



Senato
della Repubblica



Camera
dei deputati

Schema di decreto legislativo recante
attuazione della direttiva
2014/67/UE, relativa all'applicazione
della direttiva 96/71/CE in materia di
distacco temporaneo di lavoratori in
un altro Stato membro
(AG n. 296)


DOSSIER - XVII LEGISLATURA

aprile 2016



SERVIZIO STUDI

Ufficio ricerche sulle questioni del lavoro e della salute

TEL. 06 6706-2451 - studi1@senato.it -  [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 320



SERVIZIO STUDI

Dipartimento Lavoro

Tel. 06 6760-4884 - st_lavoro@camera.it -  [@CD_lavoro](https://twitter.com/CD_lavoro)

Atti del Governo n. 292

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

**SCHEMA DI LETTURA DELLO
SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO**

Schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva 2014/67/UE, relativa all'applicazione della direttiva 96/71/CE in materia di distacco temporaneo di lavoratori in un altro Stato membro (AG n. 296)

Lo schema di decreto legislativo in esame è stato predisposto ai fini del recepimento della [direttiva 2014/67/UE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014¹.

Tale direttiva (cosiddetta direttiva di applicazione) pone un complesso di misure ai fini dell'applicazione della normativa europea sul distacco temporaneo di lavoratori, da parte del proprio datore, in uno Stato membro diverso da quello in cui lavorano abitualmente. Quest'ultima normativa (di cui alla direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996) stabilisce una serie fondamentale di condizioni di lavoro e di impiego che il datore di lavoro deve rispettare, con riferimento al periodo di distacco (cfr. *infra*). Si ricorda altresì che la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva ([COM\(2016\) 128](#)) di modifica di quest'ultima disciplina.

La direttiva di applicazione in oggetto ha introdotto strumenti nuovi e rafforzati per prevenire e sanzionare elusioni, frode e violazioni in materia². In questa direzione si muovono le norme per l'individuazione dell'autenticità del distacco (art. 4) e quelle intese a facilitare l'accesso alle informazioni sulle condizioni di lavoro e di occupazione (art. 5). Si ricorda, inoltre, che: gli artt. 6-8 della direttiva recano norme in materia di cooperazione e mutua assistenza tra gli Stati membri nell'attuazione della disciplina in oggetto; gli artt. 9-10 disciplinano obblighi amministrativi e misure di controllo; gli artt. 11-12 sono dedicati all'esecuzione degli obblighi, con particolare riferimento alla difesa dei diritti dei lavoratori, anche tramite azioni giudiziarie, e alla responsabilità nei casi di subcontratto. L'esecuzione transfrontaliera delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle ammende è regolata dal Capo VI (artt. 13-19).

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

¹ Direttiva "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»)".

² Al riguardo, si segnala che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è recentemente intervenuto, con la circolare n. 14/2015, sul fenomeno dei cd. contratti "rumeni" (contratti di intermediazione proposti da alcune agenzie di somministrazione con riduzione del costo del lavoro attraverso l'eliminazione di tutele del lavoratore), dichiarandone l'irregolarità e il "netto contrasto con la disciplina comunitaria e nazionale in materia di distacco transnazionale", richiamando, sul punto, proprio le direttive 96/71/CE e 2014/67/UE.

Lo schema di decreto in esame sostituisce la normativa posta dal D.Lgs. 25 febbraio 2000, n. 72, il quale viene abrogato esplicitamente (**articolo 25**)³. Quest'ultimo decreto ha recepito nel nostro ordinamento la suddetta direttiva 96/71/CE.

Gli **articoli 1, 2 e 4** dello schema di decreto confermano, con talune integrazioni e specificazioni, norme generali, già stabilite dal D.Lgs. n. 72, sul distacco temporaneo di lavoratori, da parte del proprio datore, in uno Stato membro diverso da quello in cui lavorano abitualmente.

Si ricorda che:

- in base alla norma generale di cui all'art. 3 della direttiva 96/71/CE, ai lavoratori, durante il periodo del distacco, si applicano le condizioni di lavoro e di occupazione vigenti nello Stato ospitante con riferimento alle materie ivi individuate (cfr. l'**articolo 2, comma 1, lettera e**), dello schema);
- in base alla norma interna di estensione⁴ (confermata dall'**articolo 1, comma 5**, dello schema), la disciplina di tutela in oggetto si applica anche nel caso in cui l'impresa distaccante sia stabilita in uno Stato che non sia membro dell'Unione europea⁵. Tale estensione è circoscritta (in base al suddetto **articolo 1, comma 5**) agli **articoli 3, 4, 5, 9, 10 e 11** dello schema - con esclusione, dunque, oltre che delle norme sulla cooperazione tra gli Stati membri e sull'esecuzione transnazionale di alcune sanzioni, delle norme sugli obblighi di informazione di cui all'**articolo 6** dello schema -. *Potrebbe essere opportuno valutare se, sotto il profilo formale, sia preferibile inserire il richiamo dell'**articolo 6**, considerato anche che, sotto il profilo sostanziale, le informazioni in oggetto, essendo pubblicate (ai sensi del medesimo **articolo 6**) sul sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (in lingua italiana ed in lingua inglese), sono accessibili anche ai lavoratori provenienti da Stati non membri.*

I **commi 1, 2 e 3 dell'articolo 3** dello schema individuano gli elementi ai fini dell'accertamento - da parte dell'organo di vigilanza (costituito dall'Ispettorato nazionale del lavoro⁶, ai sensi degli **articoli 2 e 7**) - dell'autenticità del distacco, con riferimento sia all'impresa distaccante (che deve esercitare "effettivamente attività diverse rispetto a quelle di mera gestione o amministrazione del personale dipendente") sia alla situazione del lavoratore.

³ Lo schema reca in allegato un testo a fronte tra la direttiva di applicazione (oggetto di recepimento), lo schema di decreto e le disposizioni vigenti (nell'ordinamento italiano), tra cui quelle di cui al citato D.Lgs. n. 72.

⁴ Norma di cui all'art. 1, comma 3, del citato D.Lgs. n. 72.

⁵ L'estensione in oggetto è in sostanza richiesta dalla citata direttiva 96/71/CE, la quale (art. 1, paragrafo 4) esclude che, in materia, le imprese stabilite in uno Stato non membro possano beneficiare di un trattamento più favorevole rispetto a quello riservato alle imprese stabilite in uno Stato membro.

⁶ Si ricorda che il D.Lgs. 14 settembre 2015, n. 149, ha istituito l'Ispettorato nazionale del lavoro, al fine di integrare i servizi ispettivi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dell'INPS e dell'INAIL, assorbendone (a regime) le relative attività.

Il successivo **comma 4** specifica che, qualora il distacco non risulti autentico, il lavoratore è considerato a tutti gli effetti alle dipendenze del soggetto che ne ha utilizzato la prestazione.

Sempre con riferimento alle ipotesi di distacco non autentico, il **comma 5** reca sanzioni amministrative pecuniarie ovvero, per il caso di sfruttamento di minori, sanzioni penali. *Sembrerebbe opportuno valutare se sussista l'esigenza di chiarire la nozione (ai fini in esame) di sfruttamento e se trovino applicazione gli "indici" di sfruttamento di cui all'art. 603-bis del codice penale (articolo concernente il reato di "intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro")*.

*Potrebbe, inoltre, essere ritenuto opportuno chiarire se le sanzioni di cui al **comma 5** riguardino soltanto i casi in cui il distacco risulti non autentico con riferimento al soggetto realmente utilizzatore (in conformità con l'ambito di cui al precedente **comma 4**), con conseguente esclusione dei casi in cui il distacco sia viziato - anziché da una latente dualità di soggetti (impresa distaccante e soggetto utilizzatore) - da una mancanza sostanziale di limiti temporali di durata. Si ricorda che tali limiti devono essere predeterminati ovvero predeterminabili con riferimento ad un evento futuro e certo, come prevedono (in conformità con la disciplina europea⁷) sia la norma interna vigente⁸ sia l'**articolo 2, comma 1, lettera d)**, dello schema.*

L'**articolo 5** dello schema specifica che i lavoratori distaccati che prestino o abbiano prestato attività lavorativa in Italia possono far valere in sede amministrativa e giudiziale i diritti derivanti dai principi summenzionati sull'applicazione di condizioni di lavoro e di occupazione vigenti nello Stato ospitante.

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

L'**articolo 7** disciplina gli scambi di informazioni tra il summenzionato Ispettorato nazionale del lavoro e le autorità di altri Stati membri, nonché le modalità e i termini temporali per l'acquisizione di informazioni, da parte del medesimo Ispettorato, presso i datori di lavoro, ai fini di fornire alle suddette autorità gli elementi oggetto di loro richieste.

L'**articolo 8** specifica che, nell'ambito delle iniziative adottate dalla Commissione europea, lo Stato italiano adotta le misure necessarie a sviluppare, facilitare e promuovere gli scambi di personale responsabile della cooperazione amministrativa, dell'assistenza reciproca e della vigilanza in materia.

In base alle norme introdotte dal **comma 1 dell'articolo 9**, l'impresa che intenda distaccare lavoratori in Italia deve comunicare al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, entro le ore ventiquattro del giorno antecedente l'inizio del distacco medesimo, gli elementi ivi individuati, nonché comunicare le successive

⁷ Cfr. l'art. 2, paragrafo 1, della citata direttiva 96/71/CE.

⁸ Norma di cui all'art. 2, comma 2, del citato D.Lgs. n. 72.

modificazioni entro cinque giorni. Si demanda (**comma 2**) ad un decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, da emanarsi entro 30 giorni dall'entrata in vigore del presente provvedimento, la definizione delle modalità delle comunicazioni medesime.

Per la violazioni dei suddetti obblighi di comunicazione, il **comma 1** dell'**articolo 11** prevede una sanzione amministrativa pecuniaria da 100 a 500 euro, con riferimento ad ogni lavoratore interessato. La misura di tale sanzione è identica a quella stabilita dalla disciplina generale⁹ per le violazioni degli obblighi di comunicazione (in materia di rapporti di lavoro) ai centri per l'impiego. Si ricorda che, in base ai principi generali di delega per il recepimento di direttive europee¹⁰, la misura delle sanzioni amministrative pecuniarie, previste in sede di esercizio della delega, non può essere inferiore a 150 euro (né superiore a 150.000 euro), ma che, d'altra parte, i medesimi principi fanno riferimento anche all'adozione di sanzioni identiche a quelle già stabilite dall'ordinamento per violazioni omogenee e di pari offensività.

I **commi 3 e 4** dell'**articolo 9** pongono, per l'impresa distaccante, alcuni obblighi di documentazione e di designazione di referenti (tra cui un referente con poteri di rappresentanza per i rapporti con le parti sociali, interessate a promuovere la negoziazione collettiva di secondo livello). I **commi 2 e 3** dell'**articolo 11** comminano sanzioni amministrative pecuniarie per le ipotesi di violazione di tali obblighi. *Riguardo alla sanzione di cui al **comma 2**, potrebbe essere ritenuto opportuno valutare l'esigenza di una norma di chiusura, che faccia salvo il rispetto del limite massimo di 150.000 euro (posto, come detto, dai principi generali di delega per il recepimento di direttive europee¹¹, con riferimento alle sanzioni amministrative pecuniarie stabilite in sede di esercizio della delega).*

Ai sensi dell'**articolo 10**, l'Ispettorato nazionale del lavoro pianifica ed effettua accertamenti ispettivi intesi a verificare l'osservanza delle disposizioni del presente decreto, nel rispetto del principio di proporzionalità e non discriminazione e secondo le disposizioni vigenti in materia di cooperazione amministrativa con gli altri Stati membri dell'Unione europea.

Gli **articoli da 12 a 23** dello schema disciplinano i casi di esecuzione transnazionale delle sanzioni amministrative pecuniarie nella presente materia¹².

L'Ispettorato nazionale del lavoro procede alla richiesta alle autorità di un altro Stato membro di notifica di un provvedimento di sanzione o di recupero di una sanzione amministrativa pecuniaria quando non sia possibile procedere alla notifica o al recupero applicando le norme e le procedure previste dall'ordinamento interno e sempre che il provvedimento sanzionatorio non sia o non sia più soggetto a impugnazione (**articolo 14**). La richiesta è trasmessa all'autorità competente dello Stato membro nel quale il soggetto risiede o abbia il

⁹ Cfr. l'art. 19, comma 3, del D.Lgs. 10 settembre 2003, n. 276.

¹⁰ Principi di cui all'art. 32 della L. 24 dicembre 2012, n. 234.

¹¹ Principi di cui al citato art. 32 della L. n. 234.

¹² Si ricorda che, al di là delle differenze terminologiche rispetto alla direttiva oggetto di recepimento, anche quest'ultima fa riferimento, in merito, esclusivamente alle sanzioni amministrative pecuniarie (e non anche a quelle penali).

proprio domicilio o la propria sede legale (**articolo 13**); in caso di richiesta di recupero, qualora il soggetto non disponga di beni nello Stato così individuato, la richiesta è trasmessa all'autorità competente dello Stato nel quale il soggetto disponga di beni o di un reddito. *Si osserva che, sotto il profilo formale, il riferimento alla sede legale dovrebbe essere inserito anche nel **secondo periodo dell'articolo 13, comma 2**.*

Il medesimo Ispettorato nazionale del lavoro è competente a ricevere e valutare le richieste omologhe di notifica da parte delle autorità di altri Stati membri (**articolo 17**), mentre per le richieste omologhe di recupero di sanzione è competente la corte d'appello (del distretto individuato in base ai criteri di cui all'**articolo 18, comma 1**).

Le richieste di notifica o di recupero di sanzione (presentate dalle autorità di altri Stati membri) possono non essere eseguite (**articolo 17, comma 1, e articolo 19**) in uno dei seguenti casi:

- qualora non contengano le informazioni di cui all'**articolo 14, commi 1 e 2** - tra cui quelle inerenti ai medesimi presupposti a cui è subordinata la formulazione di una richiesta omologa da parte dell'Ispettorato nazionale del lavoro (cfr. *supra*) -;
- qualora siano incomplete;
- qualora non corrispondano manifestamente alla decisione sottostante;
- qualora - con riferimento alle sole richieste di recupero - le spese e le risorse necessarie risultino sproporzionate rispetto all'importo da recuperare o l'importo della sanzione sia inferiore a 350 euro o non siano stati rispettati diritti e principi previsti dalla Costituzione italiana.

Contro le decisioni della corte di appello il procuratore generale (della medesima corte di appello), la persona cui è stata irrogata la sanzione ed il suo difensore possono proporre ricorso presso la Corte di cassazione per violazione di legge (**articolo 20, commi 4 e seguenti**).

L'**articolo 24** dello schema reca le clausole di invarianza finanziaria, mentre l'**articolo 25**, come detto, provvede all'abrogazione esplicita del D.Lgs. n. 72 del 2000.

In base all'**articolo 26**, il presente provvedimento entra in vigore il giorno successivo alla sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.