I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

RACCOMANDAZIONI

COMMISSIONE

RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

del 31 marzo 2008

sul rafforzamento della cooperazione amministrativa nel contesto del distacco di lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi

(Testo rilevante ai fini del SEE)

(2008/C 85/01)

LA COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 211,

considerando quanto segue:

(1) La direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco di lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi ([1]) impone chiari obblighi per quanto riguarda la cooperazione tra le amministrazioni nazionali e attribuisce agli Stati membri la responsabilità di creare le condizioni necessarie di tale cooperazione. Questo obbligo comprende la designazione, in conformità con la legislazione e/o prassi nazionale, di una o più autorità di vigilanza organizzate e attrezzate in modo da funzionare in modo efficace e da essere in grado di gestire tempestivamente le richieste di informazioni riguardanti le condizioni di lavoro e di occupazione disciplinate dalla direttiva 96/71/CE.

(2) La direttiva 96/71/CE impone inoltre un chiaro obbligo agli Stati membri di adottare misure adeguate al fine di rendere le informazioni sulle condizioni di lavoro e di occupazione generalmente disponibili non solo per i fornitori esteri di servizi ma anche per i lavoratori distaccati interessati.

([1]) GU L 18 del 21.1.1997, pag. 1.

(3) Nonostante i miglioramenti realizzati in termini di accesso alle informazioni, vi sono ancora giustificate preoccupazioni per quanto riguarda il modo in cui gli Stati membri hanno attuato e/o applicato in pratica le regole delle cooperazione amministrativa secondo quanto stabilito dalla direttiva 96/71/CE ([2]). Una soddisfacente attuazione, un'applicazione corretta e l'effettivo e concreto rispetto della direttiva 96/71/CE non sembrano possibili a meno che questa situazione non sia corretta ([3]).

(4) L'esercizio di verifica lanciato dalla Commissione sulla base della sua comunicazione «Orientamenti relativi al distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi» ([4]) ha evidenziato inoltre che molti Stati membri tendono a fare affidamento unicamente sui propri strumenti e misure nazionali per controllare la conformità con le condizioni di lavoro e di occupazione applicabili ai lavoratori distaccati da parte dei fornitori di servizi. Questa situazione è probabilmente connessa, se non addirittura causata dalla virtuale mancanza di cooperazione amministrativa, dall'accesso ancora insoddisfacente alle informazioni nonché dai problemi di applicazione transfrontaliera ([5]).

([2]) Documenti di lavoro dei servizi della Commissione SEC(2006) 439 e SEC(2007) 747, nonché la comunicazione «Distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi: massimizzarne i vantaggi e le potenzialità garantendo la tutela dei lavoratori», in particolare parte 6, conclusioni, COM(2007) 304 def. del 13 giugno 2007, pag. 9.

([3]) Si veda in tale contesto anche la risoluzione del Parlamento europeo dell'11 luglio 2007, B6-0266/2007.

([4]) COM(2006) 159 def., del 4 aprile 2006.

([5]) Comunicazione «Distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi — massimizzarne i vantaggi e le potenzialità garantendo la tutela dei lavoratori», in particolare la parte 6, conclusioni, COM(2007) 304 def. del 13 giugno 2007, nonché il documento di lavoro dei servizi della Commissione che la accompagna, SEC(2007) 747.

(5) Al fine di garantire la conformità delle condizioni di lavoro e di occupazione [1], le autorità dello Stato membro nel quale i servizi vengono forniti applicano talune misure di controllo o formalità amministrative alle imprese che effettuano il distacco. È fuori dubbio la necessità di azioni preventive e di adeguate sanzioni volte a proteggere i lavoratori distaccati. L'analisi delle misure di controllo adottate dagli Stati membri mostra tuttavia una sorprendente diversità e fa supporre che alcune di esse non siano proporzionate e non siano quindi conformi all'articolo 49 del trattato, così come interpretato dalla Corte europea di giustizia, o alla direttiva 96/71/CE.

(6) Le esigenze di una vigilanza legittima possono essere rispettate, in modo pienamente conforme al diritto comunitario, solo se gli Stati membri miglioreranno, e ove necessario rafforzeranno in modo efficace, i meccanismi di collaborazione reciproca e/o miglioreranno l'accesso alle informazioni secondo quanto stabilito nella direttiva 96/71/CE [2].

(7) Un'adeguata ed efficace attuazione e applicazione sono elementi essenziali nella protezione dei diritti dei lavoratori distaccati, laddove un'applicazione insufficiente indebolisce l'efficacia delle regole comunitarie applicabili in questo settore. Una stretta cooperazione tra la Commissione e gli Stati membri è pertanto essenziale, pur senza dimenticare l'importante ruolo degli ispettorati del lavoro e delle parti sociali in materia.

(8) Per quanto riguarda il distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi, le differenti culture, strutture e linguaggi amministrativi, oltre alla mancanza di procedure chiaramente stabilite e di soggetti chiaramente identificati, costituiscono significativi ostacoli ad un'efficiente cooperazione tra gli Stati membri in questo ambito. L'utilizzazione di un sistema di informazione elettronica adeguato e ben funzionante, destinato ad agevolare la reciproca assistenza e gli scambi di informazioni tra gli Stati membri, costituisce uno strumento molto efficace per eliminare molti di questi ostacoli ed è pertanto essenziale se si vuole che gli Stati membri possano cooperare più strettamente. Tale sistema dovrebbe consentire alle autorità competenti e agli altri soggetti coinvolti, come ad esempio le parti sociali, di identificare chiaramente gli interlocutori pertinenti negli altri Stati membri e di comunicare in modo efficiente. Consentirebbe inoltre di creare un clima di reciproca fiducia, elemento fondamentale se si vuole che la cooperazione amministrativa funzioni in modo efficace.

(9) Fornire informazioni facilmente accessibili, accurate e aggiornate alle imprese e ai lavoratori sulle condizioni di lavoro e di occupazione dei lavoratori distaccati nello Stato membro ospitante è una condizione fondamentale che contribuisce a prevenire l'emergere di conflitti, situazioni problematiche e abusi. È quindi opportuno adottare le misure necessarie a garantire un efficace accesso alle informazioni per i lavoratori distaccati e i loro datori di lavoro [3].

(10) È necessario avviare un'azione urgente per porre rimedio alle carenze individuate nell'attuazione e nell'applicazione della legislazione riguardante il distacco di lavoratori, rafforzando la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri, ricorrendo a sistemi di scambio di informazioni più efficaci, migliorando l'accesso alle informazioni e promuovendo lo scambio di informazioni e di migliori prassi,

RACCOMANDA QUANTO SEGUE:

1. Sistema di scambio di informazioni

Gli Stati membri dovrebbero adottare le misure necessarie e compiere gli sforzi richiesti per porre in essere un sistema elettronico di scambio di informazioni, come il sistema d'informazione del mercato interno («IMI») [4], e in particolare per sviluppare, in stretta collaborazione con i servizi della Commissione, prima di tutto una — specifica — applicazione volta a sostenere la cooperazione amministrativa necessaria per migliorare l'applicazione pratica della direttiva 96/71/CE.

Lo sviluppo di tale sistema elettronico di scambio di informazioni per la cooperazione amministrativa nel contesto della direttiva 96/71/CE implica che gli Stati membri:

1) identifichino i principali temi e questioni sui quali dovranno essere scambiate informazioni e che dovranno quindi essere inseriti nel sistema di scambio;

2) identifichino le autorità competenti e, se necessario, altri soggetti coinvolti nella sorveglianza e nel controllo delle condizioni di occupazione dei lavoratori distaccati che prenderanno parte al sistema di scambio;

[1] Idem risoluzione del Parlamento europeo sulla relazione Schroedter del 26 ottobre 2006.

[2] La stessa questione è sottolineata nella risoluzione del Parlamento europeo, si vedano in particolare i punti 21 e 32 e seguenti. Dalle risposte ricevute nel contesto della consultazione pubblica lanciata sul tema della modernizzazione del diritto del lavoro, COM(2006) 708 del 22 novembre 2006, è risultato inoltre che l'esigenza di migliorare e sviluppare la cooperazione è stata ampiamente riconosciuta dagli Stati membri [si veda il documento COM(2007) 627 def. del 24 ottobre 2007 e il documento di lavoro dei servizi della Commissione che l'accompagna SEC(2007) 1373].

[3] Lo stesso punto e invito a intraprendere azioni è stato sottolineato dal Parlamento europeo nella sua risoluzione dell'11 luglio 2007, si veda il punto 18.

[4] IMI è un sistema d'informazione destinato ad agevolare l'assistenza reciproca e lo scambio di informazioni tra gli Stati membri. Costituisce uno strumento di scambio sicuro e rapido di dati tra le autorità europee che consente loro di collaborare in modo efficace malgrado le diversità linguistiche e le diverse procedure e strutture amministrative. Le prime applicazioni sviluppate saranno di sostegno alla direttiva sul riconoscimento delle qualifiche professionali modificata (2005/36/CE del Parlamento europeo e del Consiglio) e alla direttiva servizi (2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio).

3) chiarifichino il ruolo degli uffici di collegamento;

4) esaminino la questione di un'adeguata salvaguardia per la tutela dei dati personali scambiati durante lo scambio di informazioni tra le autorità degli Stati membri e, se necessario, tra gli altri soggetti coinvolti ([1]).

Sulla base dei risultati di queste analisi preliminari, gli Stati membri dovrebbero inoltre valutare e decidere, in cooperazione con i servizi della Commissione, se IMI costituisce il supporto più adeguato allo scambio di informazioni secondo quanto previsto all'articolo 4 della direttiva 96/71/CE.

La Commissione garantirà al riguardo sostegno e assistenza agli Stati membri e si impegna ad operare in stretta collaborazione con loro al fine di compiere i necessari progressi nei tempi previsti. In particolare faciliterà e coordinerà le attività di una task force operativa, da creare su base volontaria, e fornirà se opportuno un'assistenza tecnica esterna nel processo di sviluppo dell'applicazione specifica.

2. **Accesso alle informazioni**

Gli Stati membri dovrebbero incrementare i loro sforzi per migliorare l'accesso alle informazioni sulle condizioni di lavoro e di occupazione che devono essere applicate dai fornitori di servizi e per garantire che i loro uffici di collegamento siano in grado di svolgere in modo efficace i loro compiti.

Al fine di realizzare ulteriori miglioramenti per quanto riguarda l'accesso all'informazione, gli Stati membri dovrebbero:

1) evitare di riferirsi o di fornire informazioni generali unicamente sul diritto del lavoro, ma dovrebbero invece indicare chiaramente quali condizioni di lavoro e di occupazione e/o quale parte della loro legislazione (nazionale e/o regionale) deve essere applicata ai lavoratori distaccati nel loro territorio;

2) adottare le misure necessarie per rendere universalmente disponibili informazioni su quali accordi collettivi sono applicabili (e a chi) e su quali condizioni di lavoro e di occupazione devono essere applicate dai fornitori esteri di servizi; se possibile, dovrebbero essere forniti collegamenti a siti internet esistenti e ad altri punti di contatto, in particolare alle parti sociali interessate;

3) rendere disponibili tali informazioni per i lavoratori e fornitori di servizi in lingue diverse dalla lingua o dalle lingue nazionali del paese nel quale i servizi vengono forniti; se possibile, sotto forma di un opuscolo sintetico che indichi le principali condizioni di lavoro applicabili;

4) utilizzare al meglio le possibilità offerte da internet e migliorare l'accessibilità e la chiarezza delle informazioni fornite sui siti web nazionali ([2]).

Gli stati membri dovrebbero inoltre:

5) fare in modo che gli uffici di collegamento dispongano di una struttura organizzata in modo efficiente e di personale adeguato e di altre risorse che consentano loro di svolgere i loro compiti in materia di informazione;

6) indicare, se possibile, una persona di contatto con l'ufficio di collegamento incaricato di trattare le richieste di informazioni.

La Commissione continuerà a sostenere gli Stati membri in questo settore, specialmente attraverso il portale esistente sul sito web EUROPA con collegamenti ai siti web nazionali sul distacco di lavoratori.

3. **Scambio di buone prassi**

Gli Stati membri dovrebbero partecipare attivamente ad un processo sistematico e formale di identificazione e di scambio di buone prassi nel settore del distacco di lavoratori partecipando a tutte le istanze di cooperazione varate dalla Commissione a tal fine, come il previsto comitato di alto livello (per ulteriori particolari si veda l'allegato).

Fatto a Bruxelles, addì 31 marzo 2008.

Per la Commissione

Vladimír ŠPIDLA

Membro della Commissione

([1]) Si veda in tale contesto anche la decisione della Commissione, del 12 dicembre 2007, relativa alla protezione dei dati personali nell'ambito del sistema di informazione del mercato interno (IMI) (GU L 13, del 16.1.2008, pag. 18).

([2]) I siti web nazionali dispongono di collegamenti nell'ambito del sito web della Commissione sul distacco di lavoratori: http://europa.eu.int/comm/employment_social/labour_law/postingofworkers_en.htm

ALLEGATO

Comitato di alto livello nel settore del distacco di lavoratori (da creare): ruolo previsto, compiti e responsabilità

Gli scambi di informazioni che hanno avuto luogo sino ad ora su base volontaria nell'ambito del gruppo informale di esperti governativi sul distacco di lavoratori hanno dimostrato che il gruppo era uno strumento efficace per migliorare i mezzi disponibili di scambio di informazioni sulle condizioni di lavoro e di occupazione dei lavoratori distaccati. Esso ha inoltre fornito utili informazioni alla Commissione per quanto riguarda l'attuazione e l'applicazione della direttiva 96/71/CE.

Il rafforzamento della cooperazione amministrativa rende anche necessario lo sviluppo di mezzi efficaci per identificare e scambiare le buone prassi in tutte le questioni riguardanti la corretta applicazione e l'attuazione pratica della direttiva 96/71/CE. Sarà quindi possibile aumentare notevolmente la cooperazione amministrativa, prevenendo l'emergere di conflitti e un ricorso troppo frequente al regolamento giurisdizionale delle controversie.

Come già annunciato nella comunicazione del 13 giugno 2007, pertanto, la Commissione prevede di creare un comitato di alto livello con i seguenti compiti e obiettivi:

1) identificare e promuovere lo scambio di esperienze e di buone prassi;

2) promuovere lo scambio di informazioni pertinenti, comprese le informazioni sulle forme esistenti di cooperazione amministrativa (bilaterale) tra gli Stati membri e/o le parti sociali;

3) esaminare le questioni (amministrative), le difficoltà e i temi specifici riguardanti l'attuazione, l'applicazione e l'effettivo rispetto della direttiva 96/71/CE e delle misure di attuazione nazionali, pertinenti nel settore del distacco di lavoratori;

4) esaminare le eventuali difficoltà che potrebbero sorgere nell'applicazione dell'articolo 3, paragrafo 10, della direttiva 96/71/CE;

5) controllare i progressi compiuti nel migliorare la cooperazione amministrativa, in particolare lo sviluppo dell'applicazione — specifica — a sostegno della cooperazione amministrativa e l'adeguamento e l'attuazione dell'IMI, nonché il miglioramento dell'accesso alle informazioni, suggerendo eventualmente i passi da compiere o le azioni da adottare;

6) esaminare le possibilità di migliorare il rispetto e l'attuazione dei diritti dei lavoratori ed eventualmente della protezione della loro posizione;

7) avviare un esame approfondito dei problemi pratici di applicazione transfrontaliera.

Al fine di perseguire tali obiettivi, il comitato di alto livello dovrebbe coinvolgere sistematicamente gli enti pubblici responsabili per il controllo della legislazione degli Stati membri che si applica ai lavoratori distaccati, come gli ispettorati del lavoro. Dovrebbe inoltre, conformemente al diritto e/o alle prassi nazionali, coinvolgere regolarmente in modo formale le parti sociali, in particolare i rappresentanti delle parti sociali settoriali in ambiti che hanno un elevato tasso di ricorso a lavoratori distaccati.

La Commissione è pronta a creare tale comitato di alto livello adottando quanto prima una decisione che ne definisca la composizione, gli obiettivi e i metodi di lavoro. A tal fine, terrà conto dei risultati delle discussioni nell'ambito del Consiglio sulla base della presente raccomandazione.