



Eurofound

# Lavoratori distaccati nell'Unione europea



## Indice

Introduzione	1
Quanti sono i lavoratori distaccati?	6
Il quadro normativo: problemi di attuazione e sviluppi recenti	14
Importanza del dibattito e azione delle parti sociali	28
Commento	35
Riferimenti bibliografici	36
Allegato	38

*Questa relazione esamina la portata del fenomeno del distacco dei lavoratori, gli effetti prodotti dalla legislazione nazionale ed europea sulle condizioni di lavoro e di occupazione dei dipendenti distaccati nonché il ruolo svolto dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva, e l'interazione tra questi due settori. La relazione in parte è l'aggiornamento di un precedente lavoro effettuato da Eurofound nel 2003, i cui risultati sono stati aggiornati con i dati dei nuovi Stati membri, che in quel periodo non avevano ancora aderito all'Unione europea. È importante notare che la ricerca esamina le possibili implicazioni di alcune decisioni di primo piano adottate dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in merito a casi di distacco di lavoratori, tipico esempio del rapporto talvolta controverso tra i due obiettivi dell'Unione europea: garantire la libertà economica e la coesione sociale.*

*Lo studio è stato preparato sulla base dei rapporti nazionali presentati dai corrispondenti dell'EIRO. Il testo di ciascuno di questi rapporti nazionali è reperibile online. I rapporti non sono stati rivisti né approvati dalla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro. I rapporti nazionali sono stati redatti in risposta a un questionario che deve quindi corredarne la lettura.*

## Introduzione

I lavoratori distaccati sono al centro di un vivace dibattito a livello europeo, che affronta questioni di natura giuridica e politica. Il tentativo di risolvere tali questioni ha contribuito a chiarire i contenuti del diritto del lavoro europeo e la sua interazione con i principi fondamentali dell'Unione europea, come la libera circolazione dei beni, dei servizi e delle persone.

Quando fu adottata nel 1996, molti esperti di diritto del lavoro considerarono la direttiva 96/71/CE **relativa al distacco dei lavoratori**<sup>1</sup> di scarsa rilevanza ai fini della trasformazione del diritto del lavoro a livello nazionale ed europeo. Tale convinzione si basava sull'interpretazione secondo cui lo scopo principale della direttiva consisteva nel permettere l'applicazione ai lavoratori distaccati dell'intero corpus normativo vigente, in materia di lavoro, nel paese presso cui i lavoratori erano distaccati (cfr. ad esempio Biagi, 1996). Contrariamente a queste prime aspettative, la necessità di provvedere all'integrazione e alla regolamentazione dei lavoratori distaccati ha indotto un attento esame della compatibilità tra le normative nazionali e quelle europee. Ha anche evidenziato l'opportunità di chiarire i rapporti tra le relazioni industriali – in particolare la contrattazione collettiva – e il quadro legislativo, requisito fondamentale per fissare chiaramente gli obblighi delle aziende che distaccano i lavoratori all'estero nell'Unione europea.

La direttiva sul distacco dei lavoratori prevede l'applicazione di livelli di protezione minima ai lavoratori distaccati; sulla definizione e i limiti della protezione fondamentale si è aperto un dibattito, imperniato soprattutto sull'opportunità che tale protezione possa estendersi sino ad abbracciare l'intero sistema nazionale di protezione del lavoro.

Infine, una questione cruciale è la prevalenza del distacco dei lavoratori. Sull'entità di questo fenomeno si registra una notevole carenza d'informazioni, che la Commissione europea ha affrontato con la **Comunicazione sul distacco dei lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi: massimizzarne i vantaggi e le potenzialità garantendo la tutela dei lavoratori** (COM(2007) 304 definitivo) del 2007; **cfr. anche il documento di lavoro dei servizi della Commissione allegato SEC** (2007 747 definitivo). Nella comunicazione, la Commissione sottolinea che “non sono disponibili cifre precise o stime dei lavoratori distaccati nell'UE” (pag. 3). A quanto pare la situazione generale non ha registrato significativi mutamenti.

La rete dell'EIRO ha già condotto indagini in merito al distacco dei lavoratori. Il primo studio comparativo, pubblicato nel 1999 (**Posted workers and the implementation of the Directive** – [I lavoratori distaccati e l'attuazione della direttiva]), era incentrato sull'attuazione della direttiva UE 96/71/CE. Nel 2003 è stato effettuato uno studio di follow-

---

<sup>1</sup> Il testo in blu corrisponde a un collegamento ipertestuale, reperibile sul sito di Eurofound.

up, mediante una serie di **ricerche tematiche sui lavoratori distaccati** svolte a livello nazionale. L'obiettivo del presente studio è di aggiornare i dati, tenendo conto degli sviluppi registrati a partire dal 2003, e di includere le informazioni fornite dai nuovi Stati membri (NSM), che in quel periodo non facevano ancora parte della rete EIRO.

Inoltre, lo studio si propone di esplorare le possibili implicazioni di alcune decisioni della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE). Tali decisioni hanno messo in questione il contenuto e la portata delle normative nazionali che regolano le condizioni di occupazione dei lavoratori distaccati, e hanno quindi attirato l'attenzione della Commissione europea, degli Stati membri e delle parti sociali sulla necessità di rivedere o chiarire le norme vigenti.

È opportuno sottolineare tuttavia che la questione dei lavoratori distaccati, pur essendo di grande attualità a livello europeo, riveste un'importanza significativa soltanto in pochi paesi. Non sorprende la presenza di un dibattito pubblico nei paesi direttamente interessati dalle sentenze della CGUE, e talvolta in quelli che condividono importanti caratteristiche istituzionali con quei paesi, o ancora in quelli ove si sono verificate vertenze industriali sull'utilizzo dei lavoratori distaccati. Questi dibattiti solitamente si concentrano sul ruolo che le relazioni industriali e in particolare la contrattazione collettiva possono svolgere nella regolamentazione delle condizioni di occupazione e di lavoro dei lavoratori distaccati. Le evidenze raccolte nel corso dello studio dimostrano che il dibattito a livello nazionale spesso non distingue chiaramente tra i lavoratori distaccati e il più ampio fenomeno dei lavoratori migranti o stranieri. Di conseguenza, non sono sempre evidenti le specificità della situazione dei lavoratori distaccati né il modo in cui questa situazione è connessa alla prestazione di servizi transnazionale. In effetti, le condizioni di occupazione e di lavoro possono essere comuni – ancorché in diversa misura – ai lavoratori distaccati e ad alcune categorie di lavoratori migranti (cfr. le relazioni Eurofound su **Occupational promotion of migrant workers** [Promozione occupazionale dei lavoratori migranti] e su **Employment and working conditions of migrant workers** [Condizioni di occupazione e di lavoro dei lavoratori migranti]). Tuttavia la posizione dei lavoratori distaccati nel mercato del lavoro è assai particolare, a metà tra il regime normativo del paese di distacco e quello del paese in cui lavorano abitualmente. Si tratta di capire come sia possibile combinare questi due corpi e regimi normativi o trovare un punto di equilibrio tra loro, per garantire – al contempo – la libertà della prestazione di servizi e la protezione dei lavoratori interessati, nonché condizioni paritarie per le aziende nazionali e straniere.

È importante ricordare che l'obiettivo principale della direttiva sul distacco dei lavoratori era di favorire la libertà di prestazione di servizi tra gli Stati membri. Come si legge chiaramente nella **Sintesi della legislazione sul distacco dei lavoratori** di SCADPlus, “L'Unione europea intende eliminare le incertezze e gli ostacoli che possono ostacolare l'esercizio della libera prestazione di servizi, aumentando la sicurezza giuridica e permettendo la definizione delle condizioni di lavoro, in vigore nello Stato membro nel quale viene distaccato il lavoratore, applicabili ai lavoratori distaccati”. Per quanto riguarda le condizioni di occupazione e di lavoro, la direttiva prevede di “definire un nucleo di norme vincolanti ai fini della protezione minima cui deve attenersi nel paese ospite il datore di lavoro che distacca dipendenti a svolgere un lavoro a carattere temporaneo nel territorio di uno Stato membro dove vengono prestati i servizi” (96/71/UE, considerando 13 - il corsivo è nostro).

Gli aspetti più problematici emersi negli ultimi anni riguardano:

- il rapporto tra legislazione e contrattazione collettiva per la definizione delle condizioni di occupazione dei lavoratori distaccati;
- l'applicabilità generale dei contratti collettivi e la selezione dei contratti collettivi da applicare, se esiste più di un livello di contrattazione (per esempio, contratti nazionali, locali e settoriali);
- l'ambito delle norme applicabili e la relativa identificazione (si tratta di decidere se offrire una protezione minima o completa, e di specificare in che cosa consista la protezione minima).

Le sentenze della CGUE al centro del dibattito sul distacco dei lavoratori riguardano le cause Laval und Partneri (C-341/05), Rüffert (C-346/06) e Lussemburgo (C-319/06). Tali sentenze si proponevano di delimitare le norme applicabili ai lavoratori distaccati. La decisione Laval (EU0801019I)<sup>2</sup> – insieme alla causa gemella Viking (causa C-438/05), che riguarda l'opposizione tra il diritto di stabilimento e la libertà di prestazione dei servizi – afferma che non è lecito costringere, per esempio con uno sciopero, un'azienda straniera ad aderire a un contratto collettivo, purché essa rispetti i requisiti minimi sanciti dalla legislazione nazionale pertinente sui lavoratori distaccati. Questo vale ad esempio se il contratto collettivo comprende “condizioni più favorevoli di quelle che derivano dalle disposizioni legislative vigenti” e include clausole riguardanti “materie non previste dall'art. 3 della direttiva” (sentenza della CGUE, C-341/05). L'articolo 3 della direttiva fa riferimento alle “condizioni di lavoro e di occupazione” applicabili al distacco dei lavoratori.

**Articolo 3 della 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**

**Articolo 3**

***Condizioni di lavoro e di occupazione***

1. Gli Stati membri provvedono affinché, qualunque sia la legislazione applicabile al rapporto di lavoro, le imprese di cui all'articolo 1, paragrafo 1, garantiscano ai lavoratori distaccati nel loro territorio le condizioni di lavoro e di occupazione relative alle materie in appresso indicate che, nello Stato membro in cui è fornita la prestazione di lavoro, sono fissate:

- da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, e/o
- da contratti collettivi o da arbitrati dichiarati di applicazione generale, a norma del paragrafo 8, sempreché vertano sulle attività menzionate in allegato:
  - (a) periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo;
  - (b) durata minima delle ferie annuali retribuite;
  - (c) tariffe minime salariali, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario; il presente punto non si applica ai regimi pensionistici integrativi di categoria;
  - (d) condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, in particolare la cessione temporanea di lavoratori da parte di imprese di lavoro temporaneo;
  - (e) sicurezza, salute e igiene sul lavoro;
  - (f) provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani;
  - (g) parità di trattamento fra uomo e donna nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione.

Ai fini della presente direttiva, la nozione di tariffa minima salariale di cui al primo comma, lettera c), è definita dalla legislazione e/o dalle prassi nazionali dello Stato membro nel cui territorio il lavoratore è distaccato.

(...)

<sup>2</sup> Il testo contiene numerosi riferimenti (come DK0709019I) ai documenti reperibili sul sito dell'EIRO, che forniscono informazioni più dettagliate sulle materie in oggetto. Vi si può accedere all'indirizzo <http://www.eurofound.europa.eu/eiro>, digitando il riferimento nel campo “search”.

Secondo la decisione Ruffert (EU0805029I), le norme sugli appalti pubblici non possono imporre l'applicazione di (alcune) disposizioni sui contratti collettivi oltre a quelle previste dalla legislazione pertinente sui lavoratori distaccati e soprattutto non possono imporre l'applicazione di contratti collettivi che non siano vincolanti a livello generale.

Un'altra causa interessante è quella della Commissione contro il Lussemburgo (C-319/06), secondo la quale il Granducato del Lussemburgo sarebbe venuto meno agli obblighi imposti dalla direttiva sul distacco dei lavoratori; in parte tale inadempimento sarebbe consistito nell'imporre l'applicazione al rapporto dei lavoratori distaccati di condizioni eccedenti quelle previste dall'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva (EU0808029I).

Se da un lato la **Confederazione europea dei sindacati** (CES) ha criticato queste sentenze della Corte di giustizia dell'Unione europea, alcune di esse sono state accolte con favore da **BUSINESSEUROPE** (cfr. i documenti EIRO menzionati in precedenza). Esse hanno pure stimolato l'avvio di un dibattito in alcuni Stati membri, tra cui la Danimarca (DK0709019I).

Recentemente la Commissione europea ha intrapreso una serie di iniziative per affrontare alcuni problemi innescati dalle modalità di applicazione e attuazione della legislazione vigente. Un'iniziativa importante è la **Raccomandazione della Commissione del 2008 sul rafforzamento della cooperazione amministrativa** (cfr. **EU calls for urgent action to improve working conditions for 1million posted workers** [L'Unione Europea chiede un'azione urgente di miglioramento delle condizioni di lavoro di un milione di lavoratori distaccati]). Tale raccomandazione ha fatto seguito alla comunicazione del giugno 2007 "Distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi – Massimizzarne i vantaggi e le potenzialità garantendo la tutela dei lavoratori" (COM(2007) 304 definitivo). (Cfr. anche il comunicato stampa **La Commissione semplifica le formalità burocratiche nel settore dei servizi, senza perdere di vista la tutela dei lavoratori distaccati**).

Durante la Presidenza francese del Consiglio, nell'ottobre 2008 la Commissione europea ha invitato le parti sociali europee ad "analizzare congiuntamente le conseguenze delle cause della CGUE nonché le sfide poste dall'intensificarsi della mobilità in Europa, così da contribuire a ripristinare la fiducia nell'ulteriore sviluppo del mercato interno". Datori di lavoro e sindacati hanno accolto l'invito a intraprendere un lavoro comune, e si sono incontrati in numerose occasioni.

Nel marzo 2010, le parti sociali europee – **BUSINESSEUROPE**, **CEEP**, **UEAPMI** e **CES** – hanno pubblicato una **relazione sul lavoro comune svolto in merito alle sentenze della CGUE** nelle cause Viking, Laval Ruffert e Lussemburgo. Secondo la relazione, in seguito alle controversie suscitate da tali sentenze su "l'adeguatezza delle norme vigenti dell'UE a tutela dei diritti dei lavoratori nel contesto della libera prestazione dei servizi e della libertà di stabilimento" le parti sociali "hanno intrapreso questo lavoro in una prospettiva critica cercando di individuare i punti di convergenza".

Esse hanno quindi concordato che i punti di riflessione più rilevanti erano:

- il contesto del mercato unico e l'impatto delle sentenze della CGUE;
- il rapporto tra libertà economiche e diritti sociali fondamentali;
- la sfida derivante dalla necessità di rispettare la diversità dei sistemi e dei modelli di relazioni industriali;
- le risposte alle sfide connesse alle sentenze.

La relazione comprendeva:

- le osservazioni congiunte dei sindacati e dei datori di lavoro europei;
- due specifici contributi da parte di datori di lavoro e sindacati, che seguono la stessa struttura e affrontano i punti di riflessione più rilevanti;
- alcune osservazioni finali delle parti sociali europee.

Nella relazione, pur sottolineando alcuni punti di convergenza, le parti sociali mettono in evidenza determinati nodi ancora controversi:

*“La direttiva sul distacco dei lavoratori fissa alcune norme minime, la cui osservanza è essenziale per garantire il rispetto dei diritti dei lavoratori e un clima di concorrenza leale. Benché le parti sociali europee concordino su questo punto, esse nutrono opinioni diverse sulla possibilità che la direttiva sul distacco dei lavoratori, nell’interpretazione che ne dà la Corte di giustizia dell’Unione europea, realizzi tali obiettivi. Entrambe le parti riconoscono la necessità di imporre ai prestatori di servizi il rispetto di un nucleo di norme sancite dal paese di distacco, ma non concordano sulla definizione di tale nucleo né sulla possibilità che i sindacati e/o gli Stati membri vadano al di là di questo nucleo di norme nel paese di distacco. È necessario rispettare la diversità dei sistemi di relazioni industriali. Coerentemente con il principio di sussidiarietà, le condizioni di lavoro sono e devono continuare a essere determinate soprattutto in conformità delle norme nazionali applicabili a uno specifico mercato, come previsto dalla legislazione, dai contratti collettivi o dalle prassi nazionali, tenendo conto delle normative e dei regolamenti europei in materia di norme minime”.*

La CES ha elaborato una **posizione complessiva** sulle questioni sollevate dalle decisioni della CGUE in relazione alla direttiva sul distacco dei lavoratori (nelle cause Laval, Rüffert e Lussemburgo) e alla libertà di stabilimento (nella causa Viking); all’inizio del 2010 ha emesso una risoluzione contenente una serie di **proposte di revisione** della direttiva sul distacco dei lavoratori. Secondo la CES, le sentenze della CGUE “hanno messo a nudo le carenze del quadro giuridico dell’Unione europea” e stanno mettendo a repentaglio i modelli di partenariato sociale (CES, 2010, pag. 2). A parere della CES, le sentenze della CGUE antepongono, nell’ordinamento giuridico dell’Unione europea, la libertà di mercato ai fondamentali diritti sociali, all’azione e contrattazione collettiva, “limitando in tal modo la possibilità, per Stati membri e sindacati, di adottare misure e azioni contro “il dumping sociale” e di richiedere una migliore tutela e parità di trattamento per lavoratori locali e migranti nel paese di distacco” (CES, 2010, pag. 2). Per affrontare questi problemi la CES segue un duplice approccio. In primo luogo chiede di allegare ai trattati un Protocollo di progresso sociale, così da rendere “indiscutibilmente chiaro” che le libertà economiche vanno interpretate in modo da rispettare i diritti sociali fondamentali e integrare le libertà economiche in un più ampio concetto di progresso sociale e di armonizzazione verso l’alto, nonché di miglioramento progressivo, delle condizioni di lavoro e dei sistemi sociali. In secondo luogo, la CES invita a effettuare un’urgente revisione della direttiva sul distacco dei lavoratori, in modo da garantire l’applicazione delle stesse norme ai datori di lavoro stranieri e a quelli del paese di distacco, compresi quelli esterni al SEE e alla Svizzera (cioè ai paesi attualmente contemplati dalla direttiva), e la piena operatività dei diritti sociali fondamentali, in particolare per quanto riguarda contrattazione collettiva e azione collettiva.

Per offrire al dibattito un contributo di analisi e informazioni pertinenti, la presente relazione comparativa dell’EIRO intende presentare:

- dati aggiornati sull’estensione dell’impiego dei lavoratori distaccati negli Stati membri dell’Unione europea;
- un quadro d’insieme della legislazione nazionale vigente sui lavoratori distaccati, per valutare il potenziale impatto delle recenti sentenze della CGUE;

- un esame delle posizioni e delle azioni di governi e parti sociali in merito ai lavoratori distaccati;
- un quadro d'insieme delle controversie collettive e individuali che hanno coinvolto lavoratori distaccati.

Lo studio si basa sui rapporti nazionali redatti dai corrispondenti dell'EIRO di 27 paesi (tutti paesi dell'UE eccezion fatta per la Francia, più la Norvegia). Per informazioni dettagliate sui singoli paesi, si rimanda ai rapporti nazionali. La Norvegia è stata inserita nello studio poiché è inclusa nella direttiva UE sul distacco dei lavoratori in conformità dell'accordo SEE (Allegato XVIII. Sicurezza e salute sul lavoro, diritto del lavoro e parità di trattamento fra uomini e donne) ed è un membro ufficiale della rete EIRO.

### Quanti sono i lavoratori distaccati?

L'aspetto quantitativo non rappresenta l'elemento essenziale del fenomeno del distacco dei lavoratori, giacché l'impatto della normativa inerente alle condizioni di lavoro sulla tutela del lavoro a livello nazionale è assai più importante. Inoltre, non esiste un nesso diretto tra il numero dei lavoratori distaccati e l'impatto sulla tutela del lavoro. Teoricamente si potrebbe riscontrare un impatto significativo anche in presenza di un unico caso o perfino in assenza di casi. Resta tuttavia importante valutare le dimensioni quantitative del fenomeno prima di rivolgere l'attenzione agli aspetti qualitativi.

Si deve lamentare una sostanziale carenza di dati in merito a caratteristiche e numero complessivo dei lavoratori distaccati in tutta l'Unione europea. La causa è da ricercarsi nel fatto che le attività di relazione e monitoraggio dei regimi applicati ai lavoratori distaccati sono sporadiche. Solo in pochi paesi funziona un sistema di raccolta dei dati amministrativi, e si tratta per lo più di paesi dell'Europa centrale ed orientale, dove il problema dei lavoratori distaccati sembra rivestire carattere marginale. Per altri paesi disponiamo al massimo di stime, mentre in molti casi si registra una mancanza di informazioni quasi totale. L'analisi e la comparazione dei pochi dati esistenti rischiano quindi di risultare fuorvianti, poiché le cifre derivano da fonti differenti e spesso si riferiscono a sottosezioni di lavoratori distaccati.

Occorre soprattutto notare che, anche per i paesi in cui la raccolta dei dati è più sviluppata, mancano informazioni sulle condizioni di lavoro e di occupazione.

Se si considerano gli effetti che la direttiva sul distacco dei lavoratori produce sulla normativa in materia di condizioni di lavoro e di occupazione, è importante definire le varie situazioni in cui può aver luogo il distacco dei lavoratori, ai sensi della direttiva (articolo 1). Nell'ambito della prestazione di servizi transnazionale, il distacco dei lavoratori può aver luogo quando le imprese stabilite in uno Stato membro soddisfano le seguenti condizioni:

- distaccano un lavoratore nel territorio di un altro Stato membro, nell'ambito di un contratto concluso tra l'impresa che lo invia e il destinatario della prestazione di servizi (articolo 1, paragrafo 3, lettera a));
- distaccano un lavoratore nel territorio di un altro Stato membro, in uno stabilimento o in un'impresa appartenente al gruppo (articolo 1, paragrafo 3, lettera b));
- distaccano, in quanto imprese di lavoro temporaneo o in quanto imprese che effettuano la cessione temporanea di lavoratori, un lavoratore presso un'impresa utilizzatrice avente la sede o un centro di attività nel territorio di uno Stato membro (articolo 1, paragrafo 3, lettera c)).



Occorre anzitutto prendere in esame le varie situazioni. Si può distinguere tra:

- le imprese che inviano all'estero i dipendenti per fornire servizi direttamente ai clienti, eventualmente in loco;
- le imprese che distaccano i dipendenti nelle proprie filiali o succursali estere;
- le agenzie di lavoro temporaneo che forniscono a imprese utilizzatrici straniere lavoratori destinati a operare nelle sedi di tali imprese.

Mentre per la prima e la terza opzione è palesemente necessario un contratto specifico di prestazione di servizi, nel secondo caso il distacco di lavoratori non dipende necessariamente da un contratto specifico – per esempio nel caso di una succursale istituita all'unico scopo di ricevere i lavoratori distaccati per i contratti assegnati (oppure se il distacco rappresenta soltanto un aspetto secondario delle attività della succursale). Il problema del contratto può emergere anche nei casi in cui i lavoratori vengono distaccati in filiali o succursali estere di grandi multinazionali; a quanto risulta si tratta di una situazione frequente soprattutto per il personale tecnico e direttivo (lo scopo è talvolta quello di formare e sviluppare le competenze dei lavoratori oppure di fornire un'assistenza temporanea a lavoratori e personale dirigente in loco). In questo caso, anche qualora la succursale estera abbia propri clienti che possono giovare dei lavoratori distaccati, i “servizi” vengono prestati essenzialmente all'interno dell'impresa, dalla sede centrale alla succursale. I lavoratori interessati vengono considerati di solito “lavoratori espatriati” anziché “lavoratori distaccati”, e spesso godono di una serie di indennità per il lavoro svolto all'estero. Qualsiasi attività di monitoraggio dei lavoratori distaccati li includerà probabilmente nelle cifre complessive, e può dimostrarsi arduo individuare questi lavoratori; essi tuttavia non sono esplicitamente connessi alla prestazione di servizi transnazionale e la loro situazione sembra collocarsi al di fuori degli obiettivi della direttiva. Per delineare un quadro preciso, sarebbe necessario distinguere i diversi casi descritti in precedenza, il settore di attività economica e il tipo di distacco, come prevede la direttiva. A tal fine sarebbe necessario conoscere le mansioni dei lavoratori interessati e il numero dei lavoratori a tempo indeterminato dell'impresa presso la quale questi lavoratori sono distaccati. Purtroppo non disponiamo attualmente di informazioni tanto dettagliate.

Inoltre, sarebbe opportuno studiare il distacco dei lavoratori dai due punti di vista del rapporto di lavoro: bisogna esaminare sia il distacco di lavoratori nazionali all'estero, sia il distacco di lavoratori di imprese estere nel territorio nazionale. Intrecciando i dati relativi ai due tipi di situazione sarebbe possibile ottenere un quadro completo della circolazione dei lavoratori distaccati. Nell'Unione europea i datori di lavoro hanno l'obbligo di chiedere alle autorità nazionali competenti il modulo E101 per attestare che il lavoratore versa già i contributi di sicurezza sociale nel proprio paese di residenza (regolamenti del Consiglio 1408/71 e 574/72) ed è quindi esonerato dal versarli nel paese nel quale lavora temporaneamente; tale prescrizione si potrebbe utilizzare per raccogliere i dati del caso nel luogo di origine. Dal momento che il medesimo modulo viene poi presentato all'ente di previdenza sociale del paese di distacco, sarebbe anche possibile controllare le informazioni nel luogo di destinazione. In molti paesi però non sembra che questi dati siano disponibili; essi poi non consentono di distinguere tra i diversi tipi di distacco descritti in precedenza e possono comportare duplicazioni: un certificato E101 viene emesso per ogni singola attività svolta all'estero, anche dalla stessa persona. I moduli E101 vengono inoltre emessi per i lavoratori autonomi che svolgono temporaneamente la propria professione in un paese straniero. Per questo motivo è cruciale istituire un sistema efficace di relazione nel paese di destinazione, per ottenere dati attendibili sui lavoratori distaccati.

Infine, la pratica del distacco di lavoratori riguarda anche aziende di paesi terzi che non fanno parte dell'Unione europea. La direttiva è incentrata soprattutto sulla “libera circolazione delle persone e dei servizi tra Stati membri”; quindi l'articolo 1, paragrafo 1, definisce il campo di applicazione della direttiva che si applica alle “imprese stabilite in uno Stato membro che (...) distaccano lavoratori (...) nel territorio di un (altro) Stato membro”. Tuttavia, essa non trascura gli scambi con l'estero, dal momento che, secondo l'articolo 1, paragrafo 4, “le imprese stabilite in uno Stato non membro non possono beneficiare di un trattamento più favorevole di quello riservato alle imprese stabilite in uno Stato

membro”. In pratica, inoltre, le normative degli Stati membri “non distinguono in base alla sede dell’impresa che effettua il distacco per quanto riguarda le condizioni di lavoro da rispettare ai sensi della direttiva” [comitato di esperti sul distacco dei lavoratori, 03/2010, bozza redatta dal segretariato 02/06/2010]

Come si è detto in precedenza, il distacco dei lavoratori è una questione complessa e variegata, e può essere difficile interpretarla correttamente, pur in presenza di dati. Si ritiene che in quasi tutti i paesi per i quali si dispone di dati, questi siano frequentemente incompleti e i controlli difficili, il che complica ulteriormente la situazione. Possiamo concludere che la capacità di controllare il fenomeno mediante strumenti di monitoraggio e attività di ispezione è piuttosto esigua.

Nessun paese dispone di un sistema di monitoraggio efficace dei lavoratori distaccati per la prestazione di servizi transnazionale. Nessuno dei corrispondenti nazionali è stato in grado di fornire informazioni sugli aspetti fondamentali di tipo quantitativo – in termini di numero totale e distribuzione per genere e settori – né sugli elementi qualitativi concernenti le condizioni di occupazione e di lavoro di questi lavoratori. Le informazioni su quest’ultimo aspetto – cruciale per valutare efficacemente il fenomeno del distacco dei lavoratori nell’Unione europea – sono del tutto assenti dai rapporti nazionali. Alcuni paesi invece dispongono di sistemi di relazione, più o meno sviluppati, di tipo amministrativo (tabella 1). In molti casi, i dati amministrativi di questo tipo non sono accessibili al pubblico. I rapporti nazionali EIRO descrivono sistemi di notifica di diverso tipo esistenti in almeno 15 Stati membri dell’UE.

### Sistemi di relazione e notifica

In un ristretto numero di paesi, a quanto risulta, le informazioni sui lavoratori distaccati sono particolarmente scarse. L’Irlanda, per esempio, non dispone di dati sul numero e le caratteristiche fondamentali dei lavoratori distaccati. L’Italia si trova nella medesima situazione; secondo gli esperti, il fenomeno è piuttosto limitato e concentrato in settori specifici, come quello petrolifero, alcune branche della metallurgia e l’edilizia, che negli ultimi anni hanno registrato un aumento dei lavoratori distaccati. Nel 2008 le relazioni ricevute dai sindacati italiani, hanno messo in evidenza, più che negli anni precedenti, la non conformità delle condizioni di occupazione e di lavoro dei lavoratori distaccati alle norme fissate dai contratti collettivi.

In Lettonia mancano informazioni attendibili sui lavoratori distaccati, mentre nei Paesi Bassi non si raccolgono informazioni specifiche in materia; gli unici dati e studi disponibili riguardano i lavoratori stranieri, ma non i lavoratori distaccati.

La Svezia non dispone di alcun dato sul numero di lavoratori distaccati. Secondo stime molto approssimative che risalgono alla causa Laval il numero complessivo dei lavoratori distaccati ammonterebbe a circa 2.200 persone nei settori edile, elettrico e metallurgico, ma si tratta di dati ritenuti inattendibili.

In Austria non esiste un sistema di monitoraggio adeguato per controllare il distacco dei lavoratori. Le sedi regionali dell’Ufficio per il mercato del lavoro (**AMS**) tuttavia rilasciano permessi noti come la “attestazione di distacco europeo” (EU-Entsendebestätigung) e la “autorizzazione al distacco” (Entsendebewilligung). L’attestazione di distacco europeo riguarda cittadini di paesi terzi distaccati da imprese dell’UE, compresi i “nuovi cittadini dell’UE” se l’impresa ha sede in uno dei 10 NSM dell’Europa centrale e orientale. L’autorizzazione al distacco riguarda aziende di paesi terzi che distaccano lavoratori in Austria, nonché “nuove aziende dell’UE” operanti in settori specifici, come i servizi sociali, l’edilizia e le pulizie (cfr. **Autorizzazioni all’accesso** sul sito dell’AMS). Tra il 1° gennaio e il 31 marzo 2009 sono stati distaccati in Austria 2.768 cittadini stranieri, sia cittadini di paesi terzi che nuovi cittadini dell’UE. Non sono disponibili altre informazioni specifiche.

Nel 2007 il Belgio ha introdotto un sistema di notifica online (**Limosa**) che riguarda “l’assunzione di cittadini stranieri – lavoratori dipendenti o autonomi – in Belgio” (secondo quanto previsto dal **Servizio pubblico federale** –

**Occupazione, lavoro e dialogo sociale**), e che interessa anche i lavoratori distaccati. Purtroppo, i dati del sistema Limosa non sono accessibili al pubblico. La legge prevede un sistema semplificato di documentazione per i primi sei mesi di distacco, a condizione che l'impresa invii un avviso di distacco con alcuni dettagli sul contratto di distacco, l'attività da svolgere e i lavoratori interessati. Inoltre, i documenti richiesti nel paese d'origine devono essere a disposizione, presso il luogo di distacco, per un'eventuale ispezione. Nel 2003, uno studio ad hoc sui lavoratori distaccati in Belgio, Francia e Regno Unito ha esaminato il numero dei moduli E101 emessi e ricevuti dal Belgio (Ghailani, 2004). In quell'anno, le autorità belghe hanno emesso 60.882 certificati E101 e ricevuto 50.995 moduli. A quanto risulta gran parte dei distacchi transfrontalieri che interessavano il Belgio era concentrata nei paesi confinanti come i Paesi Bassi, la Francia e la Germania.

In Bulgaria, l'azienda che riceve i lavoratori distaccati (o che usufruisce dei servizi forniti dai lavoratori distaccati) deve comunicare agli uffici regionali dell'Agenzia nazionale del lavoro (**EA**) di accettare il distacco, confermando altresì l'osservanza delle norme di cui all'articolo 3 della direttiva. In questo modo, l'EA dovrebbe essere in grado di allestire una banca dati per i lavoratori distaccati. Il sistema è relativamente recente e non offre ancora informazioni sul numero e le caratteristiche dei lavoratori distaccati. Nel settore edile, dopo la firma di un accordo bilaterale tra Germania e Bulgaria nel 1991, è operativo un sistema di relazione mensile da cui risulta (per il 2008) il distacco di una media mensile di 363 lavoratori dalla Bulgaria in Germania.

A Cipro esiste un sistema di domande e permessigestito dal dipartimento del lavoro del ministero del Lavoro e della Previdenza sociale. Dopo l'introduzione del quadro legislativo nel 2002, sono state presentate soltanto cinque richieste tra il 2006 e il 2009, riguardanti appena 17 lavoratori: 13 nel settore edile e quattro nei servizi finanziari.

Nella Repubblica ceca il ministero del Lavoro e degli Affari sociali amministra un sistema assai articolato di raccolta dei dati: tutte le imprese presso cui sono distaccati lavoratori, o che di tali lavoratori si avvalgono, devono informare il locale Ufficio del lavoro fornendo informazioni dettagliate sui lavoratori distaccati, nonché sul contenuto e l'ubicazione delle attività da svolgere. Secondo i dati forniti dal ministero del Lavoro, nel 2008 circa 13 700 lavoratori erano distaccati nella Repubblica ceca. Il distacco riguardava soprattutto i seguenti settori: manifatturiero (53 %), edile (23 %) e minerario (9 %). I lavoratori distaccati erano in gran maggioranza uomini (88 %).

In Germania non esiste una fonte centrale di informazioni sui lavoratori distaccati. Soltanto nel settore edile, grazie all'obbligo di versare i contributi al Fondo ferie e perequazione salariale dell'industria edilizia tedesca (**ULAK**), è possibile individuare il numero di lavoratori edili che ogni anno vengono distaccati in Germania. È interessante notare che il numero dei lavoratori distaccati registra un declino costante nel settore edile tedesco già dal 2005. In quell'anno avevano raggiunto quasi i 77 000, mentre nel 2008 il loro numero si era ridotto del 30 % circa, scendendo al di sotto dei 53 500.

In Danimarca esistono diverse fonti di informazione, benché nessuna sia considerata esaustiva. In primo luogo, dal 2005 i dati concernenti il numero dei moduli E101 di lavoratori distaccati vengono raccolti dall'Agenzia nazionale danese per la sicurezza. Questa fonte fornisce soltanto il numero totale dei lavoratori distaccati. In secondo luogo, a partire dal maggio 2008, è stato istituito un registro dei prestatori di servizi (il **RUT-register** presso l'Agenzia danese del commercio e delle imprese, che dipende dal ministero dell'Economia e del Commercio). Le informazioni raccolte tuttavia non sono ancora del tutto attendibili né accessibili al pubblico. In terzo luogo, negli ultimi anni sono state elaborate alcune stime sulla base dei dati concernenti le aziende straniere registrate in Danimarca per la prestazione di servizi. Ciò è avvenuto mediante indagini per campione limitate o esaminando gli importi dell'imposta sul valore aggiunto (IVA) versati da queste aziende. I dati contenuti nei moduli E101 mostrano un aumento rispetto ai 5.300 certificati del 2005, per un totale di oltre 12.000 registrato nel 2008. Attualmente questa è probabilmente la fonte più esaustiva, anche se si ritiene che l'incompletezza di tali dati sia considerevole. È opportuno ricordare che le stesse

informazioni sono disponibili per i lavoratori danesi distaccati all'estero. La banca dati sugli E101, per esempio, indica che nel 2008 circa 20.000 lavoratori danesi erano distaccati in paesi del SEE e in Svizzera, e di questi circa 8.000 sono stati distaccati in un singolo paese per un periodo non superiore a un anno.

In Estonia, soltanto alcune informazioni sui lavoratori nazionali distaccati all'estero sono disponibili, grazie all'emissione dei certificati E101 per i lavoratori distaccati nei paesi SEE, da parte del Comitato delle assicurazioni sociali. Nel 2007 c'erano circa 10.000 lavoratori di questo tipo, la maggioranza dei quali (più del 60%) lavorava nel settore edile. I dati del 2006 mostrano che i lavoratori distaccati all'estero sono soprattutto uomini (90%).

In Finlandia non esistono dati precisi sui lavoratori distaccati, dal momento che non c'è alcun sistema di notifica. L'organismo che rappresenta i datori di lavoro finlandesi però deve tenere una serie di documenti sull'impresa straniera e i lavoratori distaccati, nonché sulle loro condizioni di occupazione e di lavoro; tali documenti dovranno essere presentati agli ispettori nel caso di controlli. Secondo il **Centro pensionistico finlandese**, l'ente centrale responsabile del sistema pensionistico obbligatorio basato sul reddito, migliaia di lavoratori stranieri sarebbero presenti in Finlandia per distacchi brevi o lunghi. Per quanto riguarda i lavoratori nazionali distaccati all'estero, i moduli E101 forniscono soltanto alcune informazioni. Secondo il Centro pensionistico finlandese tra il 2005 e il 2006 in un anno sarebbero state distaccate in altri paesi tra le 5.000 e le 6.000 persone, soprattutto in Svezia, Germania, Stati Uniti e Norvegia (in particolare per l'industria manifatturiera, i trasporti e lo stoccaggio e le comunicazioni).

In Grecia non ci sono dati, nonostante un sistema di notifica che impone alle aziende che distaccano i lavoratori di informare preventivamente l'Ispettorato del lavoro (**ΣΕΠΕ**) in merito ai servizi che si apprestano a fornire, i lavoratori distaccati coinvolti nonché le condizioni di occupazione e di lavoro di questi ultimi. Secondo le informazioni fornite dai sindacati, i lavoratori distaccati vengono impiegati soprattutto nei lavori pubblici e nel settore edile, nell'industria petrolifera, nei trasporti marittimi e nel catering.

In Ungheria mancano le informazioni sui lavoratori distaccati, giacché non esistono disposizioni in materia di registrazione o notifica per la prestazione di servizi transnazionale. Gli osservatori ritengono che il fenomeno sia piuttosto limitato. La disponibilità dei dati aumenta nel caso di lavoratori nazionali distaccati all'estero: secondo le stime, ogni anno verrebbero distaccati in paesi stranieri tra 17.000 e 18.000 lavoratori. La destinazione più frequente è la Germania, soprattutto per quanto riguarda il settore manifatturiero (industria automobilistica) e quello della trasformazione della carne, ma anche il settore edile.

In Lituania, tutti i datori di lavoro che distaccano i lavoratori per svolgere lavoro temporaneo per periodi superiori a 30 giorni o nel settore edile, devono informare preventivamente l'ufficio territoriale dell'Ispettorato statale del lavoro (**VDI**) in merito alle condizioni di occupazione e di lavoro dei lavoratori distaccati. Il VDI ha ricevuto 39 notifiche nel periodo 2005–2006 e 1 943 nel 2007–2008. L'Ufficio del lavoro lituano (**LDB**) rilascia permessi di lavoro ai lavoratori distaccati da paesi terzi. Nel 2005 ha rilasciato 660 di questi permessi, numero salito a 2.733 nel 2008, di cui quasi l'80 % interessava il settore edile e circa il 20 % quello manifatturiero. Esiste anche un sistema di notifica volontaria all'Ufficio per le prestazioni estere del Comitato del fondo statale per le assicurazioni sociali (**VSDFV**), che riguarda i paesi SEE (a causa del modulo E101). Le informazioni tuttavia sono soltanto parziali e riguardano soprattutto un ristretto numero di paesi (Germania, Danimarca e Finlandia). Nel 2008, ci sono state soltanto 106 notifiche. Lo stesso ente raccoglie dati sui lavoratori nazionali distaccati all'estero, sulla base dei dati connessi all'emissione dei certificati E101. Secondo tale fonte nel 2005 sarebbero stati distaccati all'estero circa 1.900 lavoratori. Il numero è salito a 6.300 circa nel 2008.

Nel Lussemburgo non sono disponibili dati sul distacco di lavoratori, benché sia operativo un sistema di notifica all'Ispettorato del lavoro e delle miniere, che prevede la notifica di alcune informazioni e la tenuta di alcuni documenti da esibire nel caso di controlli.

A Malta, per il distacco di lavoratori è necessario inviare una notifica al direttore delle Relazioni industriali e di lavoro. L'azienda che impiega i lavoratori distaccati deve tenere una copia della notifica e dei documenti per dimostrare l'osservanza delle norme. Tra giugno 2006 e giugno 2009 vi sono state notifiche per 903 lavoratori distaccati.

In Norvegia i subappaltatori stranieri che distaccano i propri dipendenti devono registrarsi presso l'Ufficio centrale per le questioni fiscali straniere (SFU), ma probabilmente i dati sono incompleti. Nel 2008 sono stati dichiarati circa 23.000 lavoratori distaccati, in aumento rispetto ai 15.700 del 2005. Questi lavoratori venivano dalla Polonia (il 62 % del numero totale dei lavoratori), gli Stati baltici (soprattutto la Lituania, con il 23 % del totale), la Romania e la Bulgaria.

In Polonia non sono disponibili dati sui lavoratori distaccati da paesi stranieri, ma si ritiene che si tratti soprattutto di lavoratori che occupano posizioni manageriali. Per quanto riguarda i lavoratori nazionali distaccati all'estero, le informazioni ottenute dai moduli E101 fornite dall'Istituto della previdenza sociale (**ZUS**) indicano che nel 2007 sono stati emessi quasi 230.000 certificati in relazione a dipendenti distaccati per periodi non superiori a 12 mesi, rispetto ai 133.000 circa del 2005 (con un aumento del 72%). Quasi la metà dei lavoratori temporanei distaccati all'estero si reca in Germania (49%), mentre la Francia (12%), il Belgio (8%), i Paesi Bassi (7%) e la Norvegia (6%) ricevono quote significative del totale.

In Portogallo non ci sono informazioni sui lavoratori distaccati, ma nel 2009 è stato introdotto l'obbligo di notifica, e le aziende che distaccano lavoratori hanno l'obbligo di comunicare alle autorità locali, con cinque giorni di anticipo, l'identità dei lavoratori e l'utilizzatore presso il quale vengono impiegati, il luogo di lavoro e la durata del distacco. Secondo le stime dell'Ispettorato del lavoro, in Portogallo il numero dei lavoratori distaccati è assai esiguo; la Confederazione generale dei lavoratori portoghesi (**CGTP-IN**) ritiene che essi occupino soprattutto posizioni manageriali e tecniche, mentre alcuni lavoratori dell'Europa centrale e orientale distaccati al sud, lavorano nel settore agricolo.

In Romania, le aziende che distaccano lavoratori devono informare, con cinque giorni di anticipo, l'ufficio dell'Ispettorato del lavoro (IM). I dati mostrano che, nella prima metà del 2009, il paese ha ospitato circa 2.300 lavoratori distaccati da paesi dell'UE/SEE, senza registrare quindi grandi variazioni rispetto al 2008. I paesi di provenienza erano soprattutto l'Ungheria (che ha fornito 625 lavoratori), la Germania (334 lavoratori), la Bulgaria (305) e l'Italia (191), mentre i settori interessati sono stati in particolare il settore edile, quello manifatturiero e l'attività di consulenza. Secondo alcune fonti, un gran numero di cittadini romeni lavora all'estero. Nel 2008, l'Agenzia nazionale del lavoro (**ANOFM**) da sola ha reclutato circa 52.500 persone per lavorare all'estero, soprattutto nei settori dell'agricoltura e del catering in Germania e Spagna. Tra questi lavoratori però non è possibile individuare il numero dei lavoratori distaccati.

In Slovenia, il Servizio per l'impiego offre informazioni accurate sui lavoratori distaccati, grazie a un sistema di notifica preventiva. Nel 2007, il numero dei lavoratori distaccati ammontava a quasi 5 600, dei quali più dell'80% erano uomini, occupati soprattutto nel settore edile (34%) e in quello manifatturiero (23%). Inoltre, sono disponibili informazioni sul numero di persone che ricevono il modulo E101 dall'Istituto di assicurazione sanitaria della Slovenia (**ZZZS**). Nel 2008, lo ZZZS ha rilasciato certificati E101 a circa 10 500 persone per lavorare in Germania (33%), Austria (12 %), Paesi Bassi (11%) e Italia (10%). I settori principali erano l'edilizia (50%) e l'industria manifatturiera (22%). I moduli E101 sono stati rilasciati quasi esclusivamente a uomini (98%).

Nella Repubblica slovacca, secondo le informazioni fornite dal Dipartimento per il lavoro, gli affari sociali e la famiglia (**ÚPSVAR**) sulla base di una speciale scheda di notifica, il numero dei lavoratori distaccati negli ultimi anni è oscillato da circa 750 persone (nel 2004) a circa 2 200 (nel 2005 e nel 2007) mentre nel 2008 si è attestato sulle 1.000 unità, il 90% delle quali era costituito da uomini. Gran parte dei lavoratori distaccati lavorava nel settore edile, nella metallurgia e nel settore tessile. Per quanto riguarda i lavoratori distaccati all'estero, l'Agenzia per la previdenza sociale (**SP**), che

raccoglie informazioni sui moduli E101, segnala che il numero dei lavoratori nazionali temporaneamente attivi all'estero è bruscamente salito a partire dal 2005, passando da circa 6 000 a quasi 39 000 nel 2008. I principali paesi di destinazione sono la Repubblica ceca, la Germania, la Francia e il Belgio, mentre i settori principali sono il manifatturiero e l'edile.

Nel Regno Unito non è operativo alcun sistema di monitoraggio dei lavoratori distaccati. Nel secondo trimestre del 2008, nell'indagine sulla forza lavoro è stata inserita una domanda specifica in merito; dalle risposte emerge che nel periodo tra aprile e giugno del 2008 vi erano circa 165.000 lavoratori distaccati, tre quarti dei quali uomini. Essi lavoravano in gran parte nei servizi alle imprese (23%) e di intermediazione finanziaria (14%), nel settore manifatturiero (14%) e infine nei servizi sanitari e sociali (12%). Appena il 4% era impiegato nel settore edile.

Come si sottolinea più avanti, la carenza di informazioni sui lavoratori distaccati risalta in modo particolare per quanto riguarda le condizioni di occupazione e di lavoro. A quanto sembra, nessun sistema di relazione e monitoraggio raccoglie dati sulle condizioni di occupazione applicate ai lavoratori distaccati; inoltre, i servizi di ispezione si occupano solo raramente dei lavoratori distaccati, per cui i dati sui controlli e le violazioni sono assai limitati, anche ove iniziative od organismi specifici si occupano dei lavoratori distaccati come di quelli non distaccati (tabella 1).

Tabella 1: sistemi di relazione e ispezione nell'Unione europea e in Norvegia

Paese	Relazione	Ispezione
Austria	Sono richieste attestazioni di distacco per i cittadini di paesi terzi e dell'UE10.	Sono previsti ispezioni e controlli speciali per i cittadini stranieri (di paesi terzi).
Belgio	Dal 1° aprile 2007 è obbligatoria una "dichiarazione Limosa" per ogni lavoratore straniero(dipendente o autonomo)	Non vi sono attività specifiche
Bulgaria	Notifica dell'accettazione dei lavoratori distaccati agli uffici regionali dell'Agenzia del lavoro; sistema di monitoraggio nel settore edile in seguito alla firma di un accordo bilaterale con la Germania nel 1991	La legge prevede specifiche attività di controllo sui lavoratori distaccati.
Cipro	Sistema di domande e permessi gestito dal dipartimento del lavoro	Non vi sono attività specifiche
Repubblica ceca	Esiste un sistema di notifica; i dati vengono comunicati agli Uffici del lavoro locali	Non vi sono attività specifiche
Germania	Non esiste un sistema di relazione generale. Nel settore edile, i lavoratori distaccati devono aderire al Fondo ferie e perequazione salariale dell'Industria edilizia tedesca.	Non vi sono attività specifiche
Danimarca	I dati sugli E101 vengono raccolti dall'Agenzia nazionale danese per la sicurezza, mentre l'Agenzia danese del commercio e delle imprese ha istituito nel maggio 2008 un registro specifico per i prestatori di servizi stranieri (il RUT-register), che in futuro potrà offrire informazioni importanti.	Non esistono iniziative specifiche. I sindacati operai nel settore edile e in quello agricolo hanno intensificato l'attività di ispezione sui luoghi di lavoro.
Estonia	Non sono disponibili dati, né esiste un sistema di relazione	Le ispezioni vengono effettuate sulla base di una denuncia; quindi un lavoratore distaccato deve sporgere una denuncia per far avviare un'ispezione. Finora non è stata presentata alcuna denuncia. Esiste un accordo di cooperazione tra i Servizi d'ispezione del lavoro di Estonia e Norvegia, che però finora non ha dato luogo a scambi d'informazione rilevanti.
Spagna	Notifica ai Servizi di collocamento competenti; non esistono però dati disponibili al pubblico.	I Servizi di collocamento informano l'Ispettorato del lavoro e della previdenza sociale di ogni distacco di lavoratori. L'Ispettorato è responsabile per il controllo delle condizioni di occupazione e di lavoro dei lavoratori distaccati.

Paese	Relazione	Ispezione
Finlandia	Non sono disponibili dati, né esiste un sistema di relazione	Non esistono iniziative specifiche. Dal 2004 funziona uno specifico organismo investigativo destinato in generale alla lotta contro l'impiego illegale di manodopera straniera. Le parti sociali collaborano assiduamente con gli ispettori del lavoro, l'amministrazione fiscale, la polizia e gli uffici doganali.
Grecia	Non sono disponibili dati, benché esista un sistema di notifica	Non esistono iniziative specifiche
Ungheria	Non sono disponibili dati, né esiste un sistema di relazione	Non esistono iniziative specifiche
Irlanda	Non sono disponibili dati, né esiste un sistema di relazione	Non esistono iniziative specificamente destinate ai lavoratori distaccati; di recente, però, l'Ispettorato del lavoro ha intensificato la lotta contro il lavoro illegale nelle imprese che impiegano un alto numero di lavoratori migranti.
Italia	Non sono disponibili dati, né esiste un sistema di relazione	Non esistono iniziative specifiche
Lituania	Funziona un sistema di relazione all'Ispettorato del lavoro per le imprese stabilite nel SEE e un sistema di permessi di lavoro per quelle stabilite in paesi terzi.	Non esistono iniziative specifiche
Lussemburgo	Non sono disponibili dati, benché esista un sistema di notifica	È stata istituita una sezione speciale in seno all'Ispettorato del lavoro e delle miniere.
Lettonia	Non sono disponibili dati attendibili	Non esistono iniziative specifiche
Malta	Prima del distacco dei lavoratori è necessario inviare una notifica al dipartimento delle Relazioni industriali e del lavoro.	Non esistono iniziative specifiche
Paesi Bassi	Non sono disponibili dati, né esiste un sistema di relazione	Non esistono iniziative specifiche
Norvegia	Esiste un sistema di registrazione presso l'Ufficio centrale per le questioni fiscali straniere (SFU)	Non esistono iniziative specifiche, ma l'Ispettorato del lavoro, la polizia, l'amministrazione fiscale e la direzione per l'immigrazione hanno istituito un Centro di servizi congiunto per i lavoratori stranieri in Norvegia allo scopo di fornire assistenza e informazioni sia ai datori di lavoro che ai lavoratori.
Polonia	Non sono disponibili dati, né esiste un sistema di relazione	Non esistono iniziative specifiche. L'Ispettorato nazionale del lavoro (PIP), tra i compiti cui è preposto in quanto ufficio di collegamento per i lavoratori distaccati annovera anche la possibilità di scambiare informazioni con le autorità omologhe. Nel 2007 tali scambi hanno riguardato 232 lavoratori distaccati, provenienti soprattutto da Belgio, Francia, Germania e Paesi Bassi.
Portogallo	Non sono disponibili informazioni. Dal 2009 è operativo un sistema di notifica.	Non esistono iniziative specifiche
Romania	Notifica all'Ufficio dell'Ispettorato del lavoro	Non esistono iniziative specifiche
Svezia	Non sono disponibili dati, né esiste un sistema di relazione	Non esistono iniziative specifiche
Slovacchia	Sistema di notifica all'Ufficio del lavoro	Non esistono iniziative specifiche. Tra 2007 e 2009, l'Ispettorato nazionale del lavoro (NIP) ha ricevuto in media 10 richieste all'anno per il controllo delle condizioni di occupazione e di lavoro dei lavoratori distaccati, provenienti soprattutto da Francia e Germania e riguardanti quasi sempre livelli salariali e retribuzione degli straordinari.
Regno Unito	Non sono disponibili dati, né esiste un sistema di relazione	Non esistono iniziative specifiche

Fonte: contributi nazionali EIRO

### Studi

Assai rari sono gli studi dedicati al problema dei lavoratori distaccati; tale penuria rende più arduo valutare dimensioni e caratteristiche del fenomeno a livello europeo. Solo pochi studi hanno analizzato dal punto di vista empirico le condizioni di lavoro e di occupazione dei lavoratori distaccati. Non sorprende che le ricerche disponibili si concentrino su due paesi in cui il dibattito sui lavoratori distaccati è particolarmente intenso: Danimarca e Norvegia.

In Danimarca, alcuni studi riguardanti il settore edile hanno preso in esame anche l'adesione ai sindacati e la copertura contrattuale dei lavoratori distaccati. Secondo un'indagine pubblicata nel 2008 (Hansen e Andersen, 2008), era sindacalizzata una percentuale compresa tra il 2% e il 4% dei lavoratori stranieri. Nel medesimo anno, un altro studio (Pedersen e Andersen, 2008) collocava tra il 5% e il 15% la percentuale di lavoratori stranieri distaccati in Danimarca tutelata da contratti collettivi. Più di recente, in un'indagine riguardante i lavoratori edili polacchi nell'area della grande Copenaghen, il 38% di essi ha dichiarato di fruire di un contratto collettivo, mentre i rimanenti non sapevano se ne fossero tutelati oppure ignoravano che cosa un contratto collettivo comportasse (Hansen e Hansen, 2009). In una prospettiva più specificamente qualitativa, gli studi esistenti indicano una netta differenziazione – in termini di livello salariale, orario e qualità del lavoro – tra i lavoratori distaccati provenienti dall'UE 15 e quelli provenienti dai nuovi Stati membri dell'Europa centrale e orientale (Polonia, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria, Romania, Bulgaria, Lituania, Lettonia ed Estonia). Mentre i lavoratori distaccati dall'UE 15 godono tendenzialmente delle medesime condizioni di occupazione e di lavoro dei danesi, i lavoratori distaccati dai nuovi Stati membri appena elencati devono spesso accontentarsi di salari inferiori, con orari più lunghi e mansioni di qualità inferiore. I sindacati hanno tentato di reclutare i lavoratori distaccati provenienti da tali paesi, allo scopo di rafforzarne le rivendicazioni di contrattazione collettiva, ma i loro sforzi sono stati finora coronati da scarso successo.

In Norvegia, una serie di studi ha preso in esame l'occupazione dei cittadini dei paesi dell'Europa centrale e orientale – lavoratori distaccati così come persone assunte direttamente da ditte norvegesi. Un'indagine del 2006 ha rilevato che le imprese dei settori edile e manifatturiero tendevano a impiegare lavoratori degli Stati membri dell'Europa centrale e orientale ricorrendo alla prestazione di servizi piuttosto che all'assunzione diretta. Erano questi i settori in cui le imprese assumevano più frequentemente lavoratori stranieri: il 19% delle imprese edili e il 15% di quelle manifatturiere aveva impiegato manodopera proveniente dai paesi dell'Europa centrale e orientale, mentre lo stesso aveva fatto il 10% delle imprese del settore del catering (Dølvik e altri 2006). Ripetuta nel 2009, la medesima indagine ha registrato un incremento nel ricorso a lavoratori dell'Europa centrale e orientale, passato rispettivamente al 33%, 39% e 32% nei settori edile, manifatturiero e del catering.

Da uno studio sui lavoratori polacchi a Oslo (Friberg e Tyldum, 2007) emerge che per i lavoratori distaccati polacchi si riscontravano salari sensibilmente più bassi e condizioni di lavoro alquanto peggiori, rispetto ai lavoratori polacchi immigrati singolarmente. Tra i lavoratori distaccati erano inoltre diffuse le irregolarità dal punto di vista occupazionale. La distinzione tra lavoratori distaccati e lavoratori immigrati non era però nettissima, in quanto solo una minoranza (il 15% circa) dei lavoratori distaccati aveva effettivamente lavorato per il proprio datore di lavoro polacco in patria (NO0704019I).

### Il quadro normativo: problemi di attuazione e sviluppi recenti

La direttiva sul distacco di lavoratori istituisce un quadro comune per la prestazione di servizi transnazionale nell'ambito dell'Unione europea: essa identifica un “nocciolo duro” di norme nazionali del paese di distacco da applicarsi ai lavoratori distaccati, salvaguardandole eventuali condizioni più vantaggiose che i lavoratori possono ottenere tramite disposizioni legislative o contratti collettivi nel paese in cui lavorano abitualmente.



La direttiva definisce in primo luogo le materie applicabili ai lavoratori distaccati. L'articolo 3, paragrafo 1, elenca gli elementi delle "condizioni di lavoro e di occupazione", fissati nella legislazione del paese di distacco, che le imprese che effettuano il distacco devono applicare ai lavoratori distaccati:

*a) periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo; b) durata minima delle ferie annuali retribuite; c) tariffe minime salariali, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario; il presente punto non si applica ai regimi pensionistici integrativi di categoria; d) condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, in particolare la cessione temporanea di lavoratori da parte di imprese di lavoro temporaneo; e) sicurezza, salute e igiene sul lavoro; f) provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani; g) parità di trattamento fra uomo e donna, nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione.*

L'articolo 3, paragrafo 10, consente di estendere l'elenco appena citato ad altre materie. I paesi di distacco possono richiedere l'applicazione ai lavoratori distaccati di disposizioni del proprio ordinamento giuridico concernenti le condizioni di occupazione, diverse da quelle contemplate all'articolo 3, paragrafo 1, "laddove si tratti di disposizioni di ordine pubblico".

In secondo luogo la direttiva affronta un altro importante aspetto, ossia la natura delle disposizioni regolamentari (indipendentemente dal fatto che scaturiscano da disposizioni legislative o contratti collettivi). Mentre l'articolo 3, paragrafo 1, limita l'applicazione delle condizioni derivanti dai contratti collettivi sulle materie espressamente citate solamente ai lavoratori distaccati impiegati nel settore edile, l'articolo 3, paragrafo 10, amplia ulteriormente l'applicazione delle norme dei contratti collettivi: esso consente agli Stati membri di estendere ai lavoratori distaccati l'applicazione delle "condizioni di occupazione" stabilite nei contratti collettivi nazionali riguardanti l'attività di prestatori di servizi operanti in altri settori.

L'articolo 3, paragrafo 8, precisa che tali contratti collettivi devono essere dichiarati "di applicazione generale": ciò significa che essi "devono essere rispettati da tutte le imprese situate nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate". In mancanza di un sistema formale di dichiarazione di applicazione generale dei contratti collettivi, gli Stati membri possono considerare equivalenti ai contratti collettivi di applicazione generale quelli che sono semplicemente "in genere applicabili a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate" e/o "sono stati conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e che sono stati applicati in tutto il territorio nazionale". In tutti i casi, gli Stati membri hanno l'obbligo di garantire parità di trattamento per le imprese nazionali e straniere che si trovano in una posizione analoga.

Tralasciando in questa fase le questioni di definizione e i problemi tecnici, che possono risultare rilevanti nel funzionamento effettivo dei quadri normativi nazionali, è possibile identificare due scelte fondamentali che gli Stati membri possono effettuare nell'attuazione della direttiva: garantire una protezione minima o completa; e garantire la protezione per mezzo di strumenti giuridici oppure tramite l'autonoma contrattazione collettiva.

### **Protezione minima oppure completa**

Gli organismi nazionali di regolamentazione possono individuare un limitato ventaglio di tutele di base, da garantire ai lavoratori distaccati a guisa di "rete di sicurezza", oppure possono applicare ai lavoratori distaccati l'intero sistema di protezione del lavoro e dell'occupazione vigente per i lavoratori residenti (utilizzando l'articolo 3, paragrafo 10, sulla clausola dell'"ordine pubblico"). Tale scelta riguarda, ancorché in maniera differente, sia le disposizioni legislative che la contrattazione collettiva. In effetti, gli strumenti giuridici definiscono essenzialmente le protezioni minime, cui le parti del contratto di lavoro possono aggiungere, individualmente o collettivamente, garanzie ulteriori. In tale contesto, di conseguenza, la contrapposizione tra protezione "minima" e "completa" va intesa in termini di campo di applicazione

della normativa. Le protezioni minime non si estendono oltre quelle esplicitamente elencate all'articolo 3, paragrafo 1, mentre protezioni più ampie o complete potrebbero giungere a includere l'intera legislazione sul lavoro. Nel caso di contratti collettivi, la legislazione di attuazione della direttiva sul distacco dei lavoratori potrebbe stabilire che le protezioni minime previste per contratto sostituiscano semplicemente quelle giuridiche elencate all'articolo 3, paragrafo 1, oppure potrebbe prevedere l'applicazione completa dei contratti collettivi ai lavoratori distaccati.

La distinzione tra protezione minima e completa è un nodo cruciale. In primo luogo, può essere impiegata come criterio per raggruppare gli approcci dei diversi Stati membri. In secondo luogo, le recenti sentenze della CGUE (soprattutto nella causa relativa al Granducato del Lussemburgo) inducono a ritenere che la prima opzione rispecchi l'effettiva volontà del legislatore europeo, considerato che la seconda finisce per violare il diritto fondamentale della libertà di prestazione di servizi. In effetti, questo mette in evidenza il fatto che le norme sui lavoratori distaccati non rientrano nell'ambito del diritto del lavoro, ma in quello del diritto commerciale. Nell'ambito del diritto del lavoro, protezioni minime e standard internazionali possono sempre essere migliorati a favore dei lavoratori: essi rappresentano una base sul quale governi e parti sociali possono costruire ulteriori garanzie. Nel diritto commerciale, invece, le protezioni di base rappresentano il limite massimo consentito per assicurare la compatibilità con l'obiettivo di favorire la concorrenza; eventuali integrazioni verrebbero considerate limitazioni ingiustificate alla prestazione di servizi e pertanto misure che equivalgono a barriere non tariffarie agli scambi.

### Legislazione o contratto collettivo

La protezione dei lavoratori distaccati si può garantire applicando (alcuni) strumenti legislativi o contratti collettivi. Questo è il secondo aspetto fondamentale della normativa sul distacco dei lavoratori, giacché mette in discussione la natura dei sistemi nazionali di relazioni industriali. Inoltre, come è risultato evidente dalle recenti sentenze della CGUE – in particolare le cause Laval e Rüffert, ma anche la causa Viking concernente la libertà di stabilimento – ciò limita anche la possibilità dei sindacati nazionali di partecipare a controversie e conflitti che riguardano le condizioni di lavoro dei lavoratori distaccati da imprese straniere e, soprattutto, di richiedere l'applicazione dei contratti collettivi nazionali.

Particolarmente importante è la norma prevista dalla CGUE, per cui la scelta di privilegiare la contrattazione collettiva è possibile soltanto se esistono contratti "universalmente vincolanti" o arbitrati. Tale norma sembra andare oltre la lettera della direttiva, che comprende tra i "contratti vincolanti a livello generale" gli accordi firmati dalle parti sociali "più rappresentative". I sindacati quindi possono soltanto pretendere l'applicazione della regolazione dettata dalla legge o da contratti vincolanti erga omnes. Alla luce di queste sentenze della CGUE, così restrittive, il ruolo delle relazioni industriali nel caso dei lavoratori distaccati può risultare indebolito, soprattutto nei sistemi di relazioni industriali volontaristiche "decentralizzate", ma anche nei casi in cui non esistono norme efficaci sul piano legale che consentano di estendere la copertura della contrattazione.

Ciò conferma che i lavoratori distaccati vengono considerati parte dell'impresa che li distacca, e non lavoratori che possono essere attivamente rappresentati e protetti nel proprio posto di lavoro temporaneo all'estero; ancora una volta il diritto commerciale prevale sul diritto del lavoro. I lavoratori distaccati possono soltanto beneficiare di norme preesistenti e universalmente vincolanti, di natura legislativa – per cui si fissano solitamente livelli di protezione minima – o di carattere contrattuale. In pratica ciò significa che i lavoratori distaccati non rientrano nel sistema di relazioni industriali del paese in cui lavorano temporaneamente. Nel paese di distacco i lavoratori distaccati non vengono considerati attori a livello di relazioni industriali: possono godere della protezione sancita dal legislatore nazionale o dalle parti sociali, ma senza partecipare attivamente alla definizione di tale protezione. Possono soltanto contribuire alla regolamentazione del proprio rapporto di lavoro attraverso il sistema di relazioni industriali del paese in cui lavorano abitualmente o attraverso accordi individuali con il datore di lavoro straniero.

In pratica gran parte delle leggi nazionali che attuano la direttiva sul distacco dei lavoratori menzionano sia il diritto che i contratti collettivi come strumenti per fissare i livelli di protezione dei lavoratori distaccati. I contratti collettivi rilevanti per i lavoratori distaccati sono solitamente vincolanti a livello generale. In alcuni paesi però, ad esempio in Lituania e a Malta, non esistono contratti collettivi vincolanti a livello generale; di conseguenza l'effettiva protezione offerta ai lavoratori distaccati si limita alle garanzie minime legali. In altre situazioni, i contratti collettivi sostituiscono le protezioni minime legali, ma non si applicano per intero ai lavoratori distaccati.

Oltre a queste due alternative principali, esistono altre opzioni meno cruciali. Gli Stati membri possono decidere se imporre requisiti speciali in termini di notifica e registrazione alle imprese che distaccano lavoratori – l'obbligo di designare rappresentanti locali e di tenere documenti specifici da sottoporre a eventuali ispezioni. Ancora una volta le recenti sentenze della CGUE indicano che l'onere amministrativo non può essere eccessivo, per evitare limiti sproporzionati alla prestazione di servizi. Un'altra possibilità per gli Stati membri è quella di inserire la disciplina dei lavoratori distaccati in seno agli strumenti legislativi già esistenti (come il codice del lavoro) o approvare leggi specifiche per i lavoratori distaccati. Si tratta essenzialmente di una decisione tecnica, che può dipendere in larga misura dalle tradizioni dei diversi sistemi del diritto del lavoro. In effetti quest'ultima opzione sembra essere l'unica scelta possibile per gli Stati membri: le altre invece sono state fortemente limitate dalle sentenze della CGUE. Secondo le interpretazioni prevalenti di queste pronunce, la protezione dei lavoratori distaccati dev'essere mantenuta a un livello minimo, garantito prevalentemente dalle disposizioni di legge ed evitando eccessivi oneri amministrativi o burocratici.

In considerazione di tutto ciò, è interessante notare le scelte fatte dai diversi paesi, e analizzare se e in che modo le recenti sentenze della CGUE possano aver ridotto le opzioni effettivamente disponibili agli Stati membri. Proporranno quindi alcuni esempi delle diverse reazioni degli Stati membri alla giurisprudenza emergente della CGUE e delle direzioni intraprese dagli Stati stessi. Questo è accaduto più diffusamente nei paesi interessati dalle varie pronunce giudiziali, ma il dibattito che ne è scaturito potrebbe avere conseguenze di più ampia portata. Infatti un'altra parte del presente studio esaminerà le reazioni delle parti sociali alla nuova situazione.

Tabella 2: *Il quadro giuridico nazionale sul distacco dei lavoratori, UE e Norvegia (2009)*

Paese	Recepimento della direttiva	Livello di protezione	Tipo di normativa	Applicazione ai lavoratori interinali (TAW)	Appalti pubblici
Austria	Modifiche di diverse leggi	Ampio	Legislazione e contratto collettivo(CA) (vincolante a livello generale mediante rappresentanza obbligatoria del datore di lavoro)	Legislazione integrale	Nessun requisito
Belgio	Legge specifica	Ampio	Legislazione e CA (vincolante a livello generale per legge)	Legislazione integrale	Nessun requisito
Bulgaria	Legge specifica	Minimo	Legislazione e CA (vincolante a livello generale per legge)	I TAW non sono presenti in Bulgaria	Nessun requisito
Cipro	Legge specifica	Minimo	Legislazione e CA (più rappresentativi)	I TAW non sono regolamentati esplicitamente, e sono praticamente inesistenti	Nessun requisito
Repubblica ceca	Modifiche di diverse leggi	Minimo	Legislazione e CA (vincolante a livello generale per legge)	Legislazione integrale (ma ci sono contraddizioni nel testo)	Nessun requisito

Paese	Recepimento della direttiva	Livello di protezione	Tipo di normativa	Applicazione ai lavoratori interinali (TAW)	Appalti pubblici
Germania	Legge specifica, soltanto per il settore edile più vari ampliamenti ad altri settori	Ampio	Legislazione e CA (resi vincolanti a livello generale mediante una procedura speciale)	Nessuna norma speciale	Possibile (causa Rüffert)
Danimarca	Legge specifica	Ampio	Legislazione e CA (più rappresentativi)	Regolamentazione collettiva: stesse norme per i lavoratori distaccati; legge prevista entro gennaio 2011 in applicazione della direttiva UE	Lo Stato danese ha adottato la Convenzione OIL 94, in base alla quale gli stessi diritti e le stesse condizioni vengono garantite a tutti i lavoratori. In questo modo vengono inclusi gran parte dei lavori pubblici, ma si raccomanda alle autorità regionali di adottare lo stesso approccio.
Estonia	Legge specifica	Minimo	Legislazione e CA (di applicazione generale per legge - salario)	Nessuna normativa specifica per i TAW; i TAW transnazionali vengono considerati lavoratori distaccati.	Nessun requisito
Spagna	Legge specifica	Minimo	Legge e CA (di applicazione generale per legge)	Come per gli altri lavoratori distaccati	Nessun requisito
Finlandia	Legge specifica	Ampio	Legislazione e CA (vincolante a livello generale)	Legislazione integrale	Il CA vincolante a livello generale dev'essere applicato
Grecia	Legge specifica	Minimo	Legislazione e CA (vincolante a livello generale per legge)	Legislazione integrale	La legge e il CA devono essere applicati
Ungheria	Modifica della legge in vigore (Codice del lavoro)	Minimo	Legislazione e CA (di applicazione generale per legge – settore edile)	Come gli altri lavoratori distaccati	Nessun requisito
Irlanda	Modifiche delle leggi in vigore	Ampio	Legislazione e CA (contratti di lavoro registrati (REA) di applicazione generale e accordi raggiunti dai comitati congiunti del lavoro (JLC) per legge – settore edile e altri)	Legislazione integrale	Possibile (per esempio secondo l'accordo raggiunto nel 2005 dal consiglio comunale di Dublino)
Italia	Legge specifica	Ampio	Legislazione e CA (più rappresentativi)	Legislazione integrale	Una "clausola sociale" inclusa nella legislazione sugli appalti pubblici prevede la piena applicazione del CA pertinente.

Paese	Recepimento della direttiva	Livello di protezione	Tipo di normativa	Applicazione ai lavoratori interinali (TAW)	Appalti pubblici
Lituania	Legge specifica (e modifiche)	Minimo	Legislazione e CA (vincolanti a livello generale per legge – nessuna applicazione pratica, non esiste alcun CA)	Nessuna norma speciale	Nessun requisito
Lussemburgo	Modifica della legge in vigore (Codice del lavoro)	Ampio	Legislazione e CA (vincolanti a livello generale per legge)	Legislazione integrale	Nessun requisito
Lettonia	Modifica della legge in vigore (Codice del lavoro)	Minimo	Legislazione	Nessuna norma speciale	Nessun requisito
Malta	Legge specifica	Minimo	Legislazione e CA (vincolanti a livello generale per legge – nessuna applicazione pratica, CA soltanto a livello aziendale)	Nessuna legge speciale sui TAW	Le condizioni di occupazione devono essere definite preventivamente
Paesi Bassi	Legge specifica	Minimo	Legislazione e CA (vincolanti a livello generale per legge)	Legislazione integrale	Nessun requisito
Norvegia	Modifiche delle leggi in vigore	Minimo	Legislazione e CA (vincolanti a livello generale per legge – edilizia e cantieristica)	Legislazione integrale	Vincoli alle condizioni di occupazione, contratti collettivi compresi
Polonia	Modifiche delle leggi in vigore (Codice del lavoro)	Minimo	Legislazione	Legislazione integrale	Nessun requisito
Portogallo	Modifiche delle leggi in vigore (Codice del lavoro)	Minimo	Legislazione e CA (vincolanti a livello generale per legge)	Legislazione integrale	Nessun requisito
Romania	Legge specifica	Minimo	Legislazione e CA (vincolanti a livello generale per legge)	Come gli altri lavoratori distaccati	Nessun requisito
Svezia	Legge specifica	Ampio	Legislazione e CA (più rappresentativi)	Legislazione integrale, come gli altri lavoratori distaccati	Nessun requisito
Slovenia	Legge sui rapporti di lavoro	Ampio	Legislazione e CA (vincolanti a livello generale per legge)	Nessuna norma speciale	Nessun requisito
Slovacchia	Diverse modifiche delle leggi in vigore	Minimo	Legislazione e CA (vincolanti a livello generale per legge)	Nessuna norma speciale sui TAW	Nessun requisito
Regno Unito	Legge sui rapporti di lavoro	Ampio	Legislazione	Legislazione integrale	Nessun requisito

Fonte: EIRO

### Scelte nazionali e decisioni della CGUE: Protezione minima o totale?

Come si può vedere nella tabella 3, solo tre paesi – Lettonia, Polonia e Regno Unito – hanno affidato esclusivamente alla legge la definizione delle condizioni di occupazione e di lavoro dei lavoratori distaccati. Tutti gli altri paesi prevedono anche la possibilità di regolamentare le condizioni di occupazione tramite la contrattazione collettiva. Due di questi, Lituania e Malta, hanno stabilito di introdurre, a questo scopo, contratti vincolanti a livello generale (contratti che, peraltro, non sono mai stati conclusi). In Lituania, le parti sociali non hanno mai sfruttato l'opportunità di chiedere al ministero della Previdenza sociale l'estensione dei contratti collettivi a interi settori o territori; a Malta, i contratti collettivi vengono conclusi solo a livello aziendale. Anche il Regno Unito ricorre solo alla legislazione per regolamentare il rapporto di lavoro dei lavoratori distaccati, ma ha ampliato l'ambito di applicazione di tale normativa al di là degli aspetti elencati all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva. Tutti gli altri paesi hanno scelto di riconoscere il ruolo della contrattazione collettiva per i lavoratori distaccati, sostituendo i livelli di protezione minima previsti per legge con livelli concordati tramite la contrattazione, oppure estendendo ai lavoratori distaccati tutte le garanzie previste dai contratti collettivi.

Logicamente si osserva un certo grado di coerenza nelle modalità con cui i vari paesi regolamentano le condizioni di occupazione dei lavoratori distaccati. Una volta operata la scelta di fondo, essa si applica sia alla normativa giuridica che ai contratti collettivi.

I paesi che limitano l'applicazione delle protezioni giuridiche a livelli minimi prevedono pure la possibilità che i contratti collettivi sostituiscano semplicemente tali livelli minimi, mentre – dove le garanzie giuridiche si estendono al di là dello specifico elenco dell'articolo 3, paragrafo 1 – i contratti collettivi si applicano anche in larga misura ai lavoratori distaccati (benché dettagli e ambito di applicazione di tale estensione possano variare da un paese all'altro).

Per quanto riguarda i livelli di protezione, i paesi si distribuiscono in maniera relativamente equilibrata: 16 di essi applicano soltanto una protezione minima, mentre 11 offrono una protezione più ampia. La maggioranza dei NSM (che sono essenzialmente esportatori di manodopera) ha attuato la direttiva imponendo ai lavoratori distaccati nel proprio territorio soltanto i requisiti minimi di cui all'articolo 3, paragrafo 1, come disciplinati dalla propria legislazione sul lavoro: si tratta di Bulgaria, Repubblica ceca, Cipro, Estonia, Ungheria, Lituania, Lettonia, Malta, Polonia, Romania e Slovacchia. Nell'UE15, Grecia, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna hanno deciso di adottare lo stesso approccio, così come ha fatto la Norvegia. Ovviamente le imprese che distaccano lavoratori all'estero hanno la facoltà di continuare ad applicare ai lavoratori distaccati la legislazione sul lavoro (nonché i contratti collettivi) del proprio paese di origine per questi medesimi elementi del rapporto di lavoro, qualora essi siano più favorevoli ai lavoratori di quelli del paese di distacco.

All'opposto, la maggioranza degli Stati membri dell'UE15, insieme alla Slovenia (paesi essenzialmente importatori di manodopera, che applicano una regolamentazione del lavoro più protettiva, e quindi più costosa) attua la direttiva cercando di sfruttare fino in fondo la possibilità di estendere l'applicazione della legislazione nazionale sul lavoro ai lavoratori distaccati nel proprio territorio. In alcuni casi tale attuazione prevede l'applicazione di tutte le norme dettate dalla legislazione e dalla contrattazione collettiva, per tutte le materie e in tutti i settori. E' il caso di Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Slovenia e Svezia. In questi paesi il legislatore, facendo ricorso all'articolo 3, paragrafo 10, della direttiva, ha dichiarato che la normativa nazionale sul lavoro è costituita, in gran parte o addirittura completamente, da "disposizioni di ordine pubblico". Né il trattato CE, né la direttiva 96/71 definiscono o qualificano in alcun modo l'espressione "disposizioni di ordine pubblico". Questi Stati membri quindi hanno adottato la propria interpretazione di tale concetto, che sembra abbracciare l'intero corpus della legislazione sul lavoro.

Si tratta ora di decidere se tale “interpretazione nazionale” dell’“ordine pubblico” si possa considerare compatibile con quella recentemente elaborata dalla CGUE in relazione all’articolo 49 del trattato CE, per quanto riguarda la libertà di prestare servizi all’interno della Comunità (ora articolo 56 e seguenti del trattato sull’Unione europea; Davies, 1997). Sin dalla fine degli anni '90, la CGUE – incoraggiata dalla Commissione – ha compiuto una valutazione rigorosa ma prudente della condotta di quegli Stati membri che, per motivazioni di ordine pubblico, hanno esteso l’applicazione della propria legislazione nazionale sul lavoro al di là delle materie espressamente elencate all’articolo 3, paragrafo 1, della direttiva sul distacco dei lavoratori. La CGUE ha rilevato che, in linea generale, il diritto europeo non impedisce di estendere ai lavoratori distaccati l’applicazione delle leggi nazionali o dei contratti collettivi nazionali, anche qualora il livello di protezione offerto dallo Stato membro di distacco sia superiore allo standard minimo risultante dal diritto europeo. Tale operazione è tuttavia condizionata al superamento di tre test:

- di parità di trattamento (formale e sostanziale) tra imprese nazionali e altre imprese europee;
- di protezione effettiva e concreta dei lavoratori distaccati;
- di proporzionalità tra esigenze di protezione e limitazione della libera circolazione dei servizi (Davies, 2002; Giesen, 2003).

Tabella 3: *Regolamentazione dei lavoratori distaccati nell’UE e in Norvegia*

		Contratti collettivi		
		Nessuna	Minima	Ampia
Disposizioni legislative	Minima	Lituania****, Lettonia, Malta****, Polonia	Bulgaria, Cipro*, Estonia, Grecia, Norvegia, Paesi Bassi, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Spagna, Ungheria**	
	Ampia	Regno Unito		Austria, Belgio, Danimarca*, Finlandia, Germania, Irlanda***, Italia*, Lussemburgo, Slovenia, Svezia*

Note: \*Contratti firmati dalle parti sociali più rappresentative, \*\*contratti collettivi soltanto nell’edilizia, \*\*\* soltanto **Contratti di lavoro registrati** (REA) a livello settoriale; \*\*\*\*in linea di principio, le protezioni minime possono essere definite da contratti collettivi vincolanti a livello generale, ma in pratica non sono stati conclusi contratti di questo tipo.

Fonte: *EIRO*

### *Standard di protezione*

La CGUE ha ripetutamente sottolineato che la valutazione degli standard di protezione dei lavoratori deve far riferimento solo ai lavoratori distaccati e non ai lavoratori già impiegati nel mercato nazionale. Per quanto riguarda l’applicazione delle norme del trattato, la CGUE ha chiarito che il legislatore nazionale del paese di distacco non deve considerare i lavoratori distaccati come facenti parte del mercato nazionale del lavoro, in quanto essi, alla fine della loro missione, torneranno al paese d’origine. Di conseguenza gli standard vigenti per la libera circolazione dei lavoratori (articoli 39 e seguenti del trattato che istituisce la Comunità europea, ora articoli 45 e seguenti del trattato sull’Unione europea) non sono applicabili, mentre sono applicabili quelli vigenti per la libera circolazione dei servizi. Per un approfondimento in merito, cfr.:

- CGUE, cause riunite C-49/98, C 50/98, da C 52/98 a C 54/98 e da C 68/98 a C 71/98, *Finalarte* e a. [2001]Racc. pag. I-7831, punto22;

- CGUE, causa C-113/89 *Rush Portuguesa* [1990], Racc. pag. I-1417, punto 15;
- CGUE, causa C 43/93 *VanderElst* [1994], Racc. pag. I-3803, punto 21.

La protezione concessa inoltre dev'essere effettiva, ossia realmente vantaggiosa per il lavoratore distaccato. Per un approfondimento in merito, cfr.:

- CGUE, cause riunite C 369/96 e C 376/96 *Arblade* [1999], Racc. pag. I-8453, punti 52–54;
- CGUE, causa C-165/98 *Mazzoleni* [2001], Racc. I-2189, punti 34–37;
- CGUE, causa C-164/99 *Portugaia Construções Lda*, in FI, 2002, IV, 216, punto 29;
- CGUE, cause riunite C-49/98, C 50/98, da C 52/98 a C 54/98 e da C 68/98 a C 71/98, *Finalarte e a.*, punto 48.

Secondo la CGUE la garanzia offerta al lavoratore distaccato di ottenere gli stessi diritti una volta tornato al paese di origine, o la garanzia di diritti che fanno riferimento a falsi bisogni, rappresentano una barriera al mercato nazionale, e costituiscono quindi una protezione ingiustificata del mercato nazionale (violando l'articolo 49 del trattato CE, ora articolo 56 del trattato sull'Unione europea). Inoltre, una protezione aggiuntiva irrilevante offerta ai lavoratori distaccati non può giustificare un ostacolo rilevante alla concorrenza internazionale nella prestazione di servizi. Per un approfondimento in merito cfr.:

- CGUE, cause riunite C 369/96 e C 376/96 *Arblade*, punto 75;
- CGUE, causa C-165/98 *Mazzoleni*, punti 30–41;
- CGUE, cause riunite C-49/98, C 50/98, da C 52/98 a C 54/98 e da C 68/98 a C 71/98 *Finalarte*, punti 49–52.

Tuttavia un beneficio sostanziale per i lavoratori distaccati potrebbe giustificare una restrizione significativa della competitività dei prestatori di servizi transnazionali sul mercato nazionale. È arduo prefigurare come un tale equilibrio sarebbe definito o valutato in pratica, soprattutto da giudici nazionali in casi specifici (cfr. CGUE, cause riunite C 369/96 e C 376/96 *Arblade*, punto 75; causa C-165/98 *Mazzoleni*, punti 37 e 41).

### *Disposizioni di ordine pubblico*

Più di recente la CGUE ha adottato un'interpretazione estremamente limitativa di "ordine pubblico", rendendo così eccezionale l'applicazione delle norme nazionali considerate di "ordine pubblico", ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 10, della direttiva sul distacco dei lavoratori. Secondo la CGUE, gli interessi degli Stati di distacco/importatori di manodopera e degli Stati d'origine/esportatori di manodopera sono in equilibrio allorché le imprese che effettuano il distacco sono obbligate a rispettare la normativa dello Stato di distacco solo per le materie esplicitamente elencate all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva. Tali materie, a quanto sembra, hanno subito un'evoluzione che le ha trasformate da requisiti minimi ai requisiti massimi che le imprese che effettuano il distacco sono tenute a rispettare.

La CGUE ha chiarito che non è l'ordine pubblico nazionale, determinato unilateralmente dallo Stato membro, a giustificare l'estensione della legislazione del lavoro dello Stato di distacco fino a materie diverse da quelle elencate all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva. Sono piuttosto le esigenze dell'ordine pubblico internazionale a consentire tale estensione. È quanto si deduce dalla dichiarazione 10 allegata alla direttiva (cfr. CGUE, causa C 319/06, *Lussemburgo*, [2008], Racc. pag. I-4323, punto 32). Quest'ultima interpretazione è evidentemente assai più severa di quella precedente: l'ordine pubblico internazionale legittima l'applicazione delle leggi nazionali solo quando sia assolutamente necessario proteggere i diritti fondamentali di una persona oppure la sovranità dello Stato. Inoltre, grava su lo Stato di distacco l'onere della prova della osservanza di questa definizione di disposizioni di ordine pubblico.



Quest'ultima, più radicale, posizione ha condotto la CGUE ad affermare che, in tutte le materie regolamentate dalle direttive europee, non può essere imposta alle imprese straniere l'applicazione ai lavoratori distaccati di un livello di protezione più elevato di quello minimo garantito dal diritto europeo. (Cfr. CGUE, causa C 319/06, *Lussemburgo*, per quanto riguarda l'estensione dell'applicazione delle leggi del Granducato del Lussemburgo ai contratti a tempo parziale e a tempo determinato). Secondo il ragionamento della CGUE, questa protezione di livello più elevato non può essere ritenuta quale una disposizione di ordine pubblico, in quanto gli Stati membri, approvando le direttive europee, hanno già convenuto l'appropriato livello minimo di protezione che deve esser garantito nel mercato interno europeo.

Inoltre anche le "protezioni minime" concernenti le materie esplicitamente elencate all'articolo 3, paragrafo 1, si devono interpretare in senso restrittivo. Nelle cause *Laval* (cfr. CGUE, causa C 341/05, *Laval un Partneri Ltd* [2008], Racc. pag. I-11767), *Rüffert* (cfr. CGUE, causa C 346/06, *Rüffert* [2008], Racc. pag. I-1989, punto 38), e *Granducato del Lussemburgo* (cfr. CGUE, causa C 319/06, *Lussemburgo*), la CGUE ha precisato che l'applicazione obbligatoria delle "tariffe minime salariali" fissate dallo Stato di distacco dev'essere rigorosamente limitata al "salario minimo" secondo l'interpretazione del Regno Unito, ossia il salario orario minimo fissato al medesimo livello per ogni tipo di mansione in qualsiasi settore.

Secondo questa interpretazione restrittiva, la CGUE ha ritenuto impossibile – ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva – includere nel concetto di "tariffe minime salariali" i seguenti elementi:

- salari minimi settoriali fissati da contratti collettivi che non sono di applicazione generale per legge, come i salari svedesi esaminati nella causa *Laval*;
- salari minimi fissati da contratti collettivi che sono di applicazione generale per legge ma soltanto per un settore o per una regione nello Stato membro di distacco, come i salari tedeschi esaminati nella causa *Rüffert*;
- sistema di indicizzazione dei salari minimi rispetto all'inflazione, fissato per legge, come quello esaminato nella causa del Granducato del Lussemburgo.

Secondo la CGUE, la direttiva vieta agli Stati membri anche di raggiungere lo stesso risultato indirettamente, prevedendo l'applicazione (in materie diverse da quelle di cui all'articolo 3, paragrafo 1) della propria legislazione sul lavoro quale condizione per ammettere le aziende agli appalti pubblici (cfr. CGUE, causa C 346/06, *Rüffert*, punto 33). Tuttavia, nell'ordinamento giuridico di alcuni Stati membri, tali requisiti sono stati posti come condizione di partecipazione agli appalti pubblici e finora non sono stati modificati: è il caso di Germania, Italia, Danimarca, Finlandia, Malta e Grecia. Si noti che il Regno Unito non ha introdotto per legge alcuna clausola sociale quale condizione da rispettare per l'aggiudicazione di appalti pubblici; ogni amministrazione pubblica ha però facoltà di introdurre tali requisiti nei propri contratti d'appalto. Una situazione analoga si riscontra in Irlanda.

La Germania ha limitato l'estensione della legislazione nazionale ai lavoratori distaccati (per materie diverse da quelle esplicitamente elencate all'articolo 3, paragrafo 1) ai settori più esposti al rischio di dumping sociale, a causa della diffusa presenza di manodopera non qualificata – nei settori dell'edilizia, delle opere elettriche e idrauliche. Anche se questa soluzione sembra un modo ragionevole per garantire il funzionamento del mercato nazionale del lavoro, la sua compatibilità con il concetto di ordine pubblico utilizzato attualmente dalla CGUE è dubbia. In effetti sembra che tale compatibilità sia già stata esclusa in tutte le sentenze menzionate in precedenza. Mentre gli Stati membri ribadivano la necessità di evitare conseguenze per la manodopera non qualificata presente sui loro mercati (cfr. CGUE, causa C 319/06, *Lussemburgo*, punto 53; causa C 341/05, *Laval*, punto 103), la CGUE ha basato le proprie conclusioni su argomentazioni formali, senza tener conto della situazione economica e senza valutarla, in particolare per quanto riguarda l'occupazione settoriale e i dati salariali.

La legge sui lavoratori distaccati, introdotta prima dell'approvazione della direttiva UE, è stata considerata una misura per impedire il "dumping sociale". In Germania è stata usata anche come strumento per introdurre protezioni minime a livello nazionale (essenzialmente in termini di salario, in tutte le aziende nazionali mediante una speciale procedura di estensione) e per lottare contro i bassi salari. Quest'ultimo aspetto è stato oggetto di critiche da parte delle organizzazioni dei datori di lavoro, soprattutto all'esterno del settore edile, il quale originariamente era l'unico interessato dalla legge. Vale la pena di notare che la legge, fin dalla sua approvazione, è stata impiegata per stabilire una protezione minima in un crescente numero di settori, per cui la rilevanza dei lavoratori distaccati sembra in qualche modo incidentale. Particolare importanza sembra assumere la creazione di condizioni uniformi per tutte le aziende, comprese quelle straniere, che distaccano lavoratori in Germania (DE0710019I). Mentre i sindacati sono favorevoli all'impiego della legge in questo senso – almeno finché non sarà attuata una legislazione nazionale sul salario minimo – i datori di lavoro sono piuttosto critici e ritengono che si tratti di un uso distorto della legge sul distacco dei lavoratori.

### *Lavoro tramite agenzia interinale*

Nessuno degli Stati membri ha adottato una normativa speciale sui lavoratori distaccati da agenzie interinali stabilite in un altro Stato di distacco (cfr. tabella 2). Di conseguenza, nei paesi in cui sono in vigore specifiche disposizioni legislative sul lavoro tramite agenzia interinale (TAW), l'intero corpus della legislazione del lavoro dello Stato ospitante dev'essere applicato ai lavoratori interinali distaccati. Se il TAW non è regolamentato, si applicano le norme sui lavoratori distaccati. È importante sottolineare che la scelta di estendere la legislazione integrale sul lavoro tramite agenzia interinale ai lavoratori distaccati dev'essere ritenuta del tutto compatibile con la direttiva, poiché all'articolo 3, paragrafo 1, lettera d) si legge che ciascuno Stato membro garantisce ai lavoratori stranieri distaccati l'applicazione delle proprie "condizioni di cessione temporanea dei lavoratori, in particolare la cessione temporanea di lavoratori da parte di imprese di lavoro temporaneo".

Ciò sembra in contraddizione con l'interpretazione dell'articolo 3, paragrafo 1, che mira ad applicare la "massima protezione". In un unico settore, appunto il lavoro tramite agenzia interinale, si può attuare la protezione totale, mentre in genere si dovrebbe applicare soltanto la protezione "minima".

### **Scelte nazionali e decisioni della CGUE: legge o contratti collettivi?**

L'articolo 3, paragrafo 10, della direttiva offre agli Stati membri la possibilità di attuare la protezione mediante le norme sulla contrattazione collettiva. Questa possibilità però è piuttosto teorica nei paesi in cui non ci sono dispositivi giuridici in base ai quali i contratti collettivi possono essere dichiarati di applicazione generale in tutti i settori, come avviene per Cipro, Svezia, Danimarca e Italia (tabella 2).

Come si è detto in precedenza, l'articolo 3, paragrafo 10, consente agli Stati membri di estendere ai lavoratori distaccati l'applicazione di tutte le condizioni di lavoro fissate nei contratti collettivi nazionali e riguardanti l'attività dei prestatori di servizi che operano in settori diversi dall'edilizia. Tali contratti collettivi però devono essere "di applicazione generale" oppure, in mancanza di un sistema formale che dichiari i contratti collettivi di applicazione generale, "in generale applicabili a tutte le imprese simili nell'ambito di applicazione territoriale e nella categoria professionale o industriale interessate" e/o "conclusi dalle organizzazioni delle parti sociali più rappresentative sul piano nazionale e [...] applicati in tutto il territorio nazionale". Agli Stati membri si richiede di garantire sempre la parità di trattamento alle aziende nazionali e straniere che si trovino in una situazione simile.

Alcuni Stati membri hanno attuato la direttiva sul distacco dei lavoratori, dichiarando che le aziende che distaccano lavoratori devono rispettare le disposizioni dei contratti collettivi nazionali dichiarati di applicazione generale, anche per questioni che si estendono oltre quelle esplicitamente elencate all'articolo 3, paragrafo 1. Si tratta di Austria, Belgio, Danimarca, Finlandia, Germania, Irlanda, Italia, Lussemburgo e Slovenia. Altri, come ad esempio Bulgaria, Repubblica ceca, Cipro, Grecia, Estonia, Paesi Bassi, Norvegia, Spagna, Ungheria (per il settore edile), Romania e Slovacchia, hanno limitato tale estensione ai contratti collettivi nazionali che riguardano i salari minimi.

Da questo punto di vista la Svezia rappresenta un caso particolare, giacché l'estensione delle disposizioni della contrattazione collettiva non è prevista per legge, ma viene lasciata alla contrattazione collettiva stessa; la legge sul distacco dei lavoratori stranieri (1999) riconosce il diritto di associazione e il diritto di negoziazione in relazione al distacco di lavoratori stranieri (sezione 7). Questo è il motivo fondamentale per cui i sindacati svedesi cercano di negoziare collettivamente le condizioni di lavoro dei lavoratori distaccati (cfr. la sezione su "il livello del dibattito e le azioni delle parti sociali"), da qui origina la controversia del caso Vaxholm/Laval.

La Germania e l'Irlanda hanno esteso l'applicazione dei contratti collettivi ai lavoratori distaccati soltanto in quei settori che sono particolarmente esposti alla concorrenza salariale generata dal frequente ricorso a manodopera non qualificata. La Germania ha gradualmente esteso l'obbligo di rispettare le retribuzioni fissate dai contratti collettivi – dichiarandoli di applicazione generale – alle imprese che distaccano lavoratori e operano nei seguenti settori:

- edilizia;
- opere elettriche;
- opere di imbiancatura e pittura;
- copertura tetti;
- pulizia di edifici;
- servizi postali (questa estensione è ancora soggetta all'esame dei tribunali);
- servizi speciali per l'industria mineraria;
- formazione professionale continua;
- smaltimento dei rifiuti;
- servizi industrie tessili;
- servizi di sicurezza.

È opportuno notare che le agenzie di lavoro interinale non sono coperte né dalla legge sui lavoratori distaccati né da contratti collettivi di applicazione generale, e quindi non vi sono salari minimi vincolanti a livello generale per i lavoratori interinali distaccati in Germania. L'Irlanda ha imposto soltanto l'applicazione dei contratti di lavoro registrati (Registered Employment Agreements- REA), nonché i salari minimi e le condizioni di lavoro fissati dai Comitati congiunti del lavoro (Joint Labour Committee -JLC). Poiché molti REA in realtà sono contratti aziendali, il settore edile è quello più interessato dall'estensione. Altri esempi sono i REA del settore grafico e i REA degli appalti per il settore elettrico.

Le leggi italiane e danesi che attuano la direttiva impongono alle imprese che distaccano lavoratori di rispettare tutte le disposizioni dei contratti collettivi nazionali che non sono di applicazione generale ma sono stati firmati dalle parti sociali più rappresentative a livello nazionale. Ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 8, della direttiva, questi accordi collettivi si possono considerare equivalenti a quelli di applicazione generale. Il problema principale che si pone è il seguente: come garantire la parità di trattamento alle aziende nazionali e a quelle straniere se queste ultime devono applicare per intero i contratti collettivi nazionali, contratti che non sono obbligatori per le aziende nazionali? Tali contratti sono vincolanti soltanto per i firmatari e per i lavoratori e le imprese nazionali che i firmatari rappresentano direttamente. Se tali contratti fossero obbligatori per i lavoratori distaccati, essi vincolerebbero le aziende straniere che distaccano lavoratori, ma non le aziende nazionali.

La sentenza sulla causa Laval dimostra la rilevanza della questione per gli Stati membri, come Svezia e Danimarca, che non hanno fissato salari minimi né per legge né mediante contratti collettivi di applicazione generale. Secondo l'articolo 3, paragrafo 8, della direttiva, i contratti collettivi settoriali che fissano il salario minimo, firmati dalle parti sociali più rappresentative potrebbero essere considerati di applicazione generale. Tuttavia, nella misura in cui non è vincolante per tutte le aziende nazionali del settore, l'applicazione obbligatoria di tale salario minimo non può essere estesa alle aziende straniere senza violare il principio della parità di trattamento. Di conseguenza le aziende straniere potrebbero legittimamente applicare ai propri lavoratori distaccati il salario minimo fissato per legge o da contratti collettivi nel proprio paese di origine.

In Italia, benché i contratti collettivi non siano di applicazione generale, il salario minimo che fissano è considerato vincolante, anche per quelle imprese che non abbiano firmato il contratto collettivo e non aderiscano alle associazioni dei datori di lavoro firmatarie. La giurisprudenza italiana ritiene che tale salario minimo sia coerente con il diritto a ricevere un salario sufficiente e proporzionato, sancito dall'articolo 36 della Costituzione italiana. In Italia il salario minimo fissato da contratti collettivi può quindi essere considerato di applicazione generale per quanto riguarda le imprese nazionali che operano nel settore. Per tutte le altre questioni regolamentate da contratti collettivi, la situazione italiana è piuttosto simile a quella svedese, quanto alle implicazioni della causa Laval.

### *Reazioni nazionali alle decisioni della CGUE*

La Danimarca ha cercato di rendere il proprio sistema compatibile con l'orientamento espresso dalla CGUE nella causa Laval modificando nel 2008 la propria legge sul distacco dei lavoratori. Questo in parte è stato possibile codificando la prassi vigente sui requisiti per un'azione collettiva, e in parte introducendo ulteriori requisiti per ottenere un contratto collettivo con i prestatori di servizi stranieri. Queste modifiche definiscono le tre condizioni che giustificano l'azione industriale volta ad imporre l'applicazione dei contratti collettivi. Tali contratti devono:

- coprire l'intero territorio danese;
- essere firmati dalle parti sociali più rappresentative;
- definire chiaramente le retribuzioni che il prestatore di servizi straniero deve applicare.

Anche il Lussemburgo ha modificato le proprie norme in seguito alla decisione della CGUE, includendo altri elementi oltre a quelli esplicitamente definiti come disposizioni di ordine pubblico, quale il meccanismo di indicizzazione minima. Le norme sul lavoro a tempo parziale e a tempo determinato sono state abrogate, riducendo altresì gli obblighi imposti alle aziende straniere in materia di notifica, istituzione di una rappresentanza locale e tenuta di documenti. Di queste modifiche si è discusso con le parti sociali, che hanno espresse opinioni divergenti, mentre i sindacati hanno fatto pressione per avere una piena indicizzazione dei salari (non soltanto ai livelli minimi).

In Svezia, in seguito al caso Laval, è stata istituita una commissione per elaborare raccomandazioni volte a rivedere la normativa esistente. La commissione ha presentato i risultati dell'indagine nel dicembre 2008, e ha proposto di limitare i diritti dei sindacati di promuovere un'azione industriale. In particolare, ai sindacati non sarebbe concesso di intraprendere un'azione industriale per costringere un'azienda straniera a firmare un contratto collettivo, se il datore di lavoro applicasse già retribuzioni e condizioni di occupazione equivalenti a quelle fissate dai contratti collettivi svedesi (SE080429I; SE0801019I; SE0706029I).

Regna ancora incertezza sulle circostanze in cui è possibile estendere l'applicazione dei contratti collettivi a materie diverse da quelle di cui all'articolo 3, paragrafo 1. È possibile estendere tali disposizioni ai lavoratori distaccati se esse soddisfano solo i requisiti dell'applicazione generale e della parità di trattamento? O è necessario invece giustificare l'estensione anche con motivazioni di ordine pubblico, come per l'estensione di leggi nazionali?

Nella sentenza del Granducato del Lussemburgo, la CGUE sembra aver optato per l'interpretazione più restrittiva. In questa causa, la Corte ritiene incompatibile con la direttiva sul distacco dei lavoratori la disposizione contenuta nella legge attuativa del Granducato del Lussemburgo, che obbliga le aziende straniere che distaccano lavoratori, nonché le aziende nazionali, ad applicare per intero i contratti collettivi settoriali. Secondo il parere della CGUE, il Granducato del Lussemburgo non ha dimostrato l'assoluta necessità di questa estensione generale per il mantenimento dell'ordine pubblico, né per garantire il funzionamento della società e del mercato del lavoro. L'estensione quindi è stata ritenuta una barriera alla libera circolazione dei servizi, ed è perciò incompatibile con l'articolo 56 del TUE.

In seguito alle sentenze della CGUE, si è ridotto sensibilmente lo spazio di manovra dei sindacati nazionali che cercano di regolare le condizioni di occupazione praticate dalle aziende che distaccano lavoratori: i sindacati non possono organizzare scioperi né altre forme di protesta per indurre le aziende straniere a firmare contratti e a rispettare le condizioni minime fissate dai contratti collettivi nazionali; inoltre, neanche il legislatore nazionale può sostenere le azioni dei sindacati. Infatti, conformemente alle sentenze della CGUE, i legislatori nazionali non possono, soltanto in virtù della legge, obbligare le aziende straniere che distaccano lavoratori ad applicare contratti collettivi al di là delle materie espressamente elencate all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva, anche se i contratti sono di applicazione generale. Essi dovranno dimostrare che la scelta dell'estensione si basa su disposizioni di ordine pubblico.

Le sentenze più recenti della CGUE hanno reso estremamente difficile l'estensione delle protezioni al di là di quelle espressamente elencate all'articolo 3, paragrafo 1, della direttiva (cfr. CGUE, causa C 341/05, Laval, punto 108; causa C-438/05, Viking Line [2008] Racc. pag. I-10779, punto 81). Secondo tale interpretazione, se la libera circolazione dei servizi entra in conflitto con la difesa collettiva dei diritti esercitati nei sistemi nazionali delle relazioni industriali, la prima prevale quasi sempre.

### Controlli amministrativi

Come si è detto in precedenza, è praticamente impossibile sapere quanti lavoratori vengono distaccati in Europa, poiché mancano dati attendibili e pertinenti per gran parte dei paesi, eccezion fatta per Repubblica ceca, Finlandia, Lituania, Slovenia e – dal 2008 – Danimarca. In tutti gli altri casi i dati, se disponibili, sono approssimativi o basati su stime. Ciò costituisce un grave ostacolo a qualsiasi comparazione quantitativa dei valori tra i diversi paesi.

Alcuni Stati membri, tuttavia, hanno istituito un sistema obbligatorio di notifica ex ante (Grecia, Lituania, Lussemburgo, Slovenia, Spagna e, dal 2009, Portogallo) oppure di registrazione (Finlandia e, dal 2008, Danimarca) delle aziende comunitarie che forniscono servizi transfrontalieri per i quali si rende necessario il distacco di lavoratori. Alcuni, come Belgio, Finlandia e Lussemburgo, obbligano le aziende che distaccano i lavoratori ad avere una sede, un rappresentante e/o a tenere tutta la documentazione relativa ai contratti dei lavoratori distaccati nel territorio dello Stato di distacco.

Tali disposizioni potrebbero essere molto utili per monitorare e controllare il fenomeno, soprattutto se venissero estese a un maggior numero di paesi. Secondo la CGUE, tuttavia, molte di esse ostacolano la libera circolazione dei servizi e sono quindi incompatibili con il diritto europeo. L'autorizzazione o la registrazione preventiva, l'obbligo di avere una sede o un rappresentante nello Stato di distacco e perfino l'obbligo di tenere i documenti relativi alle condizioni applicate ai lavoratori distaccati, o ancora l'obbligo di tradurli nella lingua ufficiale dello Stato di distacco, possono essere considerati barriere agli scambi (cfr. CGUE, causa C 319/06, Granducato del Lussemburgo).

Ai sensi dell'articolo 4 della direttiva, e conformemente ai pareri espressi dalla Commissione europea e dalla CGUE, gli Ispettorati del lavoro del paese di distacco (o altre autorità competenti) devono chiedere la collaborazione delle controparti del paese d'origine, per il controllo delle condizioni di lavoro applicate ai lavoratori distaccati dalle aziende che distaccano i lavoratori. Attualmente però tale cooperazione non è neanche prevista. Nessuno degli Stati membri ha istituito alcun tipo di normativa sull'attività di controllo e cooperazione, nonostante la **raccomandazione della**

### Commissione del 2008 sul “rafforzamento della cooperazione amministrativa nel contesto del distacco di lavoratori nell’ambito di una prestazione di servizi”.

I controlli sulle condizioni applicate ai lavoratori distaccati sono svolti, in effetti, soltanto dai servizi dell’Ispettorato dello Stato di distacco al momento di visitare il luogo di lavoro durante la prestazione del servizio. Di conseguenza, sia i controlli che l’attuazione della normativa sui lavoratori distaccati dipendono dalla qualità e dalla quantità delle ispezioni amministrative locali di ciascuno Stato di distacco.

Si osservano alcuni nuovi e interessanti casi di cooperazione tra i sindacati di paesi limitrofi, che cercano di gestire la situazione dei lavoratori distaccati e transfrontalieri, fornendo loro informazioni sulle condizioni di occupazione da applicare e i servizi di protezione legale (cfr. la sezione seguente – **Livello del dibattito e azione delle parti sociali**).

Infine, a tutt’oggi soltanto poche cause concernenti i lavoratori distaccati sono state esperite dinanzi ai giudici del lavoro nazionali. Né le aziende straniere, né le aziende nazionali né i sindacati, a quanto risulta, lamentano le condizioni vincolanti imposte dalla legislazione dello Stato di distacco, o casi di dumping sociale da parte delle aziende straniere che distaccano i lavoratori.

### Importanza del dibattito e azione delle parti sociali

In molti paesi, il problema dei lavoratori distaccati suscita tutt’al più una limitata attenzione nel dibattito pubblico, e persino le parti sociali lo considerano una questione marginale. In qualche caso la discussione si concentra piuttosto sui lavoratori stranieri in generale e sulle agenzie di lavoro interinale, oltre che sulle situazioni irregolari che talvolta caratterizzano questi rapporti di lavoro. I lavoratori distaccati rientrano in alcuni casi in tale dibattito. Per esempio, essi non rappresentano un tema sentito a Cipro e nella Repubblica ceca (ove però è giudicato importante il problema dei lavoratori stranieri e dei lavoratori interinali), e neppure in Lettonia e a Malta (ove suscita maggiore interesse la questione dei lavoratori stranieri e del lavoro sommerso), o nei Paesi Bassi (ove l’attenzione si concentra su lavoratori stranieri e interinali), o infine in Polonia (ove il dibattito ruota sui lavoratori stranieri in generale). Un dato caratteristico è il nesso tra l’assenza di dibattito e l’importanza secondaria, in ciascun paese, del distacco “in entrata”; il distacco “in uscita” suscita apparentemente interesse assai più scarso, e non è quindi al centro del dibattito pubblico.

#### Sindacati

In una serie di altri paesi i lavoratori distaccati assumono un rilievo puramente marginale: è il caso di Bulgaria, Estonia, Grecia e Ungheria. I sindacati bulgari hanno allacciato un rapporto di cooperazione con le controparti greche, in materia di riconoscimento e protezioni sindacali comuni (cfr. per un quadro dettagliato la sezione **Cooperazione sindacale transfrontaliera**). Nel quadro della causa Laval, la Confederazione dei sindacati estoni (**EAKL**) ha invitato il governo a sostenere la posizione dei sindacati svedesi, affermando la necessità di impedire il dumping sociale e di imporre il rispetto delle condizioni di occupazione e di lavoro del paese ospitante anche alle imprese che effettuano il distacco. In Grecia, i sindacati hanno denunciato talvolta il ricorso a manodopera a buon mercato da parte di imprese subappaltatrici straniere, soprattutto nei settori del turismo, dell’edilizia e dei prodotti petroliferi.

In Ungheria, nel 2004, un caso di presunte irregolarità segnalato dalle autorità tedesche nel corso di una serie di controlli riguardanti circa 300 imprese ungheresi (i cosiddetti casi SoKo Pannonia e SoKoBunda) ha sollevato l’interesse dell’opinione pubblica, soprattutto perché successivamente le accuse sono cadute. L’impatto è stato comunque modesto, in quanto nel frattempo alcune delle imprese coinvolte sono fallite. La questione dei lavoratori distaccati è poi ricomparsa sui titoli dei giornali a causa del presunto utilizzo, da parte dell’ente aeroportuale di Budapest, di lavoratori distaccati come crumiri. (HU0903019I).

Fatte queste premesse, occorre sottolineare che le sentenze della CGUE, insieme alla mobilitazione che ne è seguita a livello europeo, hanno coinvolto in qualche modo le maggiori organizzazioni sindacali praticamente in tutti gli Stati membri. In tutta Europa, i sindacati si sono generalmente uniti alle critiche formulate dalla CES e hanno chiesto la revisione della direttiva sul distacco dei lavoratori. In particolare, la CES ha chiesto di ribadire la preminenza dei diritti sindacali e dei lavoratori – nella forma in cui li riconosce la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – sulle libertà economiche. I sindacati chiedono di introdurre nel trattato di Lisbona una “clausola di progresso sociale” per irrobustire la dimensione sociale dell'Unione europea, assicurare il pieno dispiegarsi dei diritti sindacali sanciti dalla Carta e infine, in particolare, rafforzare il ruolo della contrattazione collettiva. Come nel caso dell'occupazione della manodopera straniera in generale, essi sottolineano l'importanza di un sistema più efficace di monitoraggio e sanzioni per le pratiche illegali nel settore del distacco di lavoratori: propongono a tale scopo di istituire una rete europea dedicata per sorvegliare e monitorare le condizioni di occupazione e di lavoro dei lavoratori distaccati.

In tal modo, il dibattito avviato a livello europeo sulla direttiva ha coinvolto le parti sociali anche quando il problema non era considerato essenziale sul piano interno; la partecipazione e la mobilitazione dei sindacati nazionali hanno registrato comunque notevoli variazioni da uno Stato membro all'altro. In Austria, per esempio, le sentenze della CGUE hanno provocato una reazione circoscritta poiché si ritiene che esse non abbiano implicazioni significative per il sistema normativo e di relazioni industriali del paese, data la diffusione pressoché universale di contratti vincolanti a livello generale, connessi al sistema obbligatorio di rappresentanza dei datori di lavoro tramite la Camera economica federale austriaca (**WKÖ**). Nondimeno, i sindacati hanno criticato queste decisioni: la Camera del lavoro (**AK**) e la Federazione dei sindacati austriaci (**ÖGB**) giudicano che le sentenze costituiscano un'impropria subordinazione dei diritti dei sindacati e dei lavoratori alla libertà di circolazione dei servizi.

Analogamente, i sindacati irlandesi temono che le implicazioni delle decisioni della CGUE possano spianare la strada al dumping salariale; li preoccupa anzitutto la minaccia che potrebbe profilarsi per il sistema irlandese di relazioni industriali, che è volontario. Di recente però le iniziative più importanti dei sindacati hanno riguardato i lavoratori migranti e interinali, mirando ad ampliare le protezioni garantite ai lavoratori che rientrano in questi gruppi per ridurre così le differenze nelle condizioni di occupazione e di lavoro e scongiurare possibili tensioni fra i diversi gruppi di lavoratori. I lavoratori distaccati non costituiscono né in modo preminente né in via diretta oggetto di interesse dell'azione dei sindacati.

Allo stesso modo, i lavoratori distaccati ricevono scarsa attenzione in Spagna, ove il dibattito verte piuttosto sul tema generale dei lavoratori migranti. In questo paese l'unica iniziativa importante risale al 2007, allorché le Commissioni delle Federazioni unite dei lavoratori edili, del legname e dei settori affini (**FECOMA-CCOO**) hanno segnalato la situazione dei lavoratori portoghesi distaccati da imprese multinazionali in cantieri edili in Spagna. Secondo i calcoli dei sindacati questi lavoratori sono circa 70.000. Le FECOMA-CCOO hanno compiuto una campagna di sensibilizzazione nei cantieri, distribuendo opuscoli informativi sui diritti dei lavoratori, redatti in spagnolo e portoghese, nei quali si sottolineava l'importanza di denunciare ogni infrazione all'Ispettorato del lavoro. Sostenendo che ai danni di molti lavoratori distaccati si verificavano violazioni della legge, i sindacati hanno invitato i datori di lavoro a controllare i subappaltatori e a esigere il rispetto della legge.

In Italia non si registrano né informazioni specifiche, né iniziative particolari concernenti i lavoratori distaccati. Le tre maggiori confederazioni sindacali – la Confederazione generale italiana del lavoro (**CGIL**), la Confederazione italiana sindacati lavoratori (**CISL**) e l'Unione italiana del lavoro (**UIL**) – hanno ripetutamente e vigorosamente affermato che le sentenze della CGUE ribadiscono la necessità di rafforzare la dimensione europea del movimento sindacale, soprattutto per mezzo della contrattazione collettiva, così da garantire ai lavoratori distaccati protezioni, condizioni di occupazione e diritti identici a quelli di cui fruiscono i lavoratori residenti, conformemente al principio di non discriminazione. Nel giugno 2009, poi, queste confederazioni sindacali hanno firmato un **documento contenente una serie di proposte per la revisione e il miglioramento della direttiva sul distacco dei lavoratori**. Le proposte

comprendono la chiara affermazione che le protezioni di cui all'articolo 3 costituiscono solo un minimo, che può venire integrato a livello nazionale; che l'obbligo di osservare la direttiva deve essere esteso alle imprese non appartenenti all'UE; e che il principio di non discriminazione per i lavoratori distaccati dev'essere rafforzato.

Bisogna sottolineare che una serie di attività svolte dai sindacati nei confronti dei lavoratori non riguardano esclusivamente i lavoratori distaccati, ma sono rivolte in generale ai lavoratori stranieri, poiché spesso è arduo individuare con esattezza il rapporto contrattuale del singolo lavoratore, soprattutto in settori come quello edile, in cui spesso parecchie imprese si trovano a operare contemporaneamente nel medesimo cantiere. In Belgio, per esempio, la Confederazione dei sindacati cristiani (**CSC/ACV**) ha istituito un servizio di informazioni per i muratori polacchi, che distribuisce volantini in polacco presso i cantieri edili e le chiese polacche, allo scopo di diffondere la conoscenza dei diritti minimi e intensificare la lotta contro il lavoro illegale (BE0611069I).

Il dibattito sui lavoratori distaccati acquista particolare importanza soprattutto nei paesi interessati dalle sentenze della CGUE, ma si diffonde anche altrove. Come si è accennato in precedenza, il caso della Germania è in una certa misura eccezionale, poiché, a quanto sembra, il recepimento della direttiva è stato sfruttato per applicare su scala nazionale salari minimi, "incidentalmente" volti a regolamentare la posizione dei lavoratori distaccati. I sindacati hanno criticato le decisioni della CGUE, aderendo alle campagne della CES, ma negli ultimi anni lo specifico tema dei lavoratori distaccati sembra essere passato in secondo piano nel dibattito pubblico. Esso conserva rilevanza nel settore edile, donde ha avuto origine e ove il distacco dei lavoratori era regolamentato anche prima dell'approvazione della direttiva. Allo stesso modo, in Svezia il dibattito, benché più intenso che in Germania, è sorto a seguito della sentenza della CGUE nel caso Vaxholm/Laval (SE0412101N, SE0804029I, SE0901029I). Il principale nodo di discussione è stato rappresentato dalle conseguenze per le relazioni nel mondo del lavoro nazionale: i sindacati infatti temevano che la sentenza potesse danneggiare il sistema di relazioni industriali, mentre i datori di lavoro hanno sostenuto la decisione, per incoraggiare la libera circolazione dei servizi. Prima della sentenza il dibattito era rimasto piuttosto limitato, al pari del numero di controversie riguardanti lavoratori distaccati (una decina nell'arco di un decennio); tali controversie vertevano per lo più su casi di rifiuto di firmare contratti collettivi, bassi salari o mancato pagamento del salario ai lavoratori. Per quanto riguarda i lavoratori distaccati, i sindacati hanno continuato a svolgere il proprio ruolo tradizionale, cercando di sviluppare sia la rappresentanza che la contrattazione collettiva, nei modi riconosciuti dalla legge che ha recepito la direttiva (cfr. la precedente sezione **Scelte nazionali e decisioni della CGUE: legge o contratti collettivi?**).

La questione dei lavoratori distaccati è sicuramente importante in Danimarca, Finlandia, Norvegia e Regno Unito. In Danimarca i sindacati hanno varato una serie di iniziative, tra cui azioni congiunte con datori di lavoro e autorità (cfr. la successiva sezione sulle **Posizioni dei datori di lavoro**).

In questo campo si registrano campagne d'informazione, sforzi in materia di assunzione, cooperazione con i sindacati stranieri e sorveglianza dei luoghi di lavoro ove sono presenti lavoratori distaccati, per valutare le loro condizioni di occupazione e di lavoro. Si è dimostrato però particolarmente arduo monitorare settori come quello edile, in cui i distacchi possono essere brevi e i lavoratori sono assai mobili. Tra le campagne d'informazione ricordiamo l'istituzione, da parte della Confederazione dei sindacati danesi (**LO**), del numero verde telefonico "Halo Kolego", da cui i lavoratori provenienti dall'Europa orientale possono ricevere informazioni su tutele e diritti dei lavoratori. La Federazione unitaria dei lavoratori danesi (**3F**), che è il maggior sindacato danese, ha aperto siti web specifici in polacco e lettone per informare i lavoratori distaccati in merito ai loro diritti e alle relazioni industriali in Danimarca. Le iniziative in materia di assunzione hanno riguardato soprattutto il settore edile, l'agricoltura e la vivaistica, con risultati però limitati.

In Finlandia, la questione dei lavoratori distaccati è salita alla ribalta con l'allargamento dell'UE nel 2004, allorché parecchi imprenditori finlandesi hanno fondato imprese in Estonia, distaccando poi numerosi lavoratori in Finlandia. Il dumping sociale rappresenta un tema prioritario, soprattutto nel settore edile, nel quale l'applicabilità generale del contratto collettivo è considerata un nodo d'importanza cruciale. A livello settoriale, il Sindacato finlandese dei



lavoratori edili (**RL**), in qualche caso con la partecipazione degli imprenditori, ha avviato una serie di attività per informare i lavoratori stranieri in merito ai loro diritti – sia direttamente nei cantieri che sulle pagine web del sindacato. Una specifica iniziativa di carattere generale, non limitata ai lavoratori distaccati, è consistita nell'istituzione di un servizio informativo sul mondo del lavoro finlandese, attuata nel 2003 a Tallinn, in Estonia, a cura dell'Organizzazione centrale dei sindacati finlandesi (**SAK**).

In Norvegia ferve un ampio dibattito sul dumping sociale, che riguarda anche i lavoratori distaccati; il governo ha recentemente introdotto un ventaglio di misure specifiche, spesso con il sostegno dei sindacati ma tra le critiche dei datori di lavoro. In effetti la Confederazione dei sindacati (**LO**) ha incalzato il governo per indurlo a combattere la concorrenza fondata sui bassi salari. L'iniziativa della LO si è rivelata cruciale per molti aspetti: ha garantito ai rappresentanti sindacali il diritto di controllare i salari e le condizioni di lavoro offerte dai subappaltatori; ha imposto ai datori di lavoro l'obbligo di assicurare che i subappaltatori rispettino le norme sui contratti collettivi di applicabilità generale; e infine ha stabilito il principio della responsabilità congiunta tra datore di lavoro e subappaltatore, nel caso di inosservanza. I sindacati hanno poi criticato le sentenze della CGUE, soprattutto perché ritengono che esse minaccino l'autonomia dei governi nazionali nel ricorrere alla clausola dell'"ordine pubblico" ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 10, e di elaborare politiche indipendenti nel campo degli appalti pubblici tali da dedicare un'attenzione specifica alle condizioni contrattuali in materia di occupazione e tutela dei lavoratori.

Nel Regno Unito ormai da tempo i sindacati seguono con attenzione il ricorso ai lavoratori distaccati, adoperandosi per garantire il rispetto delle condizioni dei pochi contratti collettivi nazionali ancora vigenti (per esempio nel settore edile). Nel luglio 2004 i sindacati hanno sostenuto la posizione assunta dal partito laburista nel cosiddetto "accordo di Warwick" per cui "la direttiva UE sul distacco dei lavoratori non provocherà tagli salariali". Più di recente, nel quadro della recessione economica, si è registrata una serie di controversie relative ai lavoratori distaccati; tuttavia il dibattito non si è concentrato tanto sulle loro condizioni di occupazione e di lavoro, quanto sul punto di vista, sostenuto da alcuni, secondo il quale la presenza dei lavoratori distaccati ridurrebbe le opportunità di lavoro per i residenti nel Regno Unito (cfr. la sezione su **Controversie e conflitti**).

In generale, la Confederazione sindacale britannica (**TUC**) ha aspramente criticato le decisioni della CGUE, nella convinzione che le interpretazioni formulate dalla Corte restringano in maniera ingiustificata le protezioni offerte ai lavoratori distaccati nonché la capacità dei governi di impedire la concorrenza sleale fondata sull'attacco alle condizioni contrattuali vigenti (UK0910029I). Sempre nel Regno Unito, Unite ha indetto una **petizione su scala europea** per la revisione della direttiva sul distacco dei lavoratori e l'introduzione di una clausola di "progresso sociale" nel trattato di Lisbona.

### **Posizioni dei datori di lavoro**

Nei dibattiti nazionali, le posizioni dei datori di lavoro sono spesso più differenziate di quelle dei sindacati. Da un lato, i datori di lavoro hanno spesso accolto con favore le sentenze della CGUE, sottolineando l'importanza del mantenimento della libera circolazione dei servizi. Dall'altro, specialmente in settori come quello edile, condividono con i sindacati preoccupazioni e iniziative di lotta contro i bassi salari e le condizioni occupazionali irregolari. Inoltre, alcuni datori di lavoro sottolineano le caratteristiche positive dei sistemi nazionali, come la cooperazione tra le parti sociali e la capacità di garantire la coesione sociale. È il caso, per esempio, della WKÖ in Austria e della Federazione belga dei datori di lavoro (**FEB/VBO**). I datori di lavoro curano spesso pagine e servizi informativi destinati alle imprese che intendono distaccare lavoratori nei loro paesi. In generale essi sembrano favorevoli a una cooperazione transnazionale più efficace e all'applicazione di una normativa concernente i lavoratori distaccati, mentre allo stesso tempo giudicano la libera circolazione dei servizi un obiettivo essenziale dell'Unione europea e di conseguenza apprezzano qualsiasi iniziativa mirante a ridurre le restrizioni e gli oneri amministrativi superflui gravanti sulle imprese.

Per esempio l'organismo italiano, la **Confindustria**, ha accolto con favore le decisioni della CGUE che ribadiscono l'importanza della libertà di stabilimento e di circolazione dei servizi. Nel Regno Unito, la Confederazione dell'industria britannica (CBI) ha affermato che la libertà di circolazione della manodopera e dei servizi "sarà senza dubbio più utile, per uniformare i livelli di reddito nell'ambito dell'Unione europea, delle politiche protezionistiche che finiscono invece per negare ai lavoratori provenienti dalle nazioni meno prospere l'accesso ai mercati sviluppati".

A livello settoriale si registra una serie di iniziative varate dalle organizzazioni imprenditoriali (talvolta insieme ai sindacati e alle autorità pubbliche) soprattutto nei paesi in cui il dibattito sui lavoratori distaccati ha grande rilievo. In Danimarca i datori di lavoro cooperano nel monitorare l'applicazione delle norme sui lavoratori distaccati. Datori di lavoro, sindacati, polizia e autorità fiscali hanno firmato un accordo per il monitoraggio del mercato del lavoro e lo scambio di informazioni sulle irregolarità. Tale iniziativa acquista importanza particolare nel settore edile, in cui l'Associazione danese dell'edilizia (**DanskByggeri**) ha accettato di raccogliere informazioni sul rispetto dei contratti vigenti da parte delle imprese sue affiliate. Questi strumenti di monitoraggio, che si concretizzano in riunioni con i subappaltatori (compresi quelli stranieri) non hanno però sortito risultati molto positivi. In Italia, la Confindustria e le confederazioni sindacali (CGIL, CISL e UIL) hanno iniziato a negoziare misure per ridurre la probabilità dei casi di dumping economico e sociale.

In Norvegia, le organizzazioni dei datori di lavoro hanno avviato iniziative per combattere i bassi salari e il lavoro irregolare. Un progetto particolarmente degno di nota è stato varato nel 2002 nel settore edile dalla Federazione norvegese delle imprese edili (**BNL**). "Onestà nel settore edile" (Seriositet i byggenæringen) ha cercato di riunire i principali soggetti del settore insieme alle autorità normative, in una comune opera di lotta contro le pratiche fiscali e di occupazione non corrispondenti agli standard (NO0312103F). Questa iniziativa ha poi assunto la forma di un forum dell'industria sulla cooperazione.

Nel Regno Unito, l'organizzazione dei datori di lavoro nel settore dell'ingegneria civile, l'Associazione dell'ingegneria civile (**ECIA**), ha pubblicato nel 2009 una serie di linee guida per le imprese, che dovrebbero coadiuvare le imprese affiliate nell'impiego di manodopera e appaltatori non appartenenti al Regno Unito nei cantieri ove siano in corso opere di ingegneria civile. L'ECIA sottolinea che il contratto nazionale per il settore dell'ingegneria civile, uno dei pochi contratti estesi a un intero settore ancora vigenti nel Regno Unito, prevede che le retribuzioni dei lavoratori distaccati siano uguali a quelle dei lavoratori britannici. Inoltre, secondo le linee guida, le imprese affiliate all'ECIA devono assicurare che gli appaltatori esterni al Regno Unito prendano in considerazione anche i lavoratori britannici nelle assunzioni: "È buona prassi per gli appaltatori esterni al Regno Unito esaminare e prendere in considerazione le competenze disponibili a livello locale, nonché considerare qualsiasi domanda di assunzione venga presentata". Le linee guida giudicano importante anche informare in anticipo i sindacati locali in merito al ricorso a lavoratori distaccati.

A livello europeo, in alcuni settori sono state avviate azioni congiunte tra le parti sociali. Le parti sociali europee del settore edile hanno organizzato il sito web <http://www.posting-workers.eu>. Secondo la descrizione fornita dalle parti sociali, il sito "raccolge informazioni su norme e disposizioni giuridiche riguardanti le attività edili, per aiutare imprese e lavoratori a identificare le disposizioni giuridiche e contrattuali che è necessario rispettare in occasione del distacco di lavoratori da un paese dell'UE a un altro".

### Cooperazione sindacale transfrontaliera

I corrispondenti dell'EIRO segnalano anche un'attività di cooperazione tra i sindacati per lo scambio di informazioni e il monitoraggio dell'evoluzione del mercato del lavoro nelle zone transfrontaliere. Anche ove sia assente un dibattito specifico sui lavoratori distaccati, qualche forma di cooperazione si è sviluppata sul tema generale dei lavoratori migranti, con possibili riverberi sui lavoratori distaccati. Per esempio nel Burgenland la Confederazione sindacale austriaca ÖGB e il sindacato ungherese **MSZOSZ** hanno avviato il progetto comune transfrontaliero **Zukunft im**

**Grenzraum.** In Bulgaria i sindacati hanno stipulato una serie di accordi sullo sviluppo della cooperazione internazionale. Nel 2008, la Confederazione dei sindacati bulgari indipendenti (**CITUB**), la Confederazione del lavoro Podkrepa (**CL Podkrepa**) e la Confederazione sindacale britannica (**TUC**) hanno firmato un accordo per sostenere i lavoratori migranti tramite la reciproca assistenza sindacale. Nel Manifesto di Siviglia, adottato dalla CES in occasione dell'undicesimo congresso, i sindacati hanno espresso la volontà di “battersi per un migliore quadro di mobilità dei lavoratori europei basato sul principio della parità di trattamento nel luogo in cui il lavoro viene svolto o viene prestato il servizio”, nonché di “promuovere una politica attiva in materia di migrazione”. Nel 2009, tra la CITUB e la Confederazione generale greca del lavoro (**GSEE**) sono stati firmati protocolli analoghi, estesi anche alle questioni transfrontaliere. Inoltre, la CITUB ha portato avanti un progetto comune (denominato “Partecipazione dei sindacati ai processi migratori”) con la Confederazione generale del lavoro spagnola (**UGT**) e l'Istituto sindacale per la cooperazione e lo sviluppo dell'UGT (**ISCOD-UGT**) e ha istituito centri informativi per i lavoratori di entrambi i paesi.

In Italia, come in altri paesi, i risultati più rilevanti in questo campo si sono registrati nel settore edile. Nel 2008, la Commissione nazionale paritetica per le casse edili (CNCE) ha firmato una serie di accordi bilaterali con il Fondo nazionale tedesco dei lavoratori edili (**SOKA-BAU**), il Fondo nazionale austriaco dei lavoratori edili (**BUAK**) e il Fondo nazionale francese dei lavoratori edili (UCF). Tali accordi definiscono una serie di norme per l'applicazione della direttiva sul distacco dei lavoratori in merito a due problemi principali:

- il principio generale dell'osservanza delle condizioni economiche e contrattuali del paese in cui il lavoro viene svolto, per evitare qualsiasi forma di dumping sociale, manipolazione delle gare d'appalto e concorrenza sleale tra le imprese;
- l'introduzione di misure per far valere tale principio senza complicazioni burocratiche e duplicazioni di costi a carico delle imprese.

Gli accordi introducono una norma di reciprocità nel settore della sicurezza sociale, in quanto sanciscono il riconoscimento reciproco dei fondi dei lavoratori edili in tutti i paesi interessati, in modo che i lavoratori distaccati non siano obbligati ad aderire al regime obbligatorio del paese di destinazione se sono già membri nel paese di origine.

In qualche caso gli accordi menzionati erano già in vigore all'epoca della prima introduzione della direttiva, ma solo raramente vi si è fatto ricorso. In Slovacchia, i rappresentanti dell'Associazione dei sindacati dei lavoratori metallurgici (**OZ Kovo**) hanno aderito a un accordo di assistenza reciproca per i lavoratori distaccati nei paesi del cosiddetto “Memoranda Group” del 1999, ossia Austria, Repubblica ceca, Germania, Ungheria, Slovacchia e Slovenia. In tale quadro, i lavoratori distaccati in uno di questi paesi possono ottenere assistenza e sostegno dal sistema sindacale nazionale. Finora però non è stata ricevuta alcuna richiesta di informazione.

### **Controversie e conflitti**

In riferimento ai lavoratori distaccati si segnala un basso livello di conflittualità. In quasi tutti i paesi, a quanto sembra, sia le controversie collettive che le vertenze individuali sono sporadiche; negli ultimi anni infatti si sono registrati pochissimi casi in ciascuno Stato membro, sia in relazione a cittadini dell'UE che a quelli di paesi terzi. Ancora una volta, come si è accennato in precedenza, il tema dei lavoratori distaccati sembra strettamente connesso a quello della manodopera straniera. In Austria, per esempio, nel 2005 si è verificato un unico caso, riguardante il distacco di cittadini di paesi terzi presso un cantiere edile in cui sono state riscontrate varie violazioni in termini di retribuzioni, orario di lavoro e condizioni di vita dei 150 lavoratori ivi distaccati. Tali violazioni sono venute alla luce durante una visita di ispettori del lavoro, sollecitata da una segnalazione del Sindacato dei lavoratori tessili e metallurgici (**GMT**) (AT0605019I).

Nel 2005, in Irlanda, ha suscitato grande scalpore il caso di alcune decine di lavoratori distaccati dalla Turchia. GAMA Endustri, un'impresa turca fondata nel 1959, ha distaccato dei dipendenti presso GAMA Construction Limited in Irlanda. I sindacati irlandesi hanno affermato che l'impresa non rispettava il contratto collettivo del settore edile. A sostegno della controversia, che riguardava circa 80 lavoratori turchi, è stato indetto anche uno sciopero durato sette settimane. La vicenda è stata alla fine risolta dall'intervento del tribunale del lavoro, che ha chiesto la piena applicazione delle disposizioni contenute nel contratto collettivo, fissando pure una serie di indennizzi per i lavoratori interessati.

Nel 2008, in Grecia, la questione dei lavoratori distaccati ha conquistato un posto di primo piano nel dibattito pubblico a causa di due vicende. Il primo caso riguardava il distacco di tre lavoratori greci presso un cantiere navale francese, ove essi hanno iniziato uno sciopero della fame per esigere il pagamento del salario; uno di loro è deceduto una volta tornato in patria. La Confederazione generale del lavoro greca (**GSEE**) ha aspramente criticato quello che ha definito il brutale sfruttamento dei lavoratori da parte delle agenzie di collocamento. Il secondo caso ha interessato la Hellenic Petroleum (**ELPE**) che ha appaltato la costruzione di alcune petroliere, nei cantieri di Salonicco, a un'azienda greca la quale ha poi subappaltato il lavoro a un'impresa bielorusa; quest'ultima ha impiegato lavoratori distaccati provenienti dalla Bielorussia e dalla Lituania. In una lettera al ministro del Lavoro, il Sindacato panellenico dei lavoratori metalmeccanici (**POEM**) ha denunciato le condizioni di occupazione e di lavoro dei lavoratori distaccati, assai inferiori ai livelli richiesti per i lavoratori greci, sottolineando inoltre la concorrenza sleale che ne derivava, a danno delle imprese nazionali, soprattutto in un periodo di crisi economica.

Altre controversie sono state segnalate in Norvegia, inerenti soprattutto all'inosservanza dei contratti collettivi in materia di salari minimi e retribuzione degli straordinari, per lavoratori distaccati del settore edile provenienti dall'Europa orientale. Fanno eccezione da questo punto di vista Danimarca, Finlandia e Regno Unito. In Danimarca, sono stati segnalati quasi 400 scioperi di solidarietà. Secondo i dati forniti dalla LO, negli ultimi due o tre anni l'80 %-90 % delle azioni industriali ha riguardato prestatori di servizi stranieri. Inoltre, molti dei casi esperiti dinanzi ai giudici riguardavano anch'essi prestatori di servizi stranieri. In genere le controversie collettive mirano a stipulare un contratto collettivo, mentre le cause giudiziarie riguardano la violazione dei contratti collettivi, soprattutto per quanto riguarda i livelli salariali. I sindacati del settore edile sembrano particolarmente attivi in entrambi i campi. Occorre notare che l'applicazione delle sentenze dei tribunali del lavoro può risultare difficile qualora i prestatori di servizi stranieri rifiutino di ottemperare alle sanzioni e non paghino le ammende o gli indennizzi accordati ai loro dipendenti.

In Finlandia, soltanto nel 2005, il sindacato dei lavoratori edili (**Rakennusliitto**) ha avviato 50 azioni industriali per impiego non dichiarato di manodopera straniera, e in particolare per retribuzioni inferiori al dovuto. Soprattutto per i connessi problemi di sicurezza, ha attirato l'attenzione dell'opinione pubblica il caso di 4 000 lavoratori distaccati da 60 paesi per la costruzione di una nuova centrale nucleare a Olkiluoto da parte del consorzio franco-tedesco AREVA-Siemens. Il sindacato ha chiesto di accedere al sito per verificare l'osservanza delle condizioni del contratto collettivo, ma l'azienda ha risposto negativamente.

Nel Regno Unito un numero relativamente scarso di controversie ha suscitato grande attenzione e forti preoccupazioni, in particolare nel settore dell'ingegneria civile. Agli inizi del 2009, ha suscitato aspri e vasti dibattiti il conflitto sorto presso la raffineria petrolifera Lindsey nel Lincolnshire, di proprietà della **Total**, che impiegava lavoratori distaccati dall'Italia e dal Portogallo (UK0902019I). Altri casi si sono susseguiti, nel giro di qualche mese, presso le due centrali elettriche dell'isola di Grain nel Kent e di Staythorpe nel Nottinghamshire, ove i subappaltatori, a quanto risultava, non utilizzavano lavoratori britannici e retribuivano i lavoratori stranieri distaccati con salari inferiori a quelli contrattuali. Nel maggio 2009, i sindacati Unite e **GMB** hanno avviato un'azione contro Hertel, un appaltatore con sede nei Paesi Bassi operante presso il terminal petrolifero di MilfordHaven, per l'impiego di 40 lavoratori polacchi. Anche in questo caso i sindacati nutrivano essenzialmente un duplice timore: che i lavoratori distaccati ricevessero un salario inferiore a quello stabilito dal contratto collettivo e che gli appaltatori rifiutassero di considerare le domande di assunzione presentate da lavoratori qualificati britannici. Il settore dell'ingegneria civile, a sua volta, ha registrato una serie di

scioperi non ufficiali e interruzioni del lavoro a mano a mano che la recessione metteva sempre più a repentaglio la sicurezza del posto di lavoro. Nel 2009 i sindacati del settore (anche in questo caso Unite e GMB) hanno inserito fra le proprie rivendicazioni il rinnovo di alcune parti del contratto collettivo nazionale concernenti i lavoratori distaccati, per meglio allineare le opportunità e le condizioni occupazionali tra lavoratori britannici e dipendenti di appaltatori stranieri.

## Commento

Il tema dei lavoratori distaccati solleva una serie di questioni connesse alle caratteristiche fondamentali del modello economico e sociale dell'Unione europea.

La prima questione è quella della regolamentazione nazionale del rapporto di lavoro. La direttiva sul distacco dei lavoratori e le sentenze emesse in proposito dalla CGUE – che si concentrano essenzialmente sulla prestazione di servizi transnazionali – consentono di applicare solo un numero limitato di protezioni minime ai lavoratori distaccati, rispetto ai lavoratori residenti, in considerazione del carattere temporaneo della loro attività e della presenza nel paese di distacco. Si tratta di un'eccezione al principio generale della regolamentazione nazionale del rapporto di lavoro, giustificata dal principio della libera circolazione dei servizi. Tale eccezione si può valutare in termini di proporzionalità tra i benefici derivanti dalla libertà di prestazione di servizi e l'estensione e la portata della riduzione delle protezioni accordate ai lavoratori (come del resto prevede la direttiva stessa in relazione a una possibile revisione delle norme negli anni successivi al 2000).

Una valutazione esauriente del fenomeno non è però possibile a causa della carenza di informazioni sul distacco di lavoratori in Europa. È necessario istituire con urgenza uno strumento di monitoraggio che raccolga dati sul numero di lavoratori distaccati e sulle loro condizioni di impiego e di lavoro, integrando le fonti già disponibili (per esempio i sistemi di previdenza sociale responsabili dell'emissione dei moduli E101 o le varie procedure di notifica già vigenti), e colmando le lacune che si riscontrano attualmente. Un sistema di monitoraggio comune, esteso all'intera Unione europea, potrebbe ridurre al minimo l'onere a carico delle imprese, riducendo altresì i problemi derivanti dal differente trattamento praticato nei diversi Stati membri. La disponibilità di dati attendibili sui lavoratori distaccati costituisce il prerequisito fondamentale di un fruttuoso dibattito sulle loro specificità ed esigenze di tutela. Lungi dall'essere un ostacolo alla pratica del distacco dei lavoratori, gli strumenti di notifica e registrazione rappresentano piuttosto un elemento necessario per sviluppare ulteriormente tale pratica, di cui potrebbero beneficiare imprese e lavoratori.

In questo campo, il coinvolgimento delle parti sociali potrebbe costituire un autentico punto di forza. Come abbiamo visto, i sindacati e – in qualche caso – i datori di lavoro hanno elaborato iniziative e linee guida per affrontare il problema dei lavoratori distaccati, a volte anche a livello transfrontaliero. La cooperazione tra le parti sociali nei paesi “d'origine” e “di distacco” potrebbe fornire un solido quadro di riferimento per raccogliere informazioni ed evitare abusi. Nelle condizioni odierne, a quanto sembra, le autorità nazionali responsabili delle ispezioni hanno difficoltà a rilevare il fenomeno e a monitorare le effettive condizioni di impiego e di lavoro dei lavoratori distaccati. Un sistema “snello” di notifica e monitoraggio, esteso a tutta l'Unione europea, con la partecipazione delle parti sociali, potrebbe fornire le informazioni necessarie per valutare l'estensione e le caratteristiche del distacco di lavoratori, gettando così le basi di un proficuo dibattito sull'adeguamento del quadro giuridico.

In secondo luogo, occorre analizzare con attenzione le restrizioni imposte dalle decisioni della CGUE alla contrattazione collettiva e alle azioni collettive nei casi di controversie sui lavoratori distaccati, poiché potrebbero costituire violazioni dei diritti fondamentali dei lavoratori distaccati coinvolti. Non si tratta probabilmente di decidere se i lavoratori distaccati debbano essere coperti dalla contrattazione collettiva e se quest'ultima debba riguardare solo le protezioni minime oppure quelle totali. Una delle questioni principali è, piuttosto, la possibilità di integrare i lavoratori distaccati nel sistema di relazioni industriali del paese di distacco, come avviene, almeno parzialmente, per quanto riguarda la

legislazione sul lavoro. Si tratta di un nodo delicatissimo e complesso. È poi essenziale sensibilizzare i lavoratori distaccati, divulgando informazioni sui loro diritti; è un'opera che si può svolgere in vari modi, per esempio ricorrendo alle organizzazioni delle parti sociali e/o agli organismi della previdenza sociale.

La diffusione poco uniforme del dibattito sui lavoratori distaccati nei diversi paesi e la prevalenza della discussione a livello di Unione Europea piuttosto che a livello nazionale costituiscono una chiara indicazione di quale sia la posta in gioco. La questione fondamentale è il rapporto tra l'autonomia del livello nazionale – sia tramite gli strumenti legislativi che mediante la contrattazione collettiva – e la natura del quadro giuridico emergente nell'Unione europea. Il quadro europeo deve realizzare un bilanciamento tra le libertà economiche – che sono alla base del progetto comunitario – e i diritti sociali fondamentali, che hanno ottenuto un'importanza crescente nel sistema normativo dell'UE a partire dagli anni '80.

L'obiettivo generale dell'UE di combinare dinamismo economico e competitività con la coesione sociale richiede un'attenta valutazione dell'impatto potenziale della direttiva sul distacco dei lavoratori – in primo luogo, in relazione agli effetti sulla normativa nazionale del lavoro e sui sistemi di relazioni industriali, e in secondo luogo per quanto riguarda l'impatto sull'equilibrio tra libertà economiche e diritti sociali fondamentali. La specificità della visione dell'UE non è stabilire una gerarchia precisa per la soluzione di due contrapposizioni potenziali tra nazionale ed europeo da una parte, e tra economico e sociale dall'altra, ma piuttosto trovare un punto di equilibrio fra questi poli diversi. Quindi, un ruolo rafforzato delle parti sociali a livello nazionale e forse anche europeo, al fine di stabilire un sistema di monitoraggio e creare spazi per la regolazione delle condizioni di impiego e di lavoro dei lavoratori distaccati, potrebbe contribuire a riequilibrare una situazione che attualmente sembra caratterizzata dalla relativa prevalenza della dimensione economica e del livello europeo.

Il caso dei lavoratori distaccati sembra sottolineare che la realizzazione di una coesione sociale a livello europeo dipende in larga misura dal mantenimento e dal rafforzamento della coesione sociale a livello nazionale. Mostra inoltre come l'integrazione economica non possa procedere senza prendere in considerazione l'inclusione sociale.

**Roberto Pedersini e Massimo Pallini**, Università degli Studi di Milano

### Riferimenti bibliografici

Biagi, M., “La fortuna ha arriso alla Presidenza italiana dell'Unione europea: prime note di commento alle direttive sul distacco dei lavoratori all'estero e sui permessi parentali”, *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 3, 1996, pag. 37.

Davies, P., “Posted workers: Single market or protection of national labour law systems?” [Lavoratori distaccati: mercato unico o protezione dei sistemi nazionali di diritto del lavoro?], *Common Market Law Review*, vol. 34, n. 3, 1997, pagg. 571–602.

Davies, P., “The posted workers directive and the EC Treaty” [La direttiva sul distacco dei lavoratori e il trattato CE], *Industrial Law Journal*, vol. 31, n. 3, 2002, pagg. 298-306.

Dølvik, J.E., “Industrial relations responses to migration and posting of workers after EU enlargement: Nordic trends and differences” [La risposta delle relazioni industriali ai fenomeni migratori e al distacco dei lavoratori dopo l'ampliamento dell'Unione europea: tendenze e peculiarità dei paesi nordici], *Transfer*, vol. 12, n. 2, pagg. 213–230.

ETUC (European Trade Union Confederation), *The Posting of Workers Directive: Proposals for revision – Resolution adopted at the ETUC Executive Committee on 9–10 March 2010*, 2010, [CES (Confederazione europea dei sindacati), La direttiva sul distacco dei lavoratori: proposte di revisione – risoluzione adottata in occasione del comitato esecutivo della CES il 9 e 10 marzo 2010], 2010, reperibile online all'indirizzo [http://www.etuc.org/IMG/pdf\\_Resolution-on-Posting-DirectiveEN.pdf](http://www.etuc.org/IMG/pdf_Resolution-on-Posting-DirectiveEN.pdf).

Friberg, J.H. e Tyldum, G. (a cura di), Istituto per il lavoro e la ricerca sociale (FAFO), *Polonia i Oslo – En studieavarbeids- oglevekårblantpolakker i hovedstadsområdet* [Un'indagine tra i lavoratori polacchi a Oslo], relazione Fafo 2007:27, 2007, reperibile online all'indirizzo <http://www.faf.no/pub/rapp/20027/index.htm>.

Ghailani, D., *Le détachement des travailleurs sur les territoires belge, français et britannique*, Rapport final, Observatoire social européen, 2004, reperibile online all'indirizzo <http://www.eureschannel.org/docs/dt.doc> (documento in Microsoft Word)

Giesen, R., “Posting: social protection of workers vs. fundamental freedoms?” [Il distacco: la protezione sociale dei lavoratori e le libertà fondamentali], *Common Market Law Review*, vol. 40, n. 1, 2003, pagg. 143–258.

Hansen, J.A. e Andersen, S.K., Centro di ricerca sui rapporti di lavoro (FAOS), *East European workers in the building and construction Industry – Recruitment strategies and effects on wages, employment terms and agreements*, 2008, [I lavoratori dell'Europa orientale nel settore dell'edilizia – strategie di assunzione ed effetti sui salari, sulle condizioni di occupazione e sui contratti], 2008, reperibile online all'indirizzo <http://faos.sociology.ku.dk/dokum/summery.pdf>.

Hansen, N.W, Hansen, J.A., Centro di ricerca sui rapporti di lavoro (FAOS), *Polonia in Copenhagen – A study of Polish migrant workers' wage, working and living conditions in Greater Copenhagen*, [La Polonia a Copenaghen – Uno studio su salari, condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori migranti polacchi nella grande Copenaghen], FAOS, 2009, reperibile online all'indirizzo [http://faos.ku.dk/english/publications/2009/polonia\\_in\\_copenhagen/](http://faos.ku.dk/english/publications/2009/polonia_in_copenhagen/).

Pedersen, K. e Andersen, S.K., Centro di ricerca sui rapporti di lavoro (FAOS), *The enlarged EU and the free movement of East European service providers – Extent and effects on the Danish labour market*, [L'UE allargata e la libera circolazione dei prestatori di servizi dell'Europa orientale – Portata ed effetti sul mercato del lavoro danese], 2008, reperibile online all'indirizzo [http://faos.ku.dk/english/publications/2008/the\\_enlarged\\_eu/](http://faos.ku.dk/english/publications/2008/the_enlarged_eu/).

## Allegato

Tabella A1: *Link ufficiali per ottenere informazioni sui quadri giuridici nazionali per i lavoratori distaccati*

Paese	Ispezione
Austria	<b>AMS</b>
Belgio	<b>Limosa, Servizio pubblico federale – Occupazione, lavoro e dialogo sociale</b>
Bulgaria	Nessuna informazione specifica
Cipro	<b>Ministero del Lavoro</b>
Repubblica ceca	<b>Ufficio statale dell'Ispettorato del lavoro</b>
Germania	Nessuna informazione specifica
Danimarca	<b>Autorità danese per l'ambiente di lavoro</b>
Estonia	<b>Ispettorato del lavoro</b>
Spagna	<b>Ministero del Lavoro e dell'Immigrazione (in spagnolo)</b>
Finlandia	<b>Ufficio dello sviluppo economico e dell'occupazione</b>
Grecia	Nessuna informazione specifica
Irlanda	Nessuna informazione specifica
Ungheria	<b>Ispettorato nazionale del lavoro, Servizio pubblico per l'impiego</b>
Italia	Nessuna informazione specifica
Lituania	<b>Ispettorato statale del lavoro</b>
Lussemburgo	<b>Ispettorato del lavoro e delle miniere</b>
Lettonia	<b>Ispettorato statale del lavoro</b>
Malta	<b>Dipartimento delle relazioni industriali e del lavoro (PDF)</b>
Paesi Bassi	<b>Ministero degli Affari sociali e del Lavoro</b>
Norvegia	<b>Ispettorato del lavoro norvegese</b>
Polonia	<b>Ispettorato nazionale del lavoro</b>
Portogallo	Nessuna informazione specifica
Romania	Nessuna informazione specifica
Svezia	<b>Autorità svedese per l'ambiente di lavoro</b>
Slovenia	<b>Ministero del Lavoro, della Famiglia e degli Affari sociali</b>
Slovacchia	<b>Ispettorato nazionale del lavoro</b>
Regno Unito	<b>Sito del ministero del Commercio e dell'Industria</b> (testi delle leggi attuative)

Fonte: *EIRO*



