



Bruxelles, 27 luglio 2016  
(OR. en)

11529/16

---

---

**Fascicolo interistituzionale:  
2016/0070 (COD)**

---

---

**SOC 476  
EMPL 310  
MI 520  
COMPET 435  
CODEC 1110**

#### **NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	22 luglio 2016
Destinatario:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Segretario Generale del Consiglio dell'Unione europea
n. doc. Comm.:	COM(2016) 505 final
Oggetto:	COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE sulla proposta di direttiva recante modifica della direttiva relativa al distacco dei lavoratori, per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, a norma del protocollo n. 2

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento COM(2016) 505 final.

---

All.: COM(2016) 505 final



Bruxelles, 20.7.2016  
COM(2016) 505 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSIGLIO E AI PARLAMENTI NAZIONALI**

**sulla proposta di direttiva recante modifica della direttiva relativa al distacco dei  
lavoratori, per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, a norma del protocollo n. 2**

## 1. INTRODUZIONE

Nei suoi orientamenti politici<sup>1</sup> la Commissione si è impegnata a promuovere un mercato interno più profondo e più equo. L'Unione ha instaurato un mercato interno basato su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e ne garantisce il funzionamento.

È in questo quadro e in linea con il suo programma di lavoro per il 2016 che la Commissione ha adottato, in data 8 marzo 2016, una proposta<sup>2</sup> di revisione mirata della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori<sup>3</sup>. Nella relazione e nei considerando della direttiva proposta e nella relazione sulla valutazione d'impatto<sup>4</sup> che l'accompagna sono illustrate le motivazioni dell'azione e delle scelte strategiche che caratterizzano la proposta stessa.

In estrema sintesi la proposta mira ad assicurare che la libertà di prestazione dei servizi nell'Unione venga attuata in condizioni tali da garantire la parità di condizioni per le imprese e il rispetto dei diritti dei lavoratori. A venti anni dall'adozione della direttiva 96/71/CE la Commissione ha rilevato che tale atto giuridico non assicura più tali condizioni nel quadro delle attuali condizioni economiche e sociali degli Stati membri. È per questo motivo che ha presentato una proposta di intervento legislativo. Attraverso un numero limitato di modifiche mirate della direttiva 96/71/CE, la proposta della Commissione punta a risolvere i problemi specifici di cui è stata constatata l'esistenza.

A norma del protocollo n.2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato ai trattati, i parlamenti nazionali possono formulare un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritengono che il progetto di atto legislativo non sia conforme al principio di sussidiarietà<sup>5</sup>. Qualora i pareri motivati rappresentino almeno un terzo dell'insieme dei voti attribuiti ai parlamenti nazionali<sup>6</sup>, il progetto di atto legislativo deve essere riesaminato. Al termine di tale riesame, la Commissione può decidere di mantenere la proposta, di modificarla o di ritirarla e deve motivare la propria decisione.

Entro il termine di cui all'articolo 6 del protocollo n. 2 quattordici camere dei parlamenti nazionali hanno inviato alla Commissione pareri motivati nei quali affermano che la proposta della Commissione presentata l'8 marzo 2016 non è conforme al principio di sussidiarietà, dando così il via alla procedura prevista dall'articolo 7, paragrafo 2, del suddetto protocollo. La finalità della presente comunicazione è rispondere ai rilievi formulati in merito al principio di sussidiarietà.

---

<sup>1</sup> [http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg\\_it.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/pg_it.pdf).

<sup>2</sup> COM(2016) 128 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0128&qid=1459769597959&from=IT>.

<sup>3</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>4</sup> SWD(2016) 52 final.

<sup>5</sup> I parlamenti nazionali hanno un termine di otto settimane, a decorrere dalla data di trasmissione del progetto di atto legislativo nelle lingue ufficiali dell'Unione, per esprimere un parere motivato.

<sup>6</sup> Ciascun parlamento nazionale dispone di due voti. In un sistema parlamentare bicamerale, ciascuna delle due camere dispone di un voto.

A questo proposito la Commissione ricorda che una delle sue priorità risiede nel rafforzamento dei legami e nell'avvio di un nuovo partenariato con i parlamenti nazionali in modo tale da avvicinare l'Unione ai cittadini<sup>7</sup>. La Commissione attribuisce grande importanza all'approfondimento delle conoscenze specifiche riguardo a ciascun paese all'interno dell'istituzione, al consolidamento della reciproca comprensione e alla creazione di canali di comunicazione efficaci tra il livello nazionale e quello europeo<sup>8</sup>.

## 2. PROCEDURA

La procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del protocollo n. 2 riguarda esclusivamente il principio di sussidiarietà definito all'articolo 5, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea (TUE)<sup>9</sup>. Con i pareri motivati ai sensi dell'articolo 6 di detto protocollo i parlamenti nazionali espongono pertanto le ragioni per le quali ritengono che un progetto di atto legislativo non sia conforme a tale principio.

Entro il termine di cui all'articolo 6 del protocollo n. 2 quattordici camere di undici Stati membri hanno inviato alla Commissione pareri motivati, dando così il via alla procedura prevista dall'articolo 7, paragrafo 2, del protocollo n. 2. Si sono espresse le seguenti camere (tra parentesi il numero dei rispettivi voti): Camera dei deputati rumena (1), Senato rumeno (1), Camera dei deputati ceca (1), Senato ceco (1), Dieta polacca (1), Senato polacco (1), Seimas della Repubblica di Lituania (2), Parlamento danese (2), Parlamento croato (2), Saeima lettone (2), Assemblea nazionale bulgara (2), Assemblea nazionale ungherese (2), Parlamento estone (2) e Consiglio nazionale della Repubblica slovacca (2). I pareri motivati rappresentano 22 voti<sup>10</sup>.

Nel quadro del dialogo politico, pareri sono stati inoltre espressi da sei parlamenti nazionali (le Cortes Generales spagnole, la Camera dei deputati italiana, l'Assemblea da República portoghese, la Camera dei comuni del Regno Unito, il Senato francese e il Senato della Repubblica italiana) che hanno fondamentalmente giudicato la proposta compatibile con il principio di sussidiarietà.

---

<sup>7</sup> Negli orientamenti politici della Commissione, al punto 10 intitolato "Un'Unione di cambiamento democratico", l'ultimo paragrafo recita: *"Ritengo che i rapporti con i parlamenti nazionali siano molto importanti, soprattutto per tutelare il principio di sussidiarietà. Vaglierò le possibilità di migliorare il dialogo con i parlamenti nazionali, in modo tale da avvicinare l'Unione europea ai cittadini."*

<sup>8</sup> Nelle lettere d'incarico a tutti i membri della Commissione il presidente della Commissione ha scritto: *"... voglio che tutti i commissari si impegnino a stringere un nuovo partenariato con i parlamenti nazionali, che meritano un'attenzione particolare. Desidero quindi che i membri del collegio presentino e spieghino ai parlamenti nazionali le più importanti proposte o iniziative (...). In tal modo, inoltre, potremo approfondire le conoscenze specifiche riguardo a ciascun paese all'interno della nostra istituzione, consolidare la reciproca comprensione e creare canali di comunicazione efficaci tra il livello nazionale e quello europeo."*

<sup>9</sup> L'articolo 5, paragrafo 3, del TUE così recita: *"In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l'Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale, ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione."*

<sup>10</sup> La soglia necessaria per l'avvio della procedura di cui all'articolo 7, paragrafo 2, del protocollo n. 2 è di 19 voti.

L'11 maggio 2016, giorno successivo alla scadenza del termine stabilito dall'articolo 6 del protocollo n. 2, la Commissione ha pubblicamente confermato l'avvio della procedura prevista dall'articolo 7, paragrafo 2, del protocollo n. 2.

La Commissione ha attentamente analizzato i pareri motivati, in linea con l'impegno volto ad assicurare ai parlamenti nazionali una forte voce in capitolo nel processo decisionale europeo. Prima di trarre le proprie conclusioni la Commissione ha affrontato direttamente con i parlamenti nazionali le questioni sollevate, in particolare nelle riunioni della Conferenza degli organi parlamentari specializzati negli affari dell'Unione dei parlamenti dell'Unione europea tenutesi rispettivamente il 13 giugno 2016 e l'11 luglio 2016: la prima dedicata a uno scambio preliminare soprattutto su aspetti procedurali e la seconda a una discussione nel merito nel quadro di un dibattito più ampio sulla dimensione sociale dell'UE.

### **3. PROPOSTA DELLA COMMISSIONE DI DIRETTIVA RECANTE MODIFICA DELLA DIRETTIVA RELATIVA AL DISTACCO DEI LAVORATORI**

La proposta della Commissione dell'8 marzo 2016 di una direttiva recante modifica della direttiva 1996 relativa al distacco dei lavoratori trova la sua base giuridica nel mercato unico, segnatamente nell'articolo 53, paragrafo 1, e nell'articolo 62 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Il distacco ha, per definizione, carattere transfrontaliero. Qualsiasi distacco produce effetti in almeno due Stati membri. Le norme in materia di distacco creano necessariamente diritti e obblighi tra persone in diversi Stati membri, ossia tra un datore di lavoro nello Stato membro di origine e un lavoratore che risiede temporaneamente in un altro Stato membro. Va aggiunto che in casi specifici il destinatario del servizio nell'altro Stato membro può essere ritenuto responsabile in solido.

Il distacco dei lavoratori svolge quindi un ruolo centrale nel mercato interno, in particolare nell'ambito della prestazione transfrontaliera di servizi. La Commissione è impegnata per un rafforzamento del mercato interno: ciò implica tra l'altro la necessità di agevolare, in generale, la libertà di prestazione dei servizi e, in particolare, la libertà di prestazione dei servizi da parte delle imprese che distaccano lavoratori. Questo risultato è possibile solo se il quadro legislativo all'interno del quale avviene il distacco contempla norme chiare, eque e applicabili.

Sono tre le modifiche principali che la proposta della Commissione apporta alla direttiva del 1996:

- la proposta stabilisce in primis che tutte le norme imperative in materia di retribuzione nello Stato membro ospitante si applichino ai lavoratori distaccati in tale Stato membro. Le norme stabilite per legge o da contratti collettivi di applicazione generale assumono carattere vincolante nei confronti dei lavoratori distaccati in tutti i settori economici. La proposta consente agli Stati membri che, conformemente alle rispettive norme e prassi nazionali, impongono alle imprese di subappaltare solo ad imprese che riconoscono ai lavoratori le stesse condizioni applicabili all'appaltatore, di applicare parimenti tali regole alle imprese che distaccano lavoratori nel loro territorio;

- in secondo luogo la proposta prevede che le condizioni da applicarsi alle agenzie transfrontaliere che effettuano la cessione temporanea di lavoratori devono essere quelle applicate, a norma dell'articolo 5 della direttiva 2008/104/CE, alle agenzie nazionali che operano nello stesso ambito;

- in terzo luogo, la proposta prevede infine che quando la durata prevista o effettiva del distacco supera i ventiquattro mesi, lo Stato membro ospitante è considerato quello di svolgimento abituale del lavoro. In applicazione delle norme del regolamento Roma I<sup>11</sup>, al contratto di lavoro di tali lavoratori distaccati si applicherà pertanto il diritto del lavoro vigente nello Stato membro ospitante se le parti non avranno effettuato una scelta diversa in merito alla legge applicabile.

La proposta non affronta nessuna delle questioni toccate dalla direttiva di applicazione del 2014 intesa a rafforzare gli strumenti per contrastare e sanzionare le elusioni e le frodi connesse al distacco dei lavoratori. Si concentra piuttosto su questioni che attengono al quadro normativo dell'UE istituito dalla direttiva originaria del 1996. La proposta di revisione mirata della direttiva del 1996 e la direttiva di applicazione sono pertanto complementari tra loro e si rafforzano reciprocamente.

#### **4. RIESAME DELLA SUSSIDIARIETÀ**

##### **4.1. Il principio di sussidiarietà e il protocollo n. 2**

Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea<sup>12</sup>, il controllo giurisdizionale del rispetto del principio di sussidiarietà impone di verificare se il legislatore dell'Unione poteva ritenere, sulla base di elementi circostanziati, che l'obiettivo perseguito dall'azione considerata potesse essere meglio realizzato a livello dell'Unione. Per quanto concerne la valutazione del rispetto del principio di sussidiarietà, la Corte riconosce quindi un certo margine di discrezionalità alle istituzioni dell'Unione. La stessa verifica giuridica è prescritta in sede di riesame delle proposte legislative della Commissione nell'ambito del protocollo n. 2.

Ai sensi dell'articolo 6 del protocollo n. 2 i parlamenti nazionali espongono le ragioni per le quali ritengono che un progetto di atto legislativo non sia conforme al principio di sussidiarietà. Il presente riesame si limita quindi a valutare se l'obiettivo della direttiva di modifica oggetto della proposta possa essere conseguito meglio a livello di Unione.

Tenuto conto del ruolo che tutte le argomentazioni sollevate dai parlamenti nazionali avranno nel processo legislativo, la Commissione intende esaminarle nel dettaglio e rispondere separatamente con lettera ai parlamenti interessati nel quadro del "dialogo politico".

##### **4.2. Rilievi sulla sussidiarietà formulati dai parlamenti nazionali**

Nei pareri motivati i parlamenti nazionali hanno formulato i seguenti rilievi:

- le norme vigenti sono sufficienti e adeguate (punto 4.2.1.);
- l'Unione non costituisce il livello d'azione adeguato (punto 4.2.2.);
- la proposta non riconosce esplicitamente le competenze degli Stati membri in materia di retribuzione e di condizioni di lavoro e di occupazione (punto 4.2.3.);
- la motivazione della proposta in relazione al principio di sussidiarietà è troppo concisa (punto 4.2.4.).

---

<sup>11</sup> Regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (Roma I) (GU L 177 del 4.7.2008, pag. 6).

<sup>12</sup> Sentenza della Corte di giustizia, *Philip Morris*, C-547/14, EU:C:2016:325, punto 218.

#### **4.2.1. Le norme vigenti sono sufficienti e adeguate**

Diversi parlamenti nazionali sostengono che le norme attualmente in vigore sono adeguate perlomeno nei casi in cui la direttiva attuale lascia agli Stati membri la possibilità di andare al di là delle norme generali (estensione dei contratti collettivi al di là del settore edilizio, lavoratori tramite agenzia interinale). Il Parlamento estone formula una tesi analoga per quanto riguarda le condizioni di lavoro dei lavoratori distaccati.

La proposta mira a realizzare condizioni di maggiore parità tra i prestatori di servizi nazionali e quelli transfrontalieri e a far sì che i lavoratori che prestano la loro attività in uno stesso luogo siano tutelati dalle stesse norme imperative in tutti i settori economici, indipendentemente dal loro status di lavoratori locali o distaccati. Questo obiettivo non verrebbe interamente conseguito se gli Stati membri avessero la facoltà, ma non l'obbligo, di applicare tali norme a settori diversi da quello edilizio. In tal caso gli Stati membri potrebbero in effetti scegliere di non avvalersi di detta facoltà e di conseguenza non sarebbero garantite parità di condizioni e una tutela adeguata dei lavoratori distaccati nei settori diversi da quello edilizio. L'obbligo per tutti gli Stati membri di applicare le norme a tutti i settori economici non può essere stabilito a livello nazionale, ma deve essere imposto a livello di Unione. La Commissione ritiene pertanto che l'obiettivo della proposta per quanto concerne questo punto possa essere conseguito meglio a livello di Unione.

Lo stesso dicasi per l'obbligo in capo agli Stati membri di applicare le stesse condizioni ai lavoratori tramite agenzia interinale, siano essi transfrontalieri o nazionali.

L'Assemblea nazionale della Repubblica di Bulgaria, il Senato ceco, il Parlamento estone, l'Assemblea nazionale ungherese, il Seimas della Repubblica di Lituania, il Saeima lettone, la Camera dei deputati rumena e il Consiglio nazionale della Repubblica slovacca sostengono che l'allineamento salariale tra gli Stati membri dovrebbe essere il prodotto di un ulteriore sviluppo economico e non di un intervento legislativo dell'Unione. A tale proposito va osservato che la proposta non ha come obiettivo l'allineamento salariale tra gli Stati membri. Essa assicura semplicemente che le norme imperative in materia di retribuzione dello Stato membro ospitante si applichino anche ai lavoratori distaccati in tale Stato membro. Il fatto che lo sviluppo economico possa determinare nel tempo una maggiore convergenza salariale non esclude la necessità di garantire, anche nel frattempo, condizioni di parità per le imprese e una tutela adeguata dei lavoratori distaccati.

#### **4.2.2. Livello d'azione adeguato**

In tutti i pareri motivati, tranne quello del Parlamento danese, viene sostenuto che l'obiettivo dell'azione potrebbe essere conseguito meglio a livello di Stati membri oppure che la Commissione non avrebbe sufficientemente dimostrato che l'azione debba essere realizzata a livello di Unione.

Alcuni dei parlamenti nazionali che hanno inviato pareri motivati sostengono che ciò vale in particolare per alcune delle norme proposte: estensione dell'applicabilità dei contratti collettivi di applicazione generale al di là del settore edilizio (Assemblea nazionale bulgara, Camera dei deputati e Senato cechi) e norme sui subcontratti a catena e sui lavoratori tramite agenzia interinale (Dieta e Senato polacchi). Secondo l'Assemblea nazionale ungherese, introducendo il concetto di "retribuzione" al posto di quello attuale di "tariffe minime salariali" la proposta non apporta alcun valore aggiunto, e ciò in ragione dell'asserita assenza di chiarezza del concetto di "retribuzione".

Come ricordato nella sezione 3, gli obiettivi della proposta sono: agevolare il corretto funzionamento del mercato interno, in particolare agevolare la libertà di prestazione dei servizi garantendo nel contempo parità di condizioni tra i prestatori di servizi nazionali e transfrontalieri, tutelare adeguatamente i lavoratori distaccati e assicurare chiarezza e prevedibilità del quadro giuridico applicabile ai lavoratori distaccati. La Commissione ritiene che questi obiettivi siano interdipendenti e possano essere conseguiti meglio a livello di Unione. Se, in relazione alle modifiche mirate di cui al progetto di atto legislativo proposto, gli Stati membri intervenissero unilateralmente a livello nazionale, i loro interventi potrebbero determinare una frammentazione del mercato interno per quanto concerne la libertà di prestazione dei servizi.

Già con l'adozione della direttiva del 1996 e in seguito con l'adozione della direttiva di applicazione del 2014, il legislatore dell'Unione ha stabilito che si potesse conseguire meglio a livello di Unione l'obiettivo di agevolare la prestazione di servizi e di garantire nel contempo una maggiore parità di condizioni tra prestatori di servizi nazionali e transfrontalieri e una tutela adeguata dei lavoratori distaccati. Il legislatore dell'Unione ha istituito un quadro normativo in materia di distacco dei lavoratori a livello di Unione tenendo conto della natura intrinsecamente transfrontaliera del distacco dei lavoratori e del rischio, derivante da un intervento unilaterale degli Stati membri a livello nazionale, di una frammentazione del mercato interno per quanto concerne la libertà di prestazione dei servizi.

Con la sua proposta la Commissione agevola l'esercizio dei diritti sanciti dall'articolo 57 del TFUE a norma del quale qualsiasi prestatore può, per l'esecuzione della sua prestazione, esercitare, a titolo temporaneo, la sua attività nello Stato membro ove la prestazione è fornita, alle stesse condizioni imposte da tale Stato ai propri cittadini.

L'azione dei singoli Stati membri non consentirebbe di conseguire un altro importante obiettivo delle misure, che è quello della coerenza giuridica in tutto il mercato interno e di un quadro giuridico chiaro applicabile ai lavoratori distaccati, in quanto la tutela offerta a tali lavoratori varierebbe in funzione dell'approccio seguito dalla Stato membro ospitante. In effetti, l'insufficiente armonizzazione del quadro giuridico a livello di Unione contribuisce alla scarsa conoscenza dei diritti da parte dei lavoratori, delle imprese utilizzatrici e delle agenzie interinali.

Per i suddetti motivi la Commissione ritiene che gli obiettivi della proposta possano essere conseguiti meglio a livello di Unione.

#### **4.2.3. Mancato riconoscimento esplicito delle competenze degli Stati membri**

Secondo il Parlamento danese, il rilievo relativo alla sussidiarietà è dovuto al fatto che la proposta, a differenza della direttiva 96/71/CE, non farebbe esplicito riferimento alla competenza degli Stati membri per quanto concerne la definizione delle tariffe salariali e delle condizioni di lavoro e di occupazione.

In realtà la proposta della Commissione rispetta in maniera piena e inequivocabile la competenza degli Stati membri a fissare la retribuzione e le altre condizioni di lavoro e di occupazione conformemente al diritto e alle pratiche nazionali e lo precisa esplicitamente. Il considerando 12 conferma che "*rientra nella sfera di competenza degli Stati membri stabilire norme sulla retribuzione in conformità ai rispettivi ordinamenti e alle rispettive pratiche*". Il testo proposto per modificare l'articolo 3, paragrafo 1, chiarisce, al primo comma, che le condizioni di lavoro e di occupazione da applicarsi ai lavoratori distaccati sono quelle che, nello Stato membro in cui è fornita la prestazione di

lavoro, sono fissate da disposizioni legislative o da contratti collettivi di applicazione generale. Secondo la modifica proposta, per retribuzione si intendono *"tutti gli elementi della retribuzione resi obbligatori da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali, da contratti collettivi o da arbitrati dichiarati di applicazione generale e/o, in mancanza di un sistema di dichiarazione di applicazione generale di contratti collettivi o di arbitrati, da altri contratti collettivi o arbitrati ai sensi del paragrafo 8, secondo comma, nello Stato membro nel cui territorio è distaccato il lavoratore"*.

Di conseguenza la proposta non disciplina la retribuzione, né definisce la retribuzione o i suoi elementi costitutivi a livello di Unione. Stabilisce unicamente che le norme imperative in materia di retribuzione, fissate dagli Stati membri, debbano applicarsi in modo non discriminatorio ai prestatori di servizi locali e transfrontalieri e ai lavoratori locali e distaccati.

Il Parlamento danese sostiene inoltre che la proposta solleva dubbi circa la competenza degli Stati membri a determinare le condizioni applicabili ai lavoratori tramite agenzia interinale. Esso non contesta la facoltà dell'Unione di intervenire in questo ambito né il fatto che la facoltà attualmente prevista dalla direttiva 1996 diventi un obbligo nella proposta. Secondo il Parlamento danese la competenza nazionale potrebbe essere pregiudicata dall'approccio che comporta un espresso riferimento all'articolo 5 della direttiva 2008/104/CE.

Per agevolare la prestazione transfrontaliera di servizi da parte delle agenzie interinali e garantire nel contempo parità di condizioni e una tutela adeguata dei lavoratori tramite agenzia interinale, è opportuno prevedere che ai lavoratori tramite agenzia interinale transfrontalieri siano riconosciuti gli stessi diritti che la direttiva 2008/104/CE prevede per i lavoratori tramite agenzia interinale nazionali. Tale principio lascia immutata la competenza degli Stati membri a stabilire tali diritti.

#### **4.2.4. Carenza di motivazione**

Vari parlamenti nazionali sostengono che la Commissione non ha rispettato il dettato dell'articolo 5 del protocollo n. 2 allegato al trattato<sup>13</sup> che stabilisce che i progetti di atti legislativi siano motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità; a loro avviso la motivazione contenuta nella relazione della proposta è troppo concisa.

Il rilievo è stato formulato dall'Assemblea nazionale bulgara, dalla Camera dei deputati ceca, dal Senato ceco, dal Parlamento croato, dall'Assemblea nazionale ungherese, dal Saeima lettone, dalla Dieta polacca, dal Senato rumeno e dal Consiglio nazionale della Repubblica slovacca.

---

<sup>13</sup> L'articolo 5 del protocollo n. 2 così recita: *"I progetti di atti legislativi sono motivati con riguardo ai principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Ogni progetto di atto legislativo dovrebbe essere accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Tale scheda dovrebbe fornire elementi che consentano di valutarne l'impatto finanziario e le conseguenze, quando si tratta di una direttiva, sulla regolamentazione che sarà attuata dagli Stati membri, ivi compresa, se del caso, la legislazione regionale."*

Secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia<sup>14</sup>, l'obbligo di motivazione degli atti giuridici, sancito dall'articolo 296, secondo comma, del TFUE implica che tutti gli atti considerati contengano un'esposizione dei motivi che hanno indotto l'istituzione ad emanarli, in modo che la Corte possa esercitare il proprio controllo e che sia gli Stati membri sia i cittadini interessati siano posti in grado di conoscere le condizioni nelle quali le istituzioni dell'Unione hanno fatto applicazione del trattato. Nella stessa sentenza la Corte ammette che una motivazione implicita e finanche limitata costituisca una giustificazione sufficiente del rispetto del principio di sussidiarietà. In una sentenza più recente la Corte ha chiarito che il rispetto dell'obbligo di motivazione in ordine al principio di sussidiarietà deve essere valutato alla luce non solo del tenore dell'atto impugnato, ma anche del suo contesto e delle circostanze del caso di specie<sup>15</sup>. La Corte valuta in particolare se la proposta e la valutazione d'impatto della Commissione contengano informazioni sufficienti in grado di dimostrare in maniera chiara e inequivocabile i vantaggi di un'azione intrapresa a livello di Unione invece che di Stati membri<sup>16</sup>.

Nel caso di specie, la relazione così recita in merito alla sussidiarietà: "La modifica di una direttiva esistente può essere effettuata solo adottando una nuova direttiva." Pur essendo concisa, l'affermazione è integrata dai considerando della proposta di direttiva e dalla relazione della valutazione di impatto che l'accompagna.

I considerando della proposta di direttiva chiariscono i motivi per cui è necessaria un'azione a livello di Unione per migliorare sotto alcuni profili il quadro normativo dell'Unione relativo al distacco dei lavoratori.

Come già in precedenza ricordato, il considerando 12 chiarisce che resta "nella sfera di competenza degli Stati membri stabilire norme sulla retribuzione in conformità ai rispettivi ordinamenti e alle rispettive pratiche".

La relazione sulla valutazione d'impatto che accompagna la proposta contiene una valutazione più particolareggiata in merito ai principi di sussidiarietà e proporzionalità della proposta<sup>17</sup>.

---

<sup>14</sup> Sentenza della Corte di giustizia, *Germania/Parlamento e Consiglio*, C-233/94, EU:C:1997:231, punto 25.

<sup>15</sup> Sentenza della Corte di giustizia, *Philip Morris*, C-547/14, EU:C:2016:325, punto 225. Cfr. anche sentenza della Corte di Giustizia, *Estonia/Parlamento e Consiglio*, C-508/13, EU:C:2015:403, punto 61.

<sup>16</sup> Sentenza della Corte di giustizia, *Philip Morris*, C-547/14, EU:C:2016:325, punto 226.

<sup>17</sup> Al punto 2.6 di tale relazione si legge: "*Un quadro normativo per il distacco dei lavoratori tra gli Stati membri può essere istituito solo a livello di UE. Gli obiettivi sono: agevolare la prestazione transfrontaliera di servizi mediante il distacco dei lavoratori migliorando la chiarezza e la trasparenza delle norme del mercato del lavoro applicabili negli Stati membri che ospitano i lavoratori distaccati; assicurare parità di condizioni concorrenziali nella prestazione di servizi tra le imprese che distaccano lavoratori e le imprese locali dello Stato membro ospitante, garantendo nel contempo un livello adeguato di tutela dei lavoratori distaccati durante lo svolgimento della loro attività lavorativa nello Stato membro ospitante. L'azione dell'UE mediante una direttiva è giustificata per favorire la libertà di prestazione transfrontaliera dei servizi di cui all'articolo 56 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Attualmente la direttiva offre un quadro normativo uniforme in tutta l'UE che stabilisce un nucleo di norme di protezione dello Stato membro ospitante che, indipendentemente dai contenuti, devono applicarsi ai lavoratori distaccati. Di conseguenza, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà, agli Stati membri e alle parti sociali (al livello adeguato) resta la responsabilità di definire la legislazione del lavoro, di organizzare i sistemi di fissazione dei salari e di determinare i livelli della retribuzione e dei suoi elementi costitutivi in conformità agli*

La Commissione ritiene che le informazioni siano sufficienti a consentire al legislatore dell'Unione e ai parlamenti nazionali di valutare se il progetto di atto legislativo in questione rispetti il principio di sussidiarietà.

## **5. CONCLUSIONE**

Stante quanto precede, la Commissione conclude che la sua proposta dell'8 marzo 2016 di revisione mirata della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori rispetti il principio di sussidiarietà sancito dall'articolo 5, paragrafo 3, del TUE e che non sia necessario ritirarla o modificarla. La Commissione mantiene pertanto la sua proposta.

La Commissione proseguirà il dialogo politico con tutti i parlamenti nazionali sui rilievi che vanno al di là del rispetto del principio di sussidiarietà ed è pronta a discutere questi punti con il Parlamento europeo e con il Consiglio nella prospettiva dell'adozione della direttiva proposta.

---

*ordinamenti e alle pratiche nazionali. L'iniziativa proposta non modifica questo approccio. Rispetta quindi i principi di sussidiarietà e proporzionalità e non interferisce con la competenza delle autorità nazionali e delle parti sociali."*