un paese terzo, regolarmente occupati da un prestatore di servizi stabilito in un altro Stato membro, fatto salvo il diritto dello Stato ospitante di verificare l'ottemperanza a tali condizioni nello Stato membro di stabilimento del prestatore di servizi.

3. COOPERAZIONE IN MATERIA D'INFORMAZIONE

a) Accesso all'informazione

L'articolo 4, paragrafo 3 della direttiva impone esplicitamente agli Stati membri di adottare provvedimenti idonei affinché le informazioni relative alle condizioni di lavoro e di occupazione siano generalmente accessibili ai prestatori di servizi stranieri e ai lavoratori.

L'uso di strumenti per diffondere informazioni sulle condizioni di lavoro e di occupazione in occasione del distacco e sugli obblighi da rispettare può migliorare decisamente. Occorre impegnarsi ulteriormente per un concreto miglioramento dei seguenti aspetti:

¹⁷ Si veda la nota 8.

¹⁸ Si veda la nota 3.

¹⁹ Si veda la nota 3.

²⁰ Si veda la nota 3.

- a fronte di un aumento consistente del numero di siti internet internazionali dedicati al distacco, occorre che gli Stati membri sfruttino meglio le possibilità di internet e migliorino accessibilità e chiarezza delle informazioni fornite dai siti nazionali²¹;
- gli Stati membri devono precisare la parte della legislazione nazionale che si applica ai prestatori di servizi stranieri e non devono limitarsi a fornire informazioni sul diritto del lavoro in generale, senza indicare le condizioni che si applicano ai lavoratori distaccati;
- le informazioni dovrebbero essere disponibili in lingue diverse dalla/e lingua/e nazionale/i del paese ospitante;
- gli uffici di collegamento devono disporre di personale e altre risorse adeguati all'assolvimento dei propri obblighi in materia d'informazione;
- gli Stati membri devono assegnare ad una persona di riferimento il compito di trattare le richieste di informazione, perché questo modo di procedere dà risultati migliori di una grande struttura anonima;
- gli uffici di collegamento devono anche essere sostenuti da una struttura efficace. Devono essere in grado di agire da intermediari tra le persone che chiedono informazioni e gli altri enti nazionali competenti.

Per adempiere ai propri obblighi gli Stati membri sono invitati ad impegnarsi ulteriormente per migliorare e rendere più agevole l'accesso all'informazione sui termini e le condizioni di occupazione che devono essere applicati ai prestatori di servizi, nonché per garantire che i propri uffici di collegamento siano in grado di svolgere efficacemente i propri compiti. A questo scopo la Commissione continuerà a sostenere gli Stati membri, soprattutto in sede di gruppo di esperti, e verificherà il loro impegno al fine di garantirne la convergenza verso le pratiche migliori.

b) Cooperazione tra gli Stati membri

L'articolo 4, paragrafi 1 e 2 della direttiva prevede obblighi espliciti in materia di cooperazione tra le amministrazioni nazionali ed affida agli Stati membri il compito di creare le condizioni necessarie per tale cooperazione. Tali obblighi comportano l'istituzione di un'autorità di controllo, che sia in grado di rispondere ad esempio ad una richiesta motivata volta a sapere se la società prestatrice di servizi transnazionali sia effettivamente stabilita nello Stato membro d'origine, oppure ad una richiesta di documenti probatori che consentano di stabilire se il lavoratore sia effettivamente considerato tale dalla legislazione dello Stato membro ospitante.

La richiesta di informazioni può anche procedere in senso contrario, quando ad esempio alla fine del distacco il lavoratore desidera sapere se durante tale periodo ha ottenuto tutto ciò a cui aveva diritto.

Per ottemperare all'articolo 4 della direttiva gli Stati membri devono adoperarsi affinché gli uffici di collegamento e le autorità di controllo siano organizzati e attrezzati in modo da poter

²¹ Collegamenti con i siti nazionali figurano sul sito web della Commissione dedicato al distacco dei lavoratori: http://europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/postingofworkers_fr.htm

svolgere efficacemente le proprie funzioni e rispondere rapidamente alle richieste. In tale contesto può essere necessario che gli uffici di collegamento e/o le autorità di controllo svolgano indagini o ottengano informazioni da altre fonti o enti (come gli istituti di previdenza sociale); dovranno allora procedere come nei casi interni e in conformità della legislazione nazionale.

Le iniziative intraprese dalla Commissione in sede di gruppo di esperti (in particolare l'elaborazione di un codice di condotta per una buona cooperazione e la predisposizione di un modulo multilingue per lo scambio d'informazioni tra le autorità) possono contribuire a migliorare la cooperazione transfrontaliera. Gli scambi di informazioni potranno essere a suo tempo agevolati dal sistema elettronico che verrà creato dalla Commissione per applicare la direttiva sui servizi.

Per adempiere ai propri obblighi gli Stati membri sono invitati ad adottare le misure necessarie affinché i loro uffici di collegamento e/o le loro autorità di controllo siano dotati delle attrezzature e delle risorse necessarie a rispondere in modo efficace alle richieste di informazioni e di cooperazione transfrontaliera provenienti dalle autorità competenti degli altri Stati membri. A questo scopo la Commissione continuerà a sostenere gli Stati membri, in particolare mettendo a loro disposizione sistemi elettronici più adeguati, e verificherà attentamente i loro progressi.

4. CONTROLLO SULL'OSSERVANZA DELLA DIRETTIVA E MISURE DA PRENDERE IN CASO DI INOSSERVANZA

A norma dell'articolo 3 della direttiva gli Stati membri hanno l'obbligo di garantire determinati termini e condizioni ai lavoratori distaccati nel loro territorio, nonché di adottare le misure per prevenire e contrastare qualsiasi comportamento illecito da parte dei prestatori di servizi, che comporti in particolare il rifiuto di accordare tali termini e condizioni. Si tratta di un elemento fondamentale per creare condizioni di concorrenza eque, che diano una garanzia di credibilità al distacco dei lavoratori nel quadro della prestazione transfrontaliera di servizi. Gli Stati membri devono perciò porre in atto meccanismi necessari a garantire l'osservanza delle misure di esecuzione concernenti il distacco dei lavoratori.

I lavoratori distaccati e/o le organizzazioni che li rappresentano dovrebbero avere la possibilità di presentare direttamente denuncia all'autorità competente dello Stato membro ospitante e le denunce dei lavoratori o delle imprese concorrenti dovrebbero poter azionare l'applicazione delle misure. Questa facoltà, se da un lato contribuisce a migliorare il controllo e l'applicazione della normativa, dall'altro presuppone un'autorità di controllo che disponga delle risorse e dei poteri necessari a garantire che alle denunce venga dato corso.

Gli Stati membri sono tenuti a valutare costantemente l'efficacia delle ispezioni sul lavoro e di altri sistemi di controllo ed a riflettere sui mezzi per migliorarla, in conformità degli obblighi loro imposti dalla direttiva. Quest'azione può essere sostenuta con il rafforzamento della cooperazione tra le autorità nazionali responsabili dei controlli (tra cui gli ispettorati del lavoro) sugli aspetti inerenti alla direttiva. I rappresentanti degli ispettorati del lavoro o di altri enti responsabili dell'applicazione della direttiva dovrebbero riunirsi almeno una volta all'anno presso il gruppo di esperti sul distacco dei lavoratori.

In caso di inosservanza degli obblighi che derivano dalla direttiva, a norma dell'articolo 5 della medesima gli Stati membri sono tenuti ad adottare misure adeguate. La scelta degli

strumenti idonei da attivare è di loro competenza, ma essi devono essere in grado di garantire agli interessati un'efficace protezione dei loro diritti ed essere analoghi agli strumenti utilizzati in situazioni strettamente nazionali in caso di inosservanza del diritto interno.

Qualora vengano rilevati illeciti, spetta agli Stati membri predisporre le misure e le relative sanzioni che abbiano caratteristiche di efficacia, proporzionalità e capacità dissuasiva. Essi possono anche prevedere appositi procedimenti che consentano ai lavoratori e/o ai loro rappresentanti di far valere i propri diritti. In tale contesto è indispensabile agevolare l'accesso dei lavoratori distaccati alla giurisdizione – procedimenti di arbitrato e di mediazione inclusi – alle stesse condizioni dei lavoratori nazionali.

In un procedimento pregiudiziale²² la Corte di giustizia delle Comunità europee si è pronunciata su un sistema di responsabilità congiunta e in solido per le imprese generali o principali. Secondo la Corte, l'articolo 5 della direttiva, interpretato alla luce dell'articolo 49 CE, non osta all'uso di tale sistema come misura adeguata in caso di inosservanza della direttiva. La Corte ha anche stabilito che tale misura non deve andare oltre quanto necessario per il conseguimento dell'obiettivo perseguito e ha rinviato alla giurisdizione nazionale l'applicazione della sentenza alla causa in corso.

Gli Stati membri sono invitati a valutare l'impatto dell'introduzione nell'ordinamento nazionale di una misura proporzionata e non discriminatoria di questo tipo. Gli Stati membri già dotati di un sistema analogo devono valutarne l'efficacia in quanto misura proporzionata e non discriminatoria nell'eventualità di inosservanza della direttiva.

Per adempiere ai propri obblighi gli Stati membri sono invitati a riesaminare i propri sistemi di controllo e di attuazione della direttiva. Sono in particolare invitati a porre in atto un meccanismo che rimedi agli inadempimenti, misure di controllo adeguate e proporzionate e la possibilità di sanzionare efficacemente i prestatori di servizi inadempienti. La Commissione s'impegna ad operare con gli Stati membri per migliorare la cooperazione transfrontaliera tra ispettorati del lavoro nelle materie oggetto della direttiva sul distacco dei lavoratori.

5. CONCLUSIONI

È urgente sia chiarire le misure di controllo a cui gli Stati membri possono ricorrere a norma dell'articolo 49 CE, come interpretato dalle sentenze della Corte di giustizia, sia migliorare l'accesso all'informazione e la cooperazione amministrativa. Gli Stati membri dovrebbero operare affinché gli orientamenti contenuti nella presente comunicazione producano quanto prima effetti concreti. Entro i prossimi dodici mesi la Commissione approverà una relazione che esaminerà tutti gli aspetti affrontati dalla presente comunicazione in tutti gli Stati membri e consentirà di valutare i progressi compiuti in questo campo. Per seguire l'evoluzione della situazione negli Stati membri e essere in grado di darne una valutazione obiettiva, sulla base degli orientamenti precedentemente esposti la Commissione:

- invierà al più presto un questionario alle autorità nazionali e alle parti sociali, invitandole non solo a commentare le proprie misure, ma anche a esprimere la propria percezione e il proprio giudizio relativi alle misure o azioni intraprese da altre autorità o parti sociali;

²² Causa C-60/03 (Wolff & Müller GmbH & Co. KG v. José Filipe Pereira Félix), sentenza del 12 ottobre 2004, punto 37.

- inserirà nel suo sito internet un modulo a disposizione degli utenti, che consenta loro di comunicare la propria esperienza, positiva o negativa, in materia di acquisizione di informazioni, cooperazione internazionale e controllo e applicazione della legislazione;
- verificherà e valuterà regolarmente le misure adottate dagli Stati membri per agevolare l'accesso all'informazione e per dare attuazione al codice di buona condotta e al modulo standardizzato per lo scambio di informazioni.

Se al termine di queste verifiche la Commissione dovesse giungere alla conclusione che l'osservanza delle pertinenti disposizioni del diritto comunitario e/o la cooperazione tra Stati membri di cui agli articoli 4 e 5 della direttiva non sono sostanzialmente migliorate, essa adotterà le misure necessarie per porre rimedio a questa situazione.