



# **COMPENDIO DI APPRENDIMENTO**

*Nozioni di base della formazione sulla mobilità dei lavoratori  
nell'UE*

*La Valletta, 10-12 maggio 2023*

*Autorità europea del lavoro*

## Indice

<b>1. Introduzione.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Quattro moduli sulla mobilità dei lavoratori nell'UE.....</b>	<b>2</b>
2.1 Modulo 1. Libera circolazione dei lavoratori.....	3
2.1.1 Perché abbiamo bisogno della libera circolazione dei lavoratori?.....	3
2.1.2 Chi beneficia della libera circolazione dei lavoratori?.....	3
2.1.3 Quali diritti comporta la libera circolazione dei lavoratori? .....	5
2.2.4 Come è attuata e applicata la libera circolazione dei lavoratori? .....	7
3.1 Modulo 2. Coordinamento della sicurezza sociale nell'UE .....	9
3.1.1 Perché abbiamo bisogno di un coordinamento della sicurezza sociale? .....	9
3.1.2 Chi beneficia delle norme di coordinamento della sicurezza sociale?.....	9
3.1.3 A cosa si applicano le norme sul coordinamento della sicurezza sociale?.....	11
3.1.4 Quali sono i principi fondamentali? .....	12
3.1.5 Come sono attuate e applicate le norme in materia di coordinamento della sicurezza sociale? .....	16
4.1 Modulo 3. Distacco di lavoratori .....	20
4.1.1 Distacco e diritto del lavoro applicabile .....	20
4.1.1.1 Chi rientra nell'ambito di applicazione?.....	20
4.1.1.2 Quali sono i diritti dei lavoratori distaccati? .....	22
4.1.1.3 Come sono applicati questi diritti?.....	24
4.1.2 Distacco e legislazione applicabile in materia di sicurezza sociale .....	25
4.1.2.1 Chi rientra nell'ambito di applicazione?.....	25
4.1.2.2 Qual è la legislazione applicabile? .....	26
4.1.2.3 Come sono applicati questi diritti?.....	28
5.1 Modulo 4. Trasporto su strada.....	29
5.1.1 Introduzione .....	30
5.1.2 Accesso al mercato dei servizi di trasporto su strada dell'UE.....	30
5.1.3 Legislazione sociale applicabile ai servizi di trasporto su strada effettuati nell'UE .....	32
5.1.3.1 Chi rientra nell'ambito di applicazione di queste norme? .....	32
5.1.3.2 Quali norme si applicano?.....	32
5.1.3.3 Come si controlla e chi verifica la conformità? .....	34

5.1.4	Distacco dei conducenti nel mercato del trasporto su strada dell'UE .....	35
5.1.5	Coordinamento della sicurezza sociale per i conducenti del settore dei servizi internazionali di trasporto su strada effettuati nell'UE.....	38
<b>3.</b>	<b>Approfondimenti su una selezione di settori e temi della mobilità dei lavoratori nell'UE.....</b>	<b>39</b>
3.1	Settore delle costruzioni ( ) .....	39
3.2	Lavoro stagionale .....	41
3.3	Cittadini di paesi terzi.....	46
3.4	Telelavoro .....	51
<b>4.</b>	<b>Approfondimento di un caso complesso di mobilità dei lavoratori nell'UE.....</b>	<b>56</b>
4.1	Scenario .....	56
4.2	Domande .....	58
	Diritto della sicurezza sociale .....	58
	Diritto del lavoro .....	58
4.3	Riflessioni e risposte.....	59
	Diritto della sicurezza sociale .....	59
	Diritto del lavoro .....	63
<b>5.</b>	<b>Osservazioni conclusive.....</b>	<b>66</b>
	<b>Allegato 1. Normativa applicabile.....</b>	<b>67</b>
	<b>Allegato 2. Ordine del giorno della formazione e link alle presentazioni in Power Point</b>	<b>69</b>

# 1. Introduzione

Tra il 10 e il 12 maggio 2023 si è tenuta a Malta la seconda edizione della «formazione relativa alle nozioni di base in materia di mobilità dei lavoratori nell'UE», organizzata dall'Autorità europea del lavoro (ELA) . Tale formazione è stata sviluppata per i portatori di interessi che operano nel settore della mobilità dei lavoratori, compresi i rappresentanti delle autorità nazionali e delle parti sociali della maggior parte degli Stati membri. L'obiettivo era di fornire una panoramica generale dei principali temi e concetti nel settore della mobilità dei lavoratori nell'UE, con esempi pratici su diversi temi, che includono le problematiche più comuni e un riferimento alla giurisprudenza e alle buone prassi. L'analisi di gruppo ha preso spunto da prassi e cause reali ed è stata orientata da esperti di alto livello nel campo della mobilità dei lavoratori nell'UE. Un altro obiettivo era quello di sensibilizzare in merito alle numerose sfide e complessità esistenti nel settore della mobilità dei lavoratori nell'UE e di offrire ai partecipanti l'opportunità unica di incontrare i loro omologhi europei e di rafforzare le future iniziative di cooperazione bilaterale e multilaterale. Inoltre la formazione comprendeva una visita di studio all'Expo 2023 del servizio pubblico di Malta, che ha offerto una panoramica delle tendenze, delle tecnologie e delle metodologie più recenti nella pubblica amministrazione. L'ordine del giorno della formazione, compresi i link alle presentazioni Power Point utilizzate nel corso di ogni sessione, è riportato nell'allegato I del presente compendio.

Il compendio di apprendimento è strutturato in tre sezioni principali: la **prima sezione** fornisce il contesto teorico di base, arricchito con alcuni esempi pratici, trattando i quattro moduli della mobilità dei lavoratori nell'UE e includendo un capitolo sulla libera circolazione dei lavoratori, uno sul coordinamento della sicurezza sociale, uno sul distacco dei lavoratori e uno sul trasporto su strada; segue una **seconda sezione** che contiene un approfondimento di aree e temi selezionati nel campo della mobilità dei lavoratori nell'UE affrontati durante i seminari del programma di formazione: il settore edile, il lavoro stagionale, i cittadini di paesi terzi e il telelavoro;

infine, la **terza sezione** analizza in modo approfondito un caso complesso nel campo della mobilità dei lavoratori nell'UE e spiega le varie questioni relative alla sicurezza sociale e all'occupazione che tale caso può comportare, fornendo altresì risposte e proponendo riflessioni sul modo in cui si dovrebbero trattare tali questioni.

## 2. Quattro moduli sulla mobilità dei lavoratori nell'UE

La prima parte del presente compendio di apprendimento è strutturata in **quattro moduli sulla mobilità dei lavoratori nell'UE**, che sono stati al centro del programma di formazione di due giorni:

LIBERA CIRCOLAZIONE DEI LAVORATORI

COORDINAMENTO DELLA SICUREZZA SOCIALE

DISTACCO DEI LAVORATORI

TRASPORTO SU STRADA

Le sezioni e le sottosezioni si riferiscono in primo luogo alla **logica** che sta alla base delle norme: perché le norme sono necessarie? Chi tutelano? Quali sono le norme e come sono applicate e fatte rispettare? Sotto ogni modulo, il riquadro «**Dalla teoria alla pratica**» contiene i casi illustrativi che sono stati discussi durante la formazione.

## 2.1 Modulo 1. Libera circolazione dei lavoratori

### PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI DELL'UE

- Articolo 45 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)
- Regolamento (UE) n. 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione
- Direttiva 2014/54/UE relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori
- Direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri

#### 2.1.1 Perché abbiamo bisogno della libera circolazione dei lavoratori?

La libera circolazione dei lavoratori facilita la convergenza tra domanda e offerta di lavoro, con evidenti vantaggi economici; si tratta inoltre di una libertà fondamentale che «fa parte dei fondamenti dell'Unione» <sup>(1)</sup><sup>(2)</sup>, comprendendo l'abolizione di qualsiasi discriminazione basata sulla nazionalità per quanto riguarda l'occupazione, la retribuzione e le altre condizioni di lavoro e di occupazione. Inoltre un lavoratore dell'UE ha il diritto di accettare un'offerta di lavoro, di spostarsi liberamente all'interno del paese, di soggiornare ai fini dell'occupazione e di rimanere successivamente a determinate condizioni.

#### 2.1.2 Chi beneficia della libera circolazione dei lavoratori?

---

(1) La libera circolazione dei lavoratori è intesa come una delle quattro «libertà fondamentali» alla base del cosiddetto mercato «unico» o «interno» dell'UE, uno spazio senza frontiere interne concepito per garantire la libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali. Cfr. anche: [causa C-710/19, G. M. A./État belge, EU:C:2020:1037](#), punto 25.

(2) L'ultimo Eurobarometro riporta che «l'85 % degli intervistati [...] sostiene il principio della libera circolazione dei cittadini dell'UE che possono vivere, lavorare, studiare e svolgere attività imprenditoriale ovunque nell'UE»; cfr.: [Eurobarometro standard 96 – Inverno 2021-2022 – Priorità dell'UE, 91 \(disponibile in inglese\)](#).

Non sono soltanto i lavoratori a trarre diritti dalla libera circolazione dei lavoratori, ma anche le persone in cerca di lavoro, gli ex lavoratori e i familiari.

La definizione di «lavoratore mobile dell'UE» (un concetto europeo piuttosto che nazionale) è fondamentale per il diritto del mercato interno dell'UE ed è suddivisa in tre parti. La persona deve essere:

- un cittadino dell'UE;
- mobile, ossia che ha legami con più di uno Stato membro; e
- un lavoratore.

La CGUE definisce un «lavoratore» come una persona che «fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceva una retribuzione» <sup>(3)</sup>. Tali attività dovrebbero essere «reali ed effettive», piuttosto che «puramente marginali ed accessorie» <sup>(4)</sup>. La CGUE aggiunge che la nozione di lavoratore non dovrebbe essere interpretata restrittivamente <sup>(5)</sup>.

Il lavoro a tempo parziale può essere qualificato come «lavoro», a condizione che soddisfi la definizione di cui sopra <sup>(6)</sup>. La CGUE ha statuito che «[l]a circostanza che nell'ambito di un rapporto di lavoro l'interessato abbia effettuato solo un numero assai esiguo di ore può costituire un indice del fatto che le attività esercitate sono meramente marginali ed accessorie» <sup>(7)</sup>.

Un'attività che comporti una retribuzione bassa (quand'anche inferiore alla retribuzione minima e al minimo vitale) può costituire un'«attività lavorativa» <sup>(8)</sup>. La CGUE ha chiarito che «né la natura giuridica sui generis del rapporto di lavoro rispetto al diritto nazionale, né tanto meno la produttività più o meno elevata dell'interessato o l'origine delle risorse per la retribuzione o ancora la modesta entità di quest'ultima possono avere alcuna incidenza sulla qualità di lavoratore ai sensi del diritto comunitario» <sup>(9)</sup>.

Anche i lavori di breve durata possono soddisfare la definizione di «attività lavorativa» della CGUE. «La durata dell'attività lavorativa esercitata dall'interessato è un elemento del quale il giudice nazionale può tener conto per valutare se tale attività sia reale ed effettiva o sia invece talmente ridotta da risultare meramente marginale ed accessoria» <sup>(10)</sup>.

---

<sup>(3)</sup> [Causa 66/85, Lawrie-Blum/Land Baden-Württemberg, EU:C:1986:284, punto 17.](#)

<sup>(4)</sup> Ad es. [la causa C-456/02, Trojani/Centre public d'aide sociale de Bruxelles, EU:C:2004:488, punto 15.](#)

<sup>(5)</sup> Causa 66/85, *Lawrie-Blum*, punto 16.

<sup>(6)</sup> Ad esempio causa 66/85, *Lawrie-Blum*.

<sup>(7)</sup> [Causa C-357/89, Raulin contro Minister van Onderwijs en Wetenschappen, EU:C:1992:87, punto 14.](#)

<sup>(8)</sup> [Causa 53/81, Levin contro Segretario di Stato per la giustizia, EU:C:1982:105.](#)

<sup>(9)</sup> [Causa C-188/00, Bülent Kurz, nato Yüce contro Land Baden-Württemberg, EU:C:2002:694, punto 32.](#)

<sup>(10)</sup> [Causa C-357/89, Raulin.](#)

Vale la pena di notare che «le disposizioni [dell'articolo 45 TFUE] non sono applicabili agli impieghi nella pubblica amministrazione» <sup>(11)</sup>. Tuttavia tale eccezione relativa agli impieghi nella pubblica amministrazione deve essere interpretata in senso restrittivo, poiché riguarda solo l'accesso a *determinati* posti di lavoro nel suddetto settore.

I lavoratori distaccati non sono considerati lavoratori mobili dell'UE *rispetto* al loro Stato di destinazione. La CGUE ritiene che l'articolo 45 TFUE non sia applicabile, in quanto «i lavoratori alle dipendenze di un'impresa stabilita in uno Stato membro e che vengono temporaneamente distaccati in un altro Stato membro per effettuarvi una prestazione di servizi non intendono in alcun modo accedere al mercato del lavoro di questo secondo Stato, poiché essi tornano nel loro paese d'origine o di residenza dopo aver svolto il loro compito» <sup>(12)</sup>.

Le persone che abbiano cessato di essere lavoratori ne conservano la qualità nei casi di cui all'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2004/38 e nella giurisprudenza della CGUE <sup>(13)</sup>.

### **2.1.3 Quali diritti comporta la libera circolazione dei lavoratori?**

I lavoratori (e le altre persone aventi diritto alla tutela della libera circolazione dei lavoratori) hanno il diritto di spostarsi, risiedere e lavorare in tutta l'UE.

Essi sono protetti dalle discriminazioni dirette e indirette per motivi di nazionalità. Questa tutela copre:

- «le condizioni di impiego e di lavoro, in particolare in materia di retribuzione, licenziamento» <sup>(14)</sup>;
- «vantaggi sociali e fiscali»; <sup>(15)</sup> e
- altre questioni <sup>(16)</sup>.

L'articolo 45 TFUE tutela inoltre i lavoratori (e altri soggetti che beneficiano della libera circolazione dei lavoratori) da limitazioni discriminatorie alla libera circolazione. Ad esempio la

---

<sup>(11)</sup> Articolo 45, paragrafo 4, TFUE.

<sup>(12)</sup> [Cause riunite C-49/98, C-50/98, C-52/98 a C-54/98 e C-68/98 a C-71/98](#), *Finalarte Sociedade de Construção Civil Lda, Portugaia Construções Lda e Engil Sociedade de Construção Civil SA contro Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft e Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft contro Amilcar Oliveira Rocha, Tudor Stone Ltd, Tecnamb-Tecnologia do Ambiente Lda, Turiprata Construções Civil Lda, Duarte dos Santos Sousa e Santos & Kewitz Construções Lda*, EU:C:2001:564, punto 22.

<sup>(13)</sup> [Causa C-507/12, Saint Prix contro Secretary of State for Work and Pensions](#), EU:C:2014:2007.

<sup>(14)</sup> Articolo 7, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 492/2011 relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione; cfr. anche l'articolo 45, paragrafo 2, TFUE.

<sup>(15)</sup> Articolo 7, paragrafo 2, del regolamento (UE) n. 492/2011.

<sup>(16)</sup> Articolo 45, paragrafo 2, TFUE; articolo 24 della direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri; regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

CGUE ha statuito che le «disposizioni che impediscano ad un cittadino di uno Stato membro di lasciare il paese d'origine per avvalersi del diritto alla libera circolazione, o che lo dissuadano dal farlo, costituiscono ostacoli frapposti a tale libertà anche se si applicano indipendentemente dalla cittadinanza dei lavoratori interessati» (17).

Altri diritti comprendono il riconoscimento delle qualifiche professionali ottenute in uno Stato membro ai fini dell'esercizio di una professione regolamentata in un altro Stato membro (18).

Determinate persone in cerca di occupazione conservano la qualità di lavoratori ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, della direttiva 2004/38, ad esempio perché «trovandosi in stato di disoccupazione involontaria debitamente comprovata dopo aver esercitato un'attività per oltre un anno, si [sono registrati] presso l'ufficio di collocamento competente al fine di trovare un lavoro». Altre persone in cerca di occupazione «non possono essere allontanat[e] fino a quando i cittadini dell'Unione possono dimostrare di essere alla ricerca di un posto di lavoro e di avere buone possibilità di trovarlo» (19). Tuttavia «lo Stato membro ospitante non è tenuto ad attribuire il diritto a prestazioni d'assistenza sociale» fintantoché risiedono in qualità di persone in cerca di occupazione per la prima volta (20).

## DALLA TEORIA ALLA PRATICA

### Chi rientra nell'ambito di applicazione?

- a) Anna è una cittadina austriaca che svolge un lavoro stagionale in Slovenia e Spagna (21)
- b) Bavan è un cittadino belga che lavora a tempo pieno in Belgio (22).
- c) Cecilija è di nazionalità croata, vive in Croazia e insegna a tempo parziale in una scuola pubblica italiana (23).

(17) [Causa C-651/16, DW contro Valsts sociālās apdrošināšanas aģentūra](#), EU:C:2018:162, punto 22.

(18) Direttiva 2005/36 relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali.

(19) Articolo 14, paragrafo 4, lettera b), della direttiva 2004/38/CE; cfr. anche la [causa C-710/19, G. M. A.](#)

(20) Articolo 24, paragrafo 2, della direttiva 2004/38/CE.

(21) Anna ha diritto alla tutela essendo una cittadina dell'UE che lavora in più di uno Stato membro.

(22) In linea di principio Bavan non ha diritto alla tutela, in quanto ha legami con un solo Stato membro. Tuttavia, nel caso in cui si fosse trovato in precedenza in una situazione transfrontaliera, potrebbe averne diritto.

(23) In questa situazione è molto probabile che Cecilija abbia diritto alla tutela, a meno che non rientri nell'eccezione relativa agli impieghi nella pubblica amministrazione (in quanto insegnante in una scuola pubblica) o che il fatto di lavorare a tempo parziale non sia considerato un'attività «reale ed effettiva», bensì «puramente marginale ed accessoria». Per quanto riguarda quest'ultimo caso,

- a) Anna ha diritto alla tutela.
- b) Bavan non ne ha diritto, in quanto ha un legame con un solo Stato membro, a meno che non sia ritornato in Belgio provenendo da un altro Stato membro.
- c) Cecilija lavora presso una scuola pubblica (eccezione relativa agli impieghi nella pubblica amministrazione)? A tempo parziale (reale ed effettivo)? Molto probabilmente ha diritto alla tutela.

#### ***2.2.4 Come è attuata e applicata la libera circolazione dei lavoratori?***

La libera circolazione dei lavoratori si realizza «sul campo» attraverso l'applicazione giudiziaria (ad esempio nel caso di lavoratori che rivendichino i propri diritti dinanzi a un organo giurisdizionale) e l'applicazione amministrativa (ad esempio nel caso di ispezioni congiunte facilitate dall'ELA). Tra le principali misure adottate negli ultimi anni figurano il varo dell'ELA e l'adozione della direttiva 2014/54/UE relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori.

***Per maggiori informazioni sulla libera circolazione dei lavoratori, consultare le fonti riportate di seguito.***

##### **Pubblicazioni**

- [Comunicazione della Commissione europea del 2010, Ribadire la libera circolazione dei lavoratori: diritti e principali sviluppi](#)
- [Boitos A. and Kellerbauer M., \*The rules on the Free Movement of Workers in the European Union\* in D. Kostakopoulou & D. Thym \(eds.\), \*Research Handbook on European Union Citizenship Law and Policy: Navigating Challenges and Crises\* \(Edward Elgar, 2022\)](#)
- [Spaventa E., Rennuy N., Minderhoud, P., \(2022\), «\*The Legal Status and Rights of the family members of EU Mobile Workers\*», MoveS report](#)
- [O'Brien, C. & Spaventa, E. \(2016\), \*The concept of worker under Article 45 TFEU and certain non-standard forms of employment\*, FreSsco Comparative Report, \(in particolare il capitolo 2\)](#)

---

occorre sottolineare che la CGUE adotta un'interpretazione in senso ampio di ciò che dovrebbe rientrare nella definizione.

- [Annual report on intra-EU labour mobility, 2022](#)

#### **Siti web**

- [Portale EURES](#)
- [Pagine web della Commissione europea sul tema Lavorare in un altro paese europeo](#)

#### **Altro**

- [Organismi nazionali istituiti a norma della direttiva 2014/54/UE per promuovere la parità di trattamento dei lavoratori](#)

### 3.1 Modulo 2. Coordinamento della sicurezza sociale nell'UE

#### **PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI DELL'UE**

- Regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale
- Regolamento (CE) n. 987/2009 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale
- Regolamento (UE) n. 1231/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che estende il regolamento (CE) n. 883/2004 e il regolamento (CE) n. 987/2009 ai cittadini di paesi terzi cui tali regolamenti non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità

#### **3.1.1 Perché abbiamo bisogno di un coordinamento della sicurezza sociale?**

La strutturazione dei sistemi di sicurezza sociale degli Stati membri rimane una prerogativa degli stessi Stati membri e non è armonizzata a livello dell'UE; pertanto le differenze tra questi sistemi permangono, ad esempio per quanto riguarda l'ambito di applicazione, il livello dei contributi da versare e le condizioni per avere diritto alle prestazioni. Per evitare che l'attuazione di tali norme nazionali vada a discapito delle persone che si spostano da uno Stato membro all'altro, l'UE ha creato un sistema completo che coordina le norme nazionali in materia di sicurezza sociale. Tale sistema è istituito dal regolamento (CE) n. 883/2004 (regolamento di base) e dal regolamento (CE) n. 987/2009 (regolamento di esecuzione). Queste norme sono ulteriormente chiarite dalla copiosa giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) e dalle decisioni della commissione amministrativa.

#### **3.1.2 Chi beneficia delle norme di coordinamento della sicurezza sociale?**

Il sistema di coordinamento dell'UE ha un ampio ambito d'applicazione «ratione personae»; riguarda tutti i cittadini dell'UE che sono o sono stati soggetti alla legislazione in materia di

sicurezza sociale di uno Stato membro e che si trovano in una situazione transfrontaliera tra Stati membri (attualmente o in passato). Inoltre l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 883/2004, che definisce l'ambito d'applicazione «ratione personae» dei regolamenti, stabilisce che essi si applicano non solo ai cittadini dell'UE, ma anche «agli apolidi e ai rifugiati residenti in uno Stato membro che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri, nonché ai loro familiari e superstiti».

È importante notare che, ai sensi del regolamento (UE) n. 1231/2010, l'ambito di applicazione è stato ulteriormente esteso ai cittadini di paesi terzi che risiedono legalmente in uno Stato membro:

«Il regolamento (CE) n. 883/2004 e il regolamento (CE) n. 987/2009 si applicano ai cittadini di paesi terzi cui tali regolamenti non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità, nonché ai loro familiari e superstiti, purché risiedano legalmente nel territorio di uno Stato membro e si trovino in una situazione che non sia confinata, in tutti i suoi aspetti, all'interno di un solo Stato membro» <sup>(24)</sup>.

Ne è un esempio la causa *Balandin e Lukashenko* (C-477-17), riguardante un cittadino russo e uno ucraino che lavorano per una società chiamata Holiday On Ice Services BV e devono viaggiare in tutta Europa insieme alla compagnia dello spettacolo. È importante ricordare che dispongono di un visto Schengen temporaneo e di una residenza permanente in un paese terzo. La Corte di giustizia ha deciso che le norme dell'UE in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale devono essere applicate e fungere da base giuridica per determinare la legislazione applicabile.

Per quanto riguarda l'ambito di applicazione territoriale delle norme in materia di coordinamento della sicurezza sociale, esso si applica in primo luogo tra i 27 Stati membri dell'UE; tale ambito potrebbe includere territori al di fuori dell'Europa, come la Guyana francese, le Azzorre o Aruba. Vi rientrano per di più i cittadini dell'Islanda, del Liechtenstein e della Norvegia in virtù dell'accordo sullo Spazio economico europeo. Inoltre è stato firmato l'accordo tra la Comunità europea e i suoi Stati Membri, da una parte, e la Confederazione svizzera, dall'altra, sulla libera circolazione delle persone: ciò significa che le norme di coordinamento si applicano anche in relazione alla Svizzera.

Infine, le norme dell'UE in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale non si applicano più al Regno Unito e nel Regno Unito a decorrere dal 1<sup>o</sup> gennaio 2021; tuttavia i diritti delle persone che rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo di recesso concluso tra l'UE e il Regno Unito continuano a essere tutelati. L'accordo di recesso garantisce la piena continuità per determinate persone, il che significa che si applicano integralmente i regolamenti (CE) n. 883/2004 e (CE) n. 987/2009. Tra coloro che godono di tale protezione vi sono i cittadini del Regno Unito che, dal 31 dicembre 2020, vivono o lavorano in uno Stato

---

<sup>(24)</sup> Articolo 1 del regolamento (UE) n. 1231/2010.

membro; la protezione dura tutta la vita, purché siano soddisfatte le condizioni. L'accordo di recesso conferisce tutela, per esempio, anche ai pensionati che intendono richiedere una pensione di vecchiaia in base ai periodi di assicurazione precedenti. L'accordo di recesso offre la stessa tutela ai cittadini del Regno Unito e a quelli dell'UE, oltre ad alcune persone con un'altra nazionalità.

Inoltre, a partire dal 1° gennaio 2021, il coordinamento della sicurezza sociale tra l'UE e il Regno Unito è contemplato dall'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione UE-Regno Unito. Nel protocollo sul coordinamento della sicurezza sociale, l'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione stabilisce norme ispirate a quelle dei regolamenti (CE) n. 883/2004 e (CE) n. 987/2009. Tali norme sono pertinenti, ad esempio, per un residente di uno Stato membro dell'UE che si rechi per la prima volta nel Regno Unito oggi. L'ambito di applicazione materiale del protocollo sul coordinamento della sicurezza sociale è più ristretto di quello dei regolamenti, escludendo:

- le prestazioni speciali in denaro a carattere non contributivo elencate;
- le prestazioni di assistenza a lungo termine elencate;
- i servizi di riproduzione assistita;
- le prestazioni familiari.

Il protocollo sul coordinamento della sicurezza sociale si basa in gran parte sugli stessi principi generali dei regolamenti, ma sussistono alcune differenze: per esempio, non esiste il diritto di esportare le prestazioni di invalidità e le indennità di disoccupazione.

### ***3.1.3 A cosa si applicano le norme sul coordinamento della sicurezza sociale?***

L'ambito di applicazione materiale è molto ampio e copre tutti i settori della sicurezza sociale [articolo 3 del regolamento (CE) n. 883/2004]:

- prestazioni di malattia, di maternità e di paternità equivalenti, assistenza a lungo termine;
- pensioni di vecchiaia, prestazioni di prepensionamento e prestazioni di invalidità;
- pensioni ai superstiti e assegni in caso di decesso;
- prestazioni di disoccupazione;
- prestazioni familiari;
- prestazioni relative agli infortuni sul lavoro e alle malattie professionali.

Occorre osservare che l'assistenza sociale e medica è esclusa, benché questo aspetto sia stato interpretato in modo restrittivo dalla CGUE. Ad esempio, le prestazioni di assistenza sociale [articolo 3, paragrafo 5, del regolamento (CE) n. 883/2004, sono escluse dall'ambito di

applicazione dei regolamenti solo se il diritto è discrezionale (cfr. ad esempio la causa della CGUE C-433/13, Commissione / Slovacchia).

È importante sottolineare che non sono pertinenti il settore giuridico nazionale, la struttura (federale o regionale), il meccanismo di finanziamento (contributivo, fiscale o misto) o le istituzioni coinvolte. Ad esempio, le prestazioni corrisposte dal datore di lavoro per la salvaguardia della retribuzione costituiscono prestazioni di malattia anche quando rientrano nel diritto nazionale del lavoro (CGUE C-45/90, Paletta). Un altro esempio è costituito dalle prestazioni di assistenza a lungo termine che sono considerate prestazioni di malattia anche quando sono regionali e coprono la popolazione residente (CGUE C-286/03, Hosse). Inoltre un bonus per figlio a carico ai sensi del diritto tributario deve essere considerato una prestazione familiare secondo la giurisprudenza della CGUE (C-177/12, Lachheb e Lachheb).

### ***3.1.4 Quali sono i principi fondamentali?***

Il primo principio fondamentale sancito dal regolamento (CE) n. 883/2004 è quello della parità di trattamento [articolo 4 del regolamento (CE) n. 883/2004], che vieta non solo la discriminazione diretta, ma anche quella indiretta per motivi di nazionalità. Per quanto riguarda la discriminazione indiretta, la Corte di giustizia si è pronunciata in diverse cause:

- i periodi di assistenza alla prole non possono essere limitati a quelli maturati nel territorio nazionale (CGUE C-576/20, Pensionsversicherungsanstalt);
- gli insegnanti di lingua straniera non possono essere esclusi dal regime previdenziale (CGUE 33/88, Allué e Coonan);
- i periodi di servizio militare nazionale prolungano il diritto alle pensioni per orfani, che si deve applicare anche ai periodi di servizio militare prestato all'estero (CGUE C-131/96, Mora Romero).

Il secondo principio riguarda l'esportazione delle prestazioni [articolo 7 del regolamento (CE) n. 883/2004], comportando che le prestazioni debbano essere erogate dallo Stato membro competente se il beneficiario risiede in un altro Stato membro. In sostanza, ciò significa che le persone che si spostano all'interno dell'UE non perdono le prestazioni e hanno diritto alla loro erogazione nello Stato membro in cui si trasferiscono. In linea di massima si deroga alle clausole di residenza previste dalla legislazione degli Stati membri, nel senso che le prestazioni devono essere erogate anche se le persone coinvolte non risiedono nello Stato membro in questione. Costituiscono eccezioni a tali norme l'esportazione limitata delle prestazioni di disoccupazione [articolo 64 del regolamento (CE) n. 883/2004] e l'impossibilità di esportare le prestazioni speciali di carattere non contributivo [articolo 70 del regolamento (CE) n. 883/2004] che sono assimilabili all'assistenza sociale.

Un altro principio riguarda la totalizzazione dei periodi [articolo 6 del regolamento (CE) n. 883/2004], in base a cui i periodi maturati in un altro Stato membro devono essere totalizzati per conferire il diritto e l'accesso alle prestazioni. Per esempio, se il diritto alla pensione dipende da 15 anni di assicurazione, 5 anni nello Stato membro A sommati a 10 anni nello Stato membro B conferiscono il diritto al regime pensionistico. Ciò implica inoltre anche il riconoscimento di prestazioni, redditi, fatti o avvenimenti acquisiti o verificatisi in un altro Stato membro [articolo 5 del regolamento (CE) n. 883/2004]. Ad esempio, se il diritto dipende non solo da un qualsiasi periodo di assicurazione, ma anche da periodi di assicurazione che coincidono con periodi di attività lucrativa, devono essere totalizzati solo i periodi di attività lucrativa in un altro Stato membro.

Uno degli obiettivi più importanti delle norme in materia di coordinamento della sicurezza sociale consiste nel determinare lo Stato membro di cui è applicabile la legislazione in una situazione transfrontaliera [articoli da 11 a 16 del regolamento (CE) n. 883/2004]. Tali norme sono obbligatorie, nel senso che gli Stati membri o le parti interessate non possono derogarvi. In ciascuna situazione si applica la legislazione di un singolo Stato membro per un determinato periodo [per quanto riguarda l'assicurazione e i contributi di una persona concreta, cfr. articolo 11, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 883/2004] e, se i contributi devono essere versati in più di uno Stato membro nello stesso momento, si potrebbe essere in presenza di un ostacolo a una delle libertà fondamentali (CGUE C-53/95, Kemmler). Il punto di partenza di tali norme è il principio della *lex loci laboris*, in base al quale una persona è soggetta alla legislazione dello Stato membro in cui svolge un'attività. Esistono norme speciali per i funzionari pubblici, i militari, il personale marittimo e gli equipaggi di volo o di cabina. Le persone che non rientrano nell'ambito di applicazione di tali norme sono soggette alla legislazione dello Stato membro in cui risiedono (*lex loci domicilii*); anche i lavoratori frontalieri disoccupati sono soggetti alla legislazione dello Stato membro di residenza.

Le norme in materia di coordinamento della sicurezza sociale stabiliscono inoltre norme particolari in caso di distacco [articolo 12 del regolamento (CE) n. 883/2004], che sono ulteriormente discusse nella sezione 4 del presente compendio di apprendimento.

Esistono inoltre norme specifiche per le situazioni in cui un lavoratore subordinato o autonomo lavora simultaneamente o alternativamente in due o più Stati membri [articolo 13 del regolamento (CE) n. 883/2004], il cosiddetto lavoro pluristatale. Poiché una delle norme fondamentali del coordinamento della sicurezza sociale dell'UE prevede che una persona possa essere soggetta alla legislazione di un solo Stato membro, è necessario disporre di norme specifiche per determinare lo Stato membro di cui è applicabile la legislazione quando le attività vengono svolte in due o più Stati membri. Tali norme partono dal presupposto che la persona interessata sia soggetta alla legislazione dello Stato membro di residenza se esercita una parte sostanziale della sua attività in tale Stato membro. Se il lavoratore svolge almeno il 25 % delle proprie attività nello Stato membro di residenza, si applica la legislazione di tale Stato membro; altrimenti, norme piuttosto complesse prevedono diversi scenari, determinando

per ciascuno di essi la legislazione applicabile. Nella maggior parte dei casi quest'ultima è la legislazione dello Stato membro in cui il datore di lavoro ha la propria sede legale o il proprio domicilio o in cui il lavoratore autonomo ha il centro di interessi delle sue attività. In questa sede il problema principale è definire i concetti utilizzati, come quelli di «sostanziale», «datore di lavoro» e «sede legale dell'attività»; il regolamento di esecuzione e la giurisprudenza della Corte di giustizia forniscono alcuni orientamenti in materia.

A causa dell'attuazione delle norme sul lavoro pluristatale, una persona che operi in telelavoro da un luogo diverso da quello in cui si trova l'azienda del datore di lavoro può diventare soggetta alla legislazione in materia di sicurezza sociale dello Stato membro in cui sta lavorando anziché alla legislazione dello Stato membro in cui si trova il datore di lavoro, con potenziali conseguenze anche per quanto riguarda il pagamento dei contributi e il diritto alle prestazioni.

## DALLA TEORIA ALLA PRATICA

### Lavoro pluristatale

#### Caso 1

Un cittadino olandese residente nei Paesi Bassi lavora in Belgio, dove è assicurato come lavoratore subordinato, e avvia inoltre una propria attività autonoma nei Paesi Bassi. Alla legislazione in materia di sicurezza sociale di quale Stato membro è soggetta questa persona per l'attività svolta nei Paesi Bassi?

#### Soluzione

Si applica l'articolo 13, paragrafo 3, del regolamento (CE) n. 883/2004: una persona che esercita contemporaneamente un'attività subordinata in uno Stato membro (Belgio) e un'attività lavorativa autonoma in un altro (Paesi Bassi) è soggetta alla legislazione dello Stato membro in cui esercita l'attività subordinata, in questo caso il Belgio. Pertanto, questa persona è soggetta alla legislazione belga anche per l'attività svolta nei Paesi Bassi.

#### Caso 2

La signora Braun, che è responsabile commerciale di due aziende (una in Austria e una in Ungheria), risiede in Austria, nei pressi della frontiera con l'Ungheria. Trascorre ogni settimana tre giorni lavorativi in Germania per conto dell'azienda austriaca; per l'azienda ungherese lavora un giorno in Slovacchia e uno nella Repubblica ceca. Quale legislazione in materia di sicurezza sociale è applicabile nei suoi confronti?

#### Soluzione

La disposizione applicabile è l'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 883/2004, perché la signora Braun non svolge una parte sostanziale della sua attività nello Stato membro in cui risiede (Austria). Inoltre questo caso rientra nell'ambito di applicazione dell'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), punto iii), del regolamento (CE) n. 883/2004, più precisamente per quanto riguarda la sede legale dei due datori di lavoro in due Stati membri (Austria e Ungheria), uno dei quali è lo Stato membro di residenza (Austria). Pertanto la signora Braun è soggetta alla legislazione di uno Stato membro diverso da quello di residenza, che nel caso di specie è l'Ungheria.

### Caso 3

Il signor Dagiliev è un cittadino russo che risiede legalmente in Estonia. Svolge un lavoro a chiamata per un'impresa edile con sede in Lettonia, nell'ambito dei cosiddetti contratti «quadro» in base ai quali può essere chiamato a lavorare in Finlandia, Estonia, Lettonia e Lituania; le tempistiche e la durata delle missioni dipendono dalla disponibilità del lavoro e dai requisiti dell'incarico. Il signor Dagiliev lavora inizialmente in Lettonia per due mesi e al termine dell'incarico il contratto quadro viene risolto. Dopo aver atteso un nuovo incarico per due mesi, avvia una nuova attività in Lituania per dieci mesi nell'ambito di un nuovo contratto quadro. Quale legislazione in materia di sicurezza sociale è applicabile nel corso di questi dieci mesi?

### Soluzione

Il signor Dagiliev è un cittadino di un paese terzo che risiede legalmente in uno Stato membro; si applica pertanto il regolamento (CE) n. 883/2004. Poiché per ogni incarico viene firmato un nuovo contratto, tale situazione non è contemplata dalle disposizioni in materia di lavoro pluristatale (CGUE, C-115/11, Format I); si applica dunque il principio della *lex loci laboris*: il signor Dagiliev sarà soggetto alla legislazione della Lituania in questo periodo di dieci mesi [articolo 11, paragrafo 3, lettera a), del regolamento (CE) n. 883/2004].

### **3.1.5 Come sono attuate e applicate le norme in materia di coordinamento della sicurezza sociale?**

Uno dei soggetti chiave nella stesura e nell'applicazione delle norme di coordinamento a livello europeo è la Commissione europea, che può avvalersi della facoltà di avviare procedure di infrazione se non è soddisfatta dell'attuazione delle norme (europee) di coordinamento in materia di sicurezza sociale. Il coordinamento si basa sulla leale collaborazione e sulla fiducia, che deve essere alimentata e rafforzata attraverso contatti reciproci e la risoluzione di problemi comuni sulla base di un accordo. Un altro attore molto importante è la CGUE, che ha già emesso centinaia di sentenze sulle norme di coordinamento in relazione a singole cause.

Altrettanto importanti sono i singoli Stati membri; a questo proposito, il regolamento opera una distinzione dei ruoli tra autorità competenti, punti di collegamento e istituzioni. Il loro ruolo può già essere dedotto dai nomi stessi: di norma le autorità sono i ministeri degli Affari sociali e della Sanità, gli uffici di collegamento sono gli organismi destinati a facilitare la comunicazione e la gestione delle singole agende, mentre le istituzioni sono gli enti presso cui le persone

sono assicurate o i migranti possono presentare le loro denunce. Ognuna di queste entità ha un ruolo definito dal regolamento.

A livello europeo la commissione amministrativa esercita una notevole influenza sulle modalità di attuazione delle norme di coordinamento; è composta da rappresentanti degli Stati membri e il suo segretariato è la Commissione. La sua funzione principale è quella di contribuire a garantire un'applicazione coerente delle norme di coordinamento, chiarendo questioni interpretative e amministrative e fornendo uno spazio per la condivisione di esperienze e prassi tra gli Stati membri. Poiché le tecnologie e i metodi di trasferimento dei dati sono in costante evoluzione, anche la commissione amministrativa ne sta intensificando l'uso. Quest'ultima svolge un ruolo centrale anche nella risoluzione delle controversie e ha istituito a tal fine un comitato di conciliazione. Oltre a queste funzioni generali, la commissione amministrativa svolge anche compiti che le sono direttamente assegnati da determinate disposizioni del regolamento, ad esempio stilare un elenco di prestazioni di assistenza a lungo termine o determinare la struttura, il formato e il contenuto dei documenti trasmessi tra le istituzioni.

Le decisioni rappresentano uno degli strumenti più importanti che consentono alla commissione amministrativa di svolgere la sua funzione; esistono diverse decine di decisioni che in genere riguardano questioni interpretative o amministrative o il contenuto dello scambio di dati elettronici. È importante osservare che le decisioni della commissione amministrativa non costituiscono formalmente una fonte normativa e, come confermato dalla giurisprudenza, non possono vincolare le istituzioni ad adottare una particolare interpretazione, ma sono comunque importanti e autorevoli. La Corte di giustizia vi fa talvolta riferimento per motivare le proprie interpretazioni. D'altro canto, se le decisioni sono adottate sulla base di una specifica disposizione del regolamento (come nel caso, ad esempio, della data operativa per la determinazione del tasso di cambio) la CGUE fa riferimento nella sua sentenza alla decisione della commissione amministrativa come atto di esecuzione.

La decisione A1 istituisce una procedura di dialogo e di risoluzione delle controversie per quanto riguarda la determinazione della legislazione applicabile o la validità dei moduli (documenti portatili). La procedura definita nella decisione sui documenti portatili A1 è intesa come strumento che consente agli Stati membri di dirimere le loro divergenze in merito alla validità di tali documenti o alla corretta determinazione della legislazione pertinente. Alla luce delle sentenze della CGUE nelle cause Alpenrind (C-527/16) e A-Rosa Flussschiff (C-620/15), tale procedura ha assunto un'importanza ancora maggiore per quanto riguarda la possibilità di ignorare un documento portatile A1 valido (la CGUE ha ripetutamente affermato in passato che un documento portatile A1 è sempre valido fino a quando non viene ritirato dallo Stato che l'ha rilasciato). Infatti la CGUE ha statuito nelle cause citate che, se lo Stato ospitante desidera che il documento portatile A1 sia ritirato, deve ricorrere alla procedura di dialogo di cui alla decisione A1 e il ritiro è possibile solo se lo Stato richiesto non ha effettuato un riesame adeguato delle circostanze in base a cui è stato rilasciato il documento portatile A1 originario. Gli Stati membri hanno il dovere di collaborare lealmente tra loro e se lo Stato che ha rilasciato

il documento portatile A1 non adempie a tale dovere, lo Stato ospitante non può sentirsi vincolato da tale documento.

Per quanto riguarda l'attuazione pratica delle norme in materia di coordinamento della sicurezza sociale, è chiaro che esse richiedono un ampio scambio di dati, proprio come le corrispondenti norme nazionali. In base ai regolamenti precedenti, i cosiddetti modelli elettronici sono utilizzati da decenni a tal fine. Dopo l'entrata in vigore del regolamento (CE) n. 883/2004, si è passati gradualmente allo scambio di dati attraverso lo scambio elettronico di informazioni in materia di sicurezza sociale (EESSI). Attualmente l'EESSI è quasi in produzione e lo scambio di dati avviene pertanto per via elettronica (le eccezioni sono molto limitate e stanno gradualmente scomparendo). Le istituzioni si inviano reciprocamente i cosiddetti SED (Structured Electronic Documents, documenti elettronici strutturati). Il trasferimento dei dati avviene tramite la rete EESSI. L'EESSI è suddiviso in una parte europea, di cui è responsabile la Commissione, e in una parte nazionale, di cui è responsabile ciascuno Stato membro; in molti paesi è collegato alle banche dati nazionali o integrato nei sistemi d'agenda a livello nazionale, il che lo rende facile da utilizzare per i funzionari addetti al trattamento.

***Per maggiori informazioni sul coordinamento della sicurezza sociale, consultare le fonti riportate di seguito.***

#### **Articoli e pubblicazioni**

- [Guida pratica – La legislazione applicabile nell’Unione europea \(UE\), nello Spazio economico europeo \(SEE\) e in Svizzera \(2013\)](#)
- Rob Cornelissen e Maximilian Fuchs, [EU Social Security Law - A Commentary on EU Regulations 883/2004 and 987/2009](#).
- Commissione europea, direzione generale per l’Occupazione, gli affari sociali e l’inclusione, [The coordination of healthcare in Europe – Rights of insured persons and their family members under regulations \(EC\) No 883/2004 and \(EC\) No 987/2009](#), Ufficio delle pubblicazioni, 2011 (disponibile in EN, DE, FR)
- E. Holm, [Coordination of classic and specific family benefits – challenges and proposed solutions](#) in European Journal of Social Security 2020, vol. 22(2), pagg. 196–211

#### **Libri**

- Frans Pennings, European Social Security Law, Intersentia, 2022

### Siti web e banche dati

- [Sito web della Commissione europea](#)
- [Sito web della rete di esperti giuridici MoveS](#)
- [Strumento di coordinamento della sicurezza sociale «dalla A alla Z» \(in inglese\)](#)
- [Banca dati dei regolamenti sul coordinamento della sicurezza sociale \(in inglese\)](#)

### La giurisprudenza della CGUE

- [CGUE, 4 ottobre 2012, C-115/11, Format I, ECLI:EU:C:2012:606](#)
- [CGUE, 24 gennaio 2019, C-477/17, Balandin, ECLI:EU:C:2017:60](#)
- [CGUE, 19 settembre 2019, C-95/18 e C-96/18, van de Berg a.o., ECLI:EU:C:2019:767](#)
- [CGUE, 5 dicembre 2019, C-398/18 e C-428/18, Bocero Torrico e Bode, ECLI:EU:C:2019:1050](#)
- [CGUE, 23 gennaio 2020, C-29/19, ZP, ECLI:EU:C:2020:36](#)
- [CGUE, 5 marzo 2020, C-135/19, Pensionsversicherungsanstalt, ECLI:EU:C:2020:177](#)
- [CGUE, 16 luglio 2020, C-610/18, AFMB, ECLI:EU:C:2020:565](#)
- [CGUE, 20 maggio 2021, C-879/19, Format II, ECLI:EU:C:2021:409](#)
- [CJEU, 15 luglio 2021, C-535/19, A, ECLI:EU:C:2021:595](#)
- [CGUE, 30 settembre 2021, C-285/20, K, ECLI:EU:C:2021:785](#)
- [CGUE, 21 ottobre 2021, C-866/19, SC, ECLI:EU:C:2021:865](#)
- [CGUE, 19 maggio 2022, C-33/21, Ryanair DAC, ECLI:EU:C:2022:402](#)
- [CGUE, 16 giugno 2022, C-328/20, Commissione/Austria, ECLI:EU:C:2022:468](#)
- [CGUE, 13 ottobre 2022, C-713/20, Sociale Verzekeringsbank, ECLI:EU:C:2022:782](#)

## 4.1 Modulo 3. Distacco di lavoratori

### PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI DELL'UE

- Regolamento (CE) n. 593/2008 (regolamento Roma I)
- Direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi [modificata dalla direttiva (UE) 2018/957]
- Direttiva di applicazione 2014/67/UE
- Regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale
- Regolamento (CE) n. 987/2009 che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale
- Decisione A2, del 12 giugno 2009, riguardante l'interpretazione dell'articolo 12 del regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla legislazione applicabile ai lavoratori distaccati e ai lavoratori autonomi che lavorano temporaneamente al di fuori dello Stato di competenza

#### ***4.1.1 Distacco e diritto del lavoro applicabile***

##### ***4.1.1.1 Chi rientra nell'ambito di applicazione?***

Un «lavoratore distaccato» è un lavoratore subordinato inviato dal datore di lavoro a svolgere un servizio in un altro Stato membro dell'UE su base temporanea, nell'ambito di un contratto di servizi, di un distacco infragruppo o di un contratto di assunzione tramite agenzia interinale. Il numero di lavoratori migranti distaccati all'interno dell'UE è in crescita. Per quanto riguarda i diritti dei lavoratori distaccati va analizzato innanzitutto il regolamento (CE) n. 593/2008 (regolamento Roma I), che determina la legislazione applicabile in materia di lavoro in situazioni transfrontaliere. Si prendono quindi in considerazione la direttiva 96/71/CE relativa

al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (modificata dalla direttiva 2018/957/UE) e la direttiva di applicazione 2014/67/UE.

Un aspetto fondamentale per l'attuazione della direttiva 96/71/CE è la determinazione del relativo ambito di applicazione. Per evitare che tale direttiva venga sfruttata da società fittizie per ottenere un ingiustificato vantaggio in termini di competitività, la direttiva di applicazione 2014/67/UE prevede una serie di criteri per determinare se l'impresa distaccante svolga effettivamente attività sostanziali nello Stato membro di invio:

- il luogo in cui l'impresa ha la propria sede legale e amministrativa, utilizza uffici, paga imposte e contributi previdenziali;
- il luogo in cui i lavoratori distaccati sono assunti e quello da cui sono distaccati;
- la legge applicabile ai contratti stipulati dall'impresa con i suoi lavoratori e con i suoi clienti;
- il luogo in cui l'impresa esercita la propria attività economica principale e in cui è occupato il suo personale amministrativo;
- il numero di contratti eseguiti e/o l'ammontare del fatturato realizzato nello Stato membro di stabilimento.

Un secondo elemento per determinare l'ambito di applicazione della direttiva 96/71/CE è la provvisorietà del distacco; la direttiva di applicazione stabilisce anche alcuni elementi fattuali per valutare se il distacco sia temporaneo o meno. Tali elementi fattuali possono comprendere:

- se l'attività lavorativa è svolta per un periodo di tempo limitato in un altro Stato membro;
- la data di inizio del distacco;
- se il lavoratore è distaccato in uno Stato membro diverso da quello nel quale o a partire dal quale esercita abitualmente la propria attività secondo il regolamento (CE) n. 593/2008 (regolamento Roma I);
- se il lavoratore distaccato ritorna o si prevede che riprenda la sua attività nello Stato membro da cui è stato distaccato dopo aver effettuato i lavori o prestato i servizi per i quali è stato distaccato;
- la natura delle attività;
- se e in che modo il datore di lavoro che distacca il lavoratore provvede alle spese di viaggio, vitto o alloggio o le rimborsa; in tal caso, si considera anche il modo in cui si provvede in tal senso e il metodo di rimborso;

- eventuali periodi precedenti in cui il posto è stato occupato dallo stesso o da un altro lavoratore (distaccato).

#### ***4.1.1.2 Quali sono i diritti dei lavoratori distaccati?***

Il punto di partenza della tutela dell'occupazione per i lavoratori distaccati è il fatto che questi ultimi non sono «lavoratori migranti» ai sensi dell'articolo 45 TFUE; in linea di principio, restano soggetti al diritto del lavoro dello Stato membro di invio. Tuttavia, in aggiunta a ciò si applicano alcuni aspetti della tutela dell'occupazione dello Stato membro ricevente. La direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi individua le norme nazionali obbligatorie che lo Stato ospitante deve applicare ai lavoratori distaccati (disposizioni fondamentali), a condizione che siano stabilite da disposizioni legislative, regolamentari o amministrative e/o da contratti collettivi o arbitrati dichiarati di applicazione generale o applicabili in virtù di altre condizioni <sup>(25)</sup>. Tali disposizioni fondamentali sono elencate all'articolo 3, paragrafo 1, come segue:

- periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo;
- durata minima dei congedi annuali retribuiti;
- retribuzione, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario (esclusi i regimi pensionistici integrativi di categoria);
- condizioni di fornitura dei lavoratori, in particolare la fornitura di lavoratori da parte di imprese di lavoro temporaneo;
- sicurezza, salute e igiene sul lavoro;
- provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani;
- parità di trattamento fra uomo e donna, nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione;
- condizioni di alloggio dei lavoratori qualora questo sia fornito dal datore di lavoro ai lavoratori lontani dal loro abituale luogo di lavoro;
- indennità o rimborso a copertura delle spese di viaggio, vitto e alloggio per i lavoratori lontani da casa per motivi professionali.

---

<sup>(25)</sup> Se il distacco dura più di 12 mesi (termine prorogabile a 18 mesi), si applicano tutte le condizioni di lavoro e di occupazione previste dalla legislazione dello Stato ospitante, ad eccezione delle norme sulla conclusione e sulla cessazione del contratto di lavoro e sui regimi pensionistici integrativi di categoria.

Occorre tuttavia osservare che l'articolo 3, paragrafo 7, della direttiva 96/71/CE non osta all'applicazione di condizioni di lavoro e di occupazione che siano più favorevoli ai lavoratori. In altri termini, tali elementi della protezione del lavoro nello Stato ospitante sono applicabili solo nella misura in cui sono più favorevoli rispetto alla protezione offerta dal diritto del lavoro dello Stato di invio.

Un altro aspetto fondamentale consiste nel determinare cosa si intenda esattamente per retribuzione e come confrontare la retribuzione dovuta ai sensi della legislazione dello Stato di invio e l'importo dovuto ai sensi della legislazione dello Stato ricevente. È opportuno chiarire che il concetto di retribuzione comprende solo gli elementi della retribuzione obbligatoriamente applicabili a tutti i lavoratori nell'area geografica o nel settore specifico. Per quanto riguarda il confronto tra la retribuzione effettivamente pagata e la retribuzione applicabile nello Stato membro ospitante, il datore di lavoro deve garantire che l'importo versato al lavoratore distaccato sia almeno equivalente alla retribuzione richiesta ai sensi delle norme dello Stato membro ospitante. A tal fine occorre confrontare gli importi lordi complessivi della retribuzione anziché i singoli elementi costitutivi della retribuzione. Esempi utili su questo confronto sono reperibili nella «Guida pratica sul distacco» <sup>(26)</sup>.

Alcuni elementi che rientrano nel concetto di retribuzione sono:

- tariffe maggiorate per lavoro straordinario;
- indennità per il lavoro notturno;
- indennità per il lavoro di domenica o nei giorni festivi;
- retribuzione delle ferie, indennità festive straordinarie;
- bonus di fine anno;
- tredicesima mensilità;
- premi per attività lavorative disagiate, faticose o pericolose;

È importante osservare che l'articolo 3, paragrafo 7, della direttiva 96/71/CE prevede che le indennità specifiche per il distacco siano considerate parte della retribuzione, purché non siano versate a titolo di rimborso delle spese effettivamente sostenute a causa del distacco, come le spese di viaggio, vitto e alloggio. Qualora le condizioni di lavoro e di occupazione applicabili al rapporto di lavoro non determinino se elementi dell'indennità specifica per il distacco sono

---

<sup>(26)</sup> Cfr. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8ac7320a-170f-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-it>

versati a titolo di rimborso delle spese effettivamente sostenute a causa del distacco o se fanno parte della retribuzione e, in tal caso, quali siano detti elementi, l'intera indennità è considerata versata a titolo di rimborso delle spese e pertanto non fa parte della retribuzione erogata.

#### ***4.1.1.3 Come sono applicati questi diritti?***

Lo strumento chiave a tale proposito è la direttiva di applicazione, il cui obiettivo generale è garantire che i lavoratori distaccati godano della protezione minima conferita dalla direttiva 96/71/CE, facilitando al contempo la libera prestazione di servizi. Tra le altre cose, la direttiva di applicazione stabilisce norme per migliorare la cooperazione amministrativa tra le autorità nazionali competenti.

Per monitorare efficacemente la conformità, la direttiva di applicazione prevede un quadro per il ricorso ai requisiti amministrativi nonché misure di controllo e ispezione. A tale proposito, l'articolo 9 della direttiva di applicazione 2014/67/UE consente allo Stato membro ospitante di richiedere al prestatore di servizi di mettere o mantenere a disposizione il contratto di lavoro nonché fogli paga, cartellini orari indicanti l'inizio, la fine e la durata dell'orario di lavoro giornaliero e prove del pagamento delle retribuzioni, o copie di documenti equivalenti, durante il periodo di distacco. Gli Stati membri possono altresì richiedere la traduzione di tali documenti nella lingua ufficiale o in altre lingue accettate. Tuttavia le sanzioni per non essere in grado di fornire tali documenti devono essere proporzionate (CGUE, C-64/18, Maksimovic e altri).

Ai sensi dell'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva di applicazione, gli Stati membri ospitanti possono imporre all'impresa distaccante l'obbligo di presentare alle autorità competenti nazionali responsabili, al più tardi all'inizio della prestazione del servizio, una semplice dichiarazione contenente, tra le altre, le seguenti informazioni: a) l'identità del prestatore di servizi e dei lavoratori distaccati; b) la durata prevista; c) gli indirizzi del luogo di lavoro; d) la specificità dei servizi. Molti Stati membri hanno introdotto tale dichiarazione per le imprese distaccanti estere.

#### **Il meccanismo belga di dichiarazione preventiva «Limosa»**

Già nel 2007 il Belgio aveva istituito un sistema di dichiarazione preventiva per i lavoratori distaccati subordinati e autonomi noto come «sistema di dichiarazione Limosa», che riguarda i lavoratori subordinati inviati a lavorare temporaneamente o a tempo parziale in Belgio (in altri termini, i lavoratori che a) lavorano abitualmente in un paese diverso dal Belgio; b) sono stati assunti in un paese diverso dal Belgio). Prima che un lavoratore distaccato svolga le sue attività sul territorio belga, il suo datore di lavoro (il prestatore di servizi), o il preposto o mandatario del datore di lavoro, deve presentare una dichiarazione

(notifica) all'Ufficio nazionale di previdenza sociale per via elettronica tramite un apposito sito web.

I dati raccolti dalla dichiarazione preventiva Limosa sono conservati nella banca dati denominata «DB Limosa». I lavoratori e le imprese interessati sono identificati individualmente con un numero unico belga. Le autorità belghe ricevono inoltre copie dei documenti A1 rilasciati da altre istituzioni competenti in materia di sicurezza sociale [regolamenti (CE) n. 883/2004 e (CE) n. 987/2009]. I dati così ottenuti sono conservati in una banca dati denominata GOTOT IN e le imprese e i lavoratori interessati sono identificati individualmente con un numero unico belga: i dati contenuti in queste banche dati sono poi trasferiti in una banca dati centrale chiamata «Limosa Cadaster», che può essere consultata da varie istituzioni federali e regionali belghe (debitamente incaricate e autorizzate), dai servizi di ispezione e da partner attraverso un servizio online chiamato DOLSIS. Inoltre determinati partner ricevono un estratto mensile di una parte della banca dati.

L'accesso ai dati è consentito nell'ambito della verifica del rispetto della legislazione per cui tali istituzioni sono competenti.

I dati così acquisiti permettono di avere una visione del carattere, della misura e dell'evoluzione del flusso di lavoratori distaccati in Belgio, consentendo ai responsabili delle politiche e agli analisti scientifici di ricavare un quadro preciso e statistiche su cui basare le loro conclusioni e misure, nonché alle autorità belghe di combattere le frodi e gli abusi in modo più efficiente ed efficace. Per esempio i dati fungono da strumento per i servizi di ispezione al fine di preparare un'indagine in loco. Gli ispettori possono così fare una stima della situazione e assegnare i mezzi e i partner appropriati: numero di ispettori, interpreti per interrogare i lavoratori, assistenza agli agenti di polizia (in caso di stranieri irregolari), ecc. Inoltre un'interrogazione del «Limosa Cadaster» offre immediatamente una panoramica completa della situazione del lavoratore interessato, del datore di lavoro, del cliente belga, dell'account da cui è stata rilasciata la dichiarazione o del luogo di lavoro. Questa panoramica approfondita consente al servizio di ispezione di proseguire l'indagine prendendo in considerazione l'intera situazione e non solo il singolo caso. In alternativa, può servire come serie di dati per effettuare riferimenti incrociati con altre banche dati belghe (ad esempio, quella relativa ai lavoratori subordinati soggetti alla previdenza sociale belga) nel contesto dell'estrazione e delle comparazioni dei dati. I servizi di ispezione svolgono quindi interrogazioni più dettagliate e indagini in loco sui «casi ad alto rischio» così individuati.

#### ***4.1.2 Distacco e legislazione applicabile in materia di sicurezza sociale***

##### ***4.1.2.1 Chi rientra nell'ambito di applicazione?***

La nozione di lavoratore «distaccato» è utilizzata sia nel regolamento (CE) n. 883/2004 sia nella direttiva 96/71/CE. Tuttavia, a causa delle differenze nell'ambito di applicazione, le persone potrebbero essere «distaccate» ai sensi dell'articolo 12 del regolamento (CE)

n. 883/2004, ma non ai sensi della direttiva 96/71/CE. Pertanto è opportuno chiarire quali situazioni di distacco sono contemplate dal regolamento (CE) n. 883/2004 e quali dalla direttiva 96/71/CE. Mentre per la direttiva 96/71/CE, come abbiamo visto in precedenza, questo aspetto è abbastanza chiaro, la questione è più complessa per le situazioni cui si applica il regolamento (CE) n. 883/2004.

L'articolo 12 del regolamento (CE) n. 883/2004 definisce le situazioni di distacco nel modo seguente:

- *«La persona che esercita un'attività subordinata in uno Stato membro per conto di un datore di lavoro che vi esercita abitualmente le sue attività ed è da questo distaccata, per svolgervi un lavoro per suo conto, in un altro Stato membro».*
- *«La persona che esercita abitualmente un'attività lavorativa autonoma in uno Stato membro e che si reca a svolgere un'attività affine in un altro Stato membro».*

Tale concetto è più ampio di quello di distacco ai sensi della direttiva 96/71/CE; non è necessario avere un destinatario di servizi nello Stato membro ricevente. Inoltre, il concetto include teoricamente «viaggi per affari» quali riunioni, partecipazione a seminari, corsi di formazione, ecc.

#### **4.1.2.2 Qual è la legislazione applicabile?**

Per quanto riguarda i diritti di previdenza sociale dei lavoratori distaccati, la regola generale è che questi ultimi, durante il distacco, rimangono soggetti alla legislazione in materia di sicurezza sociale dello Stato membro di invio. Ciò implica anche l'assoggettamento del datore di lavoro a tale legislazione in materia di sicurezza sociale, anche per quanto concerne il versamento dei contributi. Gli obiettivi principali sono la promozione della libera prestazione dei servizi, l'incoraggiamento dell'interpenetrazione economica e l'eliminazione delle complicazioni amministrative.

Le norme sul distacco sono pertanto «norme speciali» che derogano alla «norma generale» del principio della *lex locis laboris* e sono pertanto soggette a una serie di condizioni (CGUE, C-527/16, Alpenrind, punti da 93 a 95). Le principali condizioni sono le seguenti:

- il distacco non può superare i 24 mesi;
- il lavoratore distaccato non può sostituire un altro lavoratore distaccato;
- il lavoratore distaccato deve essere stato assoggettato alla legislazione dello Stato membro di invio prima del distacco;

- il datore di lavoro deve svolgere attività sostanziali nello Stato membro di invio (assenza di società fittizie);
- deve esistere un collegamento organico tra il lavoratore distaccato e l'impresa distaccante durante il periodo di distacco;
- attività analoghe (per i lavoratori autonomi).

Il regolamento di esecuzione e l'ampia giurisprudenza della Corte di giustizia determinano in modo più dettagliato le modalità di applicazione delle suddette condizioni, al fine di evitare che tali disposizioni in materia di distacco siano sfruttate per eludere il principio della *lex locis laboris*. Il problema principale consiste infatti nel garantire la corretta attuazione di tali condizioni.

Ad esempio, per quanto riguarda la seconda condizione relativa al *divieto di sostituzione*, essa può essere ignorata solo in presenza di validi motivi, come la malattia del lavoratore precedentemente distaccato. In ogni caso, un distacco consecutivo dello stesso lavoratore da parte di datori di lavoro diversi è stato ritenuto inaccettabile dalla Corte di giustizia <sup>(27)</sup>.

Per quanto riguarda il requisito secondo cui il datore di lavoro deve svolgere attività sostanziali nello Stato membro di invio, l'articolo 14, paragrafo 2, del regolamento di esecuzione, la giurisprudenza della CGUE e la decisione A2 della commissione amministrativa hanno fornito alcuni criteri aggiuntivi in base ai quali tale requisito deve essere valutato:

- il luogo della sede dell'impresa e della sua amministrazione;
- l'organico del personale amministrativo addetto rispettivamente nello Stato membro di stabilimento e nell'altro Stato membro;
- il luogo in cui i lavoratori distaccati sono assunti;
- la durata di stabilimento dell'impresa nello Stato membro d'invio;
- il fatturato raggiunto dall'impresa d'invio nello Stato d'invio e nello Stato di occupazione durante un periodo tipico appropriato (ad esempio, un fatturato pari a circa il 25 % del fatturato totale nello Stato d'invio potrebbe essere un indicatore sufficiente, ma i casi in cui il fatturato sia inferiore al 25 % imporrebbero un vaglio più approfondito).

Un altro requisito prevede che debba esistere un collegamento organico tra il lavoratore distaccato e l'impresa distaccante durante il periodo di distacco. Ciò significa che è necessario

---

<sup>(27)</sup> CGUE, C-527/16, Alpenrind (industria della carne): NO: il reiterato ricorso a lavoratori distaccati per coprire lo stesso posto di lavoro, sebbene i datori di lavoro all'origine dell'iniziativa dei distaccamenti siano distinti, non è conforme al tenore letterale né agli obiettivi dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, cosicché una persona distaccata non può beneficiare della norma particolare prevista in detta disposizione qualora sostituisca un altro lavoratore.

un rapporto diretto tra il lavoratore e il datore di lavoro che lo ha distaccato (il lavoratore rimane sotto l'autorità del datore di lavoro). Occorre prendere in considerazione una serie di elementi, quali:

- la responsabilità dell'assunzione;
- il contratto di lavoro, che deve essere applicabile durante tutto il periodo di distacco;
- chi versa la retribuzione (anche se l'importo è pagato dalla società utilizzatrice);
- il licenziamento o le sanzioni disciplinari;
- l'autorità competente per la determinazione del lavoro.

#### ***4.1.2.3 Come sono applicati questi diritti?***

È fondamentale sottolineare l'importante ruolo e il valore giuridico del documento portatile A1 per l'attuazione delle norme sulla determinazione della legislazione applicabile in materia di sicurezza sociale. Il datore di lavoro o il lavoratore autonomo devono informare l'istituzione competente dello stato di occupazione «se possibile preventivamente». Tale istituzione rilascia quindi un documento portatile A1 cui si applica la sua legislazione.

La Corte di giustizia ha deciso che tali documenti sono vincolanti sia per le istituzioni sia per gli organi giurisdizionali degli altri Stati membri, al fine di evitare una doppia affiliazione. In caso di disaccordo tra gli Stati membri sulla determinazione della legislazione applicabile, le istituzioni competenti dovrebbero avviare un dialogo su tale questione, ma il documento portatile A1 rimane valido fino a quando non viene ritirato dall'istituzione che l'ha rilasciato. Solo in casi di frode comprovata gli organi giurisdizionali del paese ricevente possono ignorare il documento portatile A1.

La discussione su tale documento rivela che la difficoltà principale per quanto riguarda l'attuazione delle norme sui diritti applicabili in materia di occupazione e sicurezza sociale dei lavoratori distaccati consiste nell'interpretare e attuare correttamente le norme spesso complesse, oltre che nel loro controllo. Potrebbero sorgere difficoltà di interpretazione delle norme e dei concetti utilizzati, nonché problemi di cooperazione tra gli Stati membri per quanto riguarda l'attuazione.

***Per ulteriori informazioni sul distacco, consultare le fonti riportate di seguito.***

#### **Guide pratiche**

- [Guida pratica sulla legislazione applicabile](#)
- [Guida pratica sul distacco](#)

## La giurisprudenza della CGUE

- [CGUE, 10 febbraio 2000, C-202/97, Fitzwilliam, ECLI:EU:C:2000:75](#)
- [CGUE, 27 aprile 2017, C-620/15, A-Rosa Flussschiff, ECLI:EU:C:2017:309](#)
- [CGUE, 6 settembre 2018, C-527/16, Alpenrind, ECLI:EU:C:2018:669](#)
- [CGUE, 6 febbraio 2018, C-359/16, Altun, ECLI:EU:2018:63](#)
- [CGUE, 12 settembre 2019, C-64/18, Maksimovic, ECLI:EU:C:2019:723](#)
- [CGUE, 19 dicembre 2019, C-16/18, Dobesberger, ECLI:EU:C:2019:1110](#)
- [CGUE, 1° dicembre 2020, C-815/18, Van den Bosch, ECLI:EU:C:2020:976](#)
- [CGUE, 3 giugno 2021, C-784/19, Team Power Europe, ECLI:EU:C:2021:427](#)
- [CGUE, 8 luglio 2021, C-428/19, Rapisped, ECLI:EU:C:2021:548](#)

## 5.1 Modulo 4. Trasporto su strada

### PRINCIPALI STRUMENTI GIURIDICI DELL'UE

- [Regolamento \(CE\) n. 561/2006 relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada, come modificato dal regolamento \(UE\) 2020/1054](#)
- [Direttiva 2006/22/CE sulle norme minime per l'applicazione dei regolamenti \(CE\) n. 561/2006 e \(UE\) n. 165/2014 e della direttiva 2002/15/CE, come modificata dalla direttiva \(UE\) 2020/1057](#)
- [Direttiva \(UE\) 2020/1057 che stabilisce norme specifiche sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada](#)
- [Regolamento \(CE\) n. 1071/2009 che stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada, come modificato dal regolamento \(UE\) 2022/1055.](#)
- [Regolamento \(UE\) n. 165/2014 relativo ai tachigrafi nel settore dei trasporti su strada](#)

### **5.1.1 Introduzione**

Il quadro giuridico dell'UE applicabile ai servizi di trasporto commerciale internazionale su strada erogati nell'Unione e alla mobilità dei conducenti attivi nel settore del trasporto internazionale transfrontaliero su strada dell'UE è costituito da un'ampia serie di strumenti giuridici con obiettivi diversi. Ponendo l'accento sulla dimensione sociale e del lavoro del settore del trasporto internazionale su strada, è possibile distinguere quattro diversi gruppi di normative dell'UE che rientrano nel mandato dell'ELA:

- la legislazione sull'accesso alla professione di trasportatore su strada per le imprese stabilite nell'UE;
- la legislazione relativa ai periodi di guida, ai periodi di riposo e alle condizioni di lavoro dei conducenti del settore del trasporto internazionale su strada effettuato all'interno dell'UE (ossia la specifica «legislazione sociale» applicabile ai servizi di trasporto internazionale su strada effettuati all'interno dell'UE);
- la legislazione sul distacco dei lavoratori, compreso il distacco dei conducenti nel settore del trasporto internazionale su strada nell'UE; e
- la legislazione sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale per le persone che si spostano all'interno dell'UE, compresi i conducenti nel settore del trasporto internazionale su strada.

### **5.1.2 Accesso al mercato dei servizi di trasporto su strada dell'UE**

Il regolamento (CE) n. 1071/2009 disciplina l'accesso alla professione di trasportatore su strada e l'esercizio della stessa <sup>(28)</sup>, mirando a garantire un'applicazione uniforme di norme comuni applicabili in materia per il trasporto sia di merci sia di persone. Il regolamento si applica a tutte le imprese stabilite nell'UE che esercitano attività di trasporto su strada.

Sono quattro i requisiti che le imprese di trasporti devono soddisfare per essere autorizzate a prestare servizi di trasporto transfrontalieri:

- sede effettiva e stabile;
- onorabilità;
- adeguata idoneità finanziaria;

---

<sup>(28)</sup> Articolo 1.

- idoneità professionale.

Per quanto riguarda il primo requisito, l'articolo 5 del regolamento (CE) n. 1071/2009 stabilisce che le società di trasporti devono disporre di locali nello Stato membro di stabilimento in cui sono conservati i documenti principali, disporre di uno o più veicoli immatricolati e svolgere un'effettiva attività di trasporto. Un'importante novità recente [articolo 1, paragrafo 3, del regolamento (UE) 2020/1055] è l'obbligo per le imprese di trasporti di garantire che i loro veicoli ritornino nei locali dello Stato membro di stabilimento ogni otto settimane. L'obiettivo è consolidare i requisiti relativi alla presenza dei veicoli utilizzati dal trasportatore nello Stato membro di stabilimento, garantendo nel contempo che tali veicoli possano essere oggetto di una corretta manutenzione con l'attrezzatura tecnica situata nello Stato membro di stabilimento e rendendo più facili i controlli da parte delle autorità di contrasto.

L'articolo 6 del regolamento (CE) n. 1071/2009 disciplina le condizioni relative al requisito dell'onorabilità che si applica sia alle imprese sia ai dirigenti, i cosiddetti «gestori dei trasporti» (o «qualsiasi altra persona interessata eventualmente individuata dallo Stato membro», come indicato nel regolamento). Tale conformità è stata definita equivalente all'osservanza sia (1) della legislazione nazionale sia (2) della legislazione dell'UE vigente in materia di trasporto internazionale su strada. L'indicatore principale per determinare la mancata conformità è una condanna per un reato grave o una sanzione per una delle infrazioni più gravi.

Per quanto riguarda il requisito dell'idoneità finanziaria, l'articolo 7 del regolamento (CE) n. 1071/2009 stabilisce che un'impresa deve essere in grado in qualsiasi momento di ottemperare agli obblighi finanziari che le incombono nel corso dell'esercizio contabile annuale, in base alla certificazione di un revisore o di altro soggetto debitamente riconosciuto. Una delle modifiche importanti apportate a seguito del primo pacchetto mobilità prevede la possibilità per gli Stati membri di esigere che l'impresa, il gestore dei trasporti, o qualsiasi altra persona interessata eventualmente individuata dagli Stati membri, non abbia in essere debiti non personali nei confronti di organismi di diritto pubblico e non sia in stato di fallimento né costituisca oggetto di una procedura di insolvenza o di liquidazione.

Infine l'articolo 8 del regolamento (CE) n. 1071/2009 riguarda il requisito dell'idoneità professionale dei gestori dei trasporti, che è disciplinato dal requisito in base a cui i gestori dei trasporti devono possedere sufficienti conoscenze in un'ampia gamma di settori, tra cui il diritto civile, il diritto commerciale, il diritto sociale, il diritto tributario, la gestione commerciale e finanziaria delle imprese, l'accesso al mercato internazionale dei trasporti, le norme tecniche applicabili nel settore del trasporto su strada e la sicurezza stradale. L'osservanza di tale requisito deve essere dimostrata mediante un attestato rilasciato dalle autorità competenti dello Stato membro e basato su esami scritti obbligatori (integrati da esami orali, se gli Stati membri decidono in tal senso).

### **5.1.3 Legislazione sociale applicabile ai servizi di trasporto su strada effettuati nell'UE**

Il **regolamento (CE) n. 561/2006** stabilisce norme in materia di periodi di guida, interruzioni e periodi di riposo per i conducenti che effettuano trasporti di persone e di merci su strada. Tali norme sono essenziali per garantire la tutela della salute e della sicurezza dei conducenti affinché non accumulino stanchezza. Contestualmente, è necessario garantire che tutti gli operatori del trasporto su strada rispettino le stesse norme, introducendo limiti uguali per tutti in relazione ai periodi di guida; in tal modo si garantisce anche la sicurezza stradale.

#### **5.1.3.1 Chi rientra nell'ambito di applicazione di queste norme?**

Per quanto riguarda l'ambito d'applicazione «ratione personae» di queste disposizioni, sono pertinenti le seguenti distinzioni:

- il regolamento (CE) n. 561/2006 si applica alle **operazioni di trasporto effettuate all'interno dell'UE (ivi compreso in Svizzera e nei paesi dello Spazio economico europeo)**, indipendentemente dal paese di stabilimento del trasportatore per quanto riguarda il trasporto su strada di merci o passeggeri;
- detto regolamento si applica **al trasporto di merci con veicoli di peso > 3,5 tonnellate**. Il regolamento (UE) 2020/1054 estende l'ambito di applicazione per quanto riguarda gli operatori di trasporto su strada attivi nel trasporto internazionale e nei trasporti di cabotaggio. A partire dal 1° luglio 2026 i veicoli con una massa massima ammissibile superiore a 2,5 tonnellate rientreranno nel suo ambito di applicazione, cui si aggiungerà così un numero supplementare di veicoli;
- inoltre le disposizioni riguardano il trasporto su strada di passeggeri, a condizione che si tratti di veicoli atti a **trasportare più di nove persone** (compreso il conducente);
- infine, **indipendentemente dalla posizione professionale**, tutti i conducenti impegnati nel trasporto su strada di un veicolo rientrano nel campo di applicazione del regolamento (CE) n. 561/2006. Ciò vale anche i lavoratori autonomi.

#### **5.1.3.2 Quali norme si applicano?**

Per quanto riguarda le disposizioni sostanziali del regolamento (CE) n. 561/2006, si possono individuare diversi sottoinsiemi di norme. Quelle fondamentali sono sancite negli articoli da 6 a 9 del regolamento (CE) n. 561/2006:

- ➔ **periodi di guida:** devono essere previsti limiti ai periodi di guida per garantire che il conducente non guidi per un numero eccessivo di ore. Tali limiti sono i seguenti: **9 ore**

**giornaliere / 56 ore settimanali / 90 ore per due settimane** [articolo 6 del regolamento (CE) n. 561/2006];

- ➔ **interruzioni:** devono essere previste interruzioni minime giornaliere a intervalli regolari per garantire che il conducente non guidi senza fermarsi e possa riposare per brevi periodi durante la giornata. Per ogni periodo di guida di quattro ore e mezzo deve essere effettuata un'interruzione minima di **45 minuti**, che può essere sostituita da **due interruzioni rispettivamente di 15 e 30 minuti** [articolo 7 del regolamento (CE) n. 561/2006];
- ➔ **periodi di riposo:** devono essere previsti periodi minimi di riposo per consentire ai conducenti di recuperare regolarmente dall'attività di guida. Tali **periodi di riposo possono essere giornalieri (11 ore) o settimanali (45 ore)** [articolo 8 del regolamento (CE) n. 561/2006]

Inoltre il **primo pacchetto mobilità** ha aggiunto nuove disposizioni sostanziali in materia di periodi di guida e di riposo, contrastando diverse pratiche scorrette che si sono diffuse:

- **aumento del nomadismo degli autisti:** alcuni conducenti non sono mai tornati a casa. In alcuni casi, i conducenti non sono tornati per diversi mesi consecutivi. Al fine di migliorare le condizioni di lavoro dei conducenti e l'equilibrio tra vita professionale e vita privata, è stato ritenuto necessario prevedere periodi più lunghi a casa con la famiglia. Contestualmente, tale disposizione ha garantito una concorrenza più leale tra gli operatori del trasporto su strada.

#### **Una soluzione concreta?**

- ➔ Gli operatori sono tenuti a organizzare il lavoro dei conducenti in modo da garantire loro la possibilità di tornare a «casa» almeno ogni 4 settimane (o 3 settimane in caso di due riposi ridotti consecutivi). Per «casa» si intende il centro operativo del datore di lavoro in cui il conducente risiede abitualmente oppure il luogo di residenza del conducente (a scelta di quest'ultimo). Gli elementi comprovanti tali accordi devono essere conservati presso la sede dell'impresa di trasporto su strada;
- **cattive condizioni di lavoro dei conducenti:** condizioni di riposo inadeguate e in aree di parcheggio non protette. Per migliorare questa situazione è stato introdotto il divieto di effettuare il riposo settimanale regolare nella cabina del camion.

#### **Una soluzione concreta?**

- ➔ Occorre garantire un alloggio adeguato e rispettoso del genere, con adeguate attrezzature per il riposo e servizi igienici; inoltre i costi di alloggio devono essere coperti dal datore di lavoro. Tutte le prove dell'avvenuto pagamento devono essere conservate presso la sede dell'impresa.

### 5.1.3.3 Come si controlla e chi verifica la conformità?

Il **tachigrafo**, un dispositivo obbligatorio per i veicoli che rientrano nell'ambito di applicazione dei regolamenti, registra automaticamente la velocità e la distanza percorsa del veicolo nonché l'attività del conducente selezionata tra varie modalità. In tal modo registra i periodi di guida e quelli di riposo, nonché i periodi di altro lavoro e disponibilità del conducente di un veicolo pesante. Ciò dovrebbe prevenire l'affaticamento dei conducenti e garantire una concorrenza leale e la sicurezza stradale. Ai fini della corretta attuazione dei regolamenti relativi al tachigrafo, è essenziale che ogni conducente sia in possesso di una sola **carta del conducente** in corso di validità. Durante la guida il conducente deve inserire tale carta nel tachigrafo, che memorizza tutte le attività pertinenti (guida, interruzioni, periodi di riposo) per 28 giorni, in modo che le autorità di ispezione possano reperire facilmente le informazioni. La carta del conducente è emessa dallo Stato membro di residenza e ha una validità massima di 5 anni.

Come verificare la conformità? Sussiste una distinzione tra **controlli su strada** e **controlli presso i locali**. Per quanto riguarda i controlli su strada, in una situazione normale viene chiesto agli autocarri di fermarsi e parcheggiare in modo che i funzionari addetti al controllo possano verificare il tachigrafo. I funzionari sono in grado di effettuare la verifica solo per la giornata in corso e i **28 giorni** precedenti <sup>(29)</sup>. Attraverso tali verifiche, le autorità degli Stati membri possono controllare anche gli autocarri immatricolati all'estero. Di norma dovrebbero anche essere in grado di rilevare qualsiasi manipolazione del tachigrafo e, se hanno bisogno di altri tipi di informazioni, le richiedono. Per quanto riguarda i controlli presso i locali, essi sono effettuati dalle autorità sul proprio territorio presso gli uffici degli operatori stradali. Tali controlli sono più completi e approfonditi, in quanto le autorità degli Stati membri possono verificare **fino a un anno** di registrazioni del tachigrafo.

#### Chi può effettuare tali controlli?

Esistono numerose autorità di contrasto coinvolte nell'effettiva applicazione delle norme sul trasporto stradale; tutto dipende dallo Stato membro e anche dal luogo in cui viene effettuato il controllo specifico (controllo su strada o nei locali). Possono essere responsabili diversi soggetti, tra cui:

- la polizia (stradale);
- il ministero dei Trasporti;
- l'autorità stradale;
- l'Ispettorato del lavoro.
- ...

<sup>(29)</sup> Dal 2025 i titolari del trattamento potranno verificare il rispetto delle norme per un massimo di 65 giorni.

Infine è essenziale sottolineare che tutte le potenziali **sanzioni** per le infrazioni alla legislazione sul trasporto stradale si basano sul **livello di gravità e di rischio per la sicurezza stradale**. Nondimeno, tali sanzioni devono rimanere proporzionate, efficaci, dissuasive e non discriminatorie. Gli Stati membri sono quindi liberi di stabilire l'importo delle sanzioni nel rispetto della classificazione; tuttavia è molto importante che le sanzioni siano chiaramente trasparenti, in particolare per quanto riguarda i trasportatori su strada stranieri. In tale contesto è centrale il principio di extraterritorialità delle sanzioni di cui all'articolo 19, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 561/2006: se le autorità competenti di uno Stato membro constatano un'infrazione per cui non è già stata inflitta una sanzione, possono infliggerla anche qualora detta infrazione sia stata commessa sul territorio di un altro Stato membro o di un paese terzo. Tuttavia, in virtù del principio di non discriminazione, la sanzione deve essere la stessa che sarebbe stata inflitta se l'infrazione fosse stata commessa sul territorio dello Stato membro che l'ha rilevata.

#### ***5.1.4 Distacco dei conducenti nel mercato del trasporto su strada dell'UE***

Prima che venisse adottato il primo pacchetto mobilità, le disposizioni sul distacco dei lavoratori **non erano state adattate al settore a elevata mobilità del trasporto su strada**. Ciò è logico poiché spesso i conducenti sono presenti negli Stati membri per periodi di tempo molto brevi, cosa che comportava di conseguenza misure nazionali non coordinate in merito all'applicazione delle norme in materia di distacco al trasporto su strada: per esempio Francia, Germania, Austria e Italia hanno adottato norme nazionali diverse. Inoltre gli Stati membri hanno imposto requisiti amministrativi e di controllo diversi ai trasportatori non residenti. Tutto ciò ha comportato oneri normativi sproporzionati per i trasportatori non residenti, che ammontavano a circa 1,4 miliardi di EUR all'anno di costi amministrativi.

Con l'adozione della direttiva (UE) 2020/1057 relativa al distacco dei conducenti è stato introdotto un nuovo modello di distacco applicabile a partire dal 2 febbraio 2022. Come nel caso delle situazioni di distacco regolare, i conducenti distaccati ricevono la retribuzione dello Stato membro ospitante in cui sono distaccati. La direttiva distingue tra diversi tipi di operazioni di trasporto cui le norme sul distacco dovrebbero applicarsi e quelle cui non dovrebbero applicarsi. Il criterio generale per tale distinzione è **il grado di connessione con lo Stato**

**membro di stabilimento** <sup>(30)</sup>. In generale si possono distinguere i seguenti principali tipi di operazioni di trasporto <sup>(31)</sup>:

- 1) *operazioni di cross-trade/operazioni di trasporto internazionale non bilaterale*: questo tipo di operazioni di trasporto su strada è inteso come effettuato tra due Stati membri o tra uno Stato membro e un paese terzo, nessuno dei quali è il paese di stabilimento del trasportatore che effettua tali operazioni.  
➔ Tale situazione è considerata **distacco**;
- 2) *cabotaggio*: questo tipo di trasporto su strada è inteso come trasporto nazionale per conto terzi effettuato a titolo temporaneo sul territorio di uno Stato membro da un trasportatore stabilito in un altro Stato membro.  
➔ Tale situazione è considerata **distacco**;
- 3) *operazioni bilaterali*: questo tipo di operazioni di trasporto su strada è inteso come basato su un contratto di trasporto dallo Stato membro in cui è stabilito il trasportatore (Stato membro di stabilimento) a un altro Stato membro o a un paese terzo, o da un altro Stato membro o paese terzo allo Stato membro di stabilimento.  
➔ Tale situazione **non è considerata distacco**.

Anche in questo caso il tachigrafo è uno strumento importante per l'applicazione delle norme sul distacco ed è attualmente utilizzato per verificare il rispetto dei periodi di guida e di riposo; tuttavia, la prossima versione del **tachigrafo intelligente (tachigrafo intelligente 2)** comprende funzionalità per verificare il rispetto delle norme in materia di distacco. Nello specifico, il «prospetto orario» del conducente indicherà con precisione i simboli dei paesi registrati al momento dell'attraversamento delle frontiere, nonché ogniqualvolta si svolga un'attività di carico e scarico.

Prima del distacco vige anche l'obbligo per il trasportatore stabilito in un altro Stato membro di **presentare una dichiarazione di distacco attraverso l'apposito portale nel settore dei trasporti su strada**. Si tratta di un portale multilingue dell'UE a disposizione di tutti i trasportatori stabiliti nell'UE e nel Regno Unito che distaccano i loro conducenti in uno di questi paesi. Il portale è direttamente collegato al sistema di informazione del mercato interno (IMI) e le dichiarazioni di distacco trasmesse dai trasportatori sono inviate direttamente alle autorità dello Stato membro in cui il conducente è distaccato <sup>(32)</sup>. La dichiarazione di distacco deve

---

<sup>(30)</sup> Cfr. [https://transport.ec.europa.eu/system/files/2022-03/guidance-on-posting-of-drivers-transport-of-goods\\_it.pdf](https://transport.ec.europa.eu/system/files/2022-03/guidance-on-posting-of-drivers-transport-of-goods_it.pdf)

<sup>(31)</sup> Per informazioni più specifiche, chi è interessato può trovare tutti i dettagli sugli scenari sul sito web della DG MOVE. Anche la guida redatta dalla Commissione sui diversi scenari [Domande e risposte sul distacco dei conducenti ai sensi della direttiva (UE) 2020/1057 nel contesto del trasporto di merci] costituisce un'utile fonte di informazioni. Cfr. [https://transport.ec.europa.eu/system/files/2022-03/guidance-on-posting-of-drivers-transport-of-goods\\_it.pdf](https://transport.ec.europa.eu/system/files/2022-03/guidance-on-posting-of-drivers-transport-of-goods_it.pdf)

<sup>(32)</sup> Cfr. <https://www.postingdeclaration.eu/landing>

essere trasmessa al più tardi all'inizio del distacco utilizzando il portale apposito e copre un periodo massimo di 6 mesi, che può essere rinnovato.

In caso di **controllo su strada**, il conducente dovrà presentare, su richiesta, la dichiarazione di distacco trasmessa all'IMI **in formato cartaceo o elettronico**. Le autorità degli Stati membri verificheranno quindi la validità della dichiarazione di distacco e potranno emettere un'ammenda se la dichiarazione di distacco non è valida (ad esempio scaduta). Inoltre le autorità competenti dello Stato membro ospitante possono richiedere ai trasportatori, direttamente tramite l'IMI, altri documenti come **le buste paga, le prove di retribuzione o i contratti di lavoro**; è importante notare che tali documenti non possono essere richiesti né verificati durante i controlli su strada.

Le autorità verificano il rispetto delle norme sul distacco dei conducenti inviando richieste di documenti tramite l'IMI, che il trasportatore riceverà direttamente sul proprio profilo nel portale per le dichiarazioni di distacco nel settore dei trasporti su strada. La procedura è descritta di seguito e include i casi in cui i trasportatori si rifiutano di fornire tali documenti alle autorità del paese ospitante; in tal caso sono contattate le autorità del paese di stabilimento, che trasmettono i documenti alle autorità del paese ospitante.

#### **Procedura per la richiesta tramite l'IMI:**

Fase 1: l'autorità del paese ospitante emette una richiesta diretta all'impresa **tramite l'IMI**.

Fase 2: l'impresa riceve la richiesta sul suo conto nel portale per le dichiarazioni di distacco nel settore dei trasporti su strada e ha **8 settimane di tempo per trasmettere i documenti richiesti**.

Fase 3: se l'impresa non presenta i documenti entro 8 settimane, l'autorità del paese ospitante può chiedere **assistenza all'autorità del paese di stabilimento**.

Fase 4: l'autorità del paese di stabilimento ha accesso alla richiesta dell'autorità dello Stato membro ospitante nell'IMI e contatta l'impresa (ad esempio attraverso controlli nei locali) per **ottenere i documenti entro 25 giorni lavorativi**.

In linea con i requisiti di trasparenza e l'accesso alle informazioni, è previsto che gli Stati membri debbano garantire che le **condizioni** <sup>(33)</sup> nello Stato membro ospitante siano **rese disponibili in modo accessibile e trasparente** per le imprese di trasporto di altri Stati membri e per i conducenti distaccati. Tali informazioni devono riguardare in particolare gli **elementi**

---

<sup>(33)</sup> Che sono stabilite da leggi, regolamenti o disposizioni amministrative nazionali, o da contratti collettivi o lodi arbitrali che, nei loro territori, sono stati dichiarati universalmente applicabili.

**costitutivi della retribuzione resi obbligatori** da tali strumenti, compresi, se del caso, i contratti collettivi che sono generalmente applicabili a tutte le imprese simili nell'area geografica interessata. È importante sapere che se le informazioni contenute nell'unico sito web ufficiale nazionale non indicano quali condizioni di lavoro e di occupazione debbano essere applicate, se ne **terrà conto per determinare le sanzioni in caso di constatazione di violazioni**.

### ***5.1.5 Coordinamento della sicurezza sociale per i conducenti del settore dei servizi internazionali di trasporto su strada effettuati nell'UE***

Come già indicato in precedenza, il principio generale che disciplina le norme dell'UE in materia di coordinamento della sicurezza sociale è la determinazione di un'unica legislazione applicabile, che è sancita dal *principio della lex loci laboris*. Ciò significa che una persona che esercita un'attività subordinata o autonoma in uno Stato membro è soggetta, in linea di principio, alla legislazione di tale Stato membro in materia di sicurezza sociale. Due importanti eccezioni sono pertinenti nel contesto del settore del trasporto su strada:

- se una persona è distaccata in un altro Stato membro, si applica il sistema di sicurezza sociale dello Stato di invio se il distacco non supera i 24 mesi. Trascorso tale periodo, diventa applicabile il sistema di sicurezza sociale dello Stato ospitante [articolo 12 del regolamento (CE) n. 883/2004];
- se una persona lavora simultaneamente in due o più Stati membri e se il 25 % del lavoro è svolto nel paese di residenza, si applica il sistema di sicurezza sociale del paese di residenza; in caso contrario si fa generalmente riferimento al luogo di stabilimento del datore di lavoro o al luogo di residenza del lavoratore subordinato per determinare la legge applicabile in materia di sicurezza sociale [articolo 13 del regolamento (CE) n. 883/2004].

***Per maggiori informazioni sul trasporto su strada, consultare le fonti online riportate di seguito.***

#### **Pagine web**

- [Orientamenti della Commissione sul primo pacchetto mobilità \(in inglese\)](#)
- [Periodi di guida e di riposo \(in inglese\)](#)
- [Distacco nel settore dei trasporti su strada \(in inglese\)](#)

### 3. Approfondimenti su una selezione di settori e temi della mobilità dei lavoratori nell'UE

#### 3.1 Settore delle costruzioni <sup>(34)</sup>

Quello delle costruzioni era un settore cruciale all'inizio del progetto del mercato unico. In quel periodo (dopo la metà degli anni '80), l'edilizia e i lavori pubblici erano i settori più interessati da catene di subappalto (più lunghe); inoltre il legislatore europeo prevedeva che il settore delle costruzioni sarebbe stato fondamentale per gli appalti pubblici e il rinnovo del relativo quadro normativo dell'UE. Sulla scia di tale dibattito è stata ampiamente discussa la questione del rispetto delle norme locali in materia di lavoro; ne è scaturita la proposta (nel programma d'azione che mirava a creare una dimensione sociale di accompagnamento al progetto del mercato interno) di elaborare una direttiva che garantisse un nucleo essenziale di norme locali in materia di lavoro. La prima direttiva sul distacco dei lavoratori è stata redatta esplicitamente per questo settore.

Alcuni sviluppi degli ultimi decenni hanno trasformato il mercato del lavoro nel settore delle costruzioni in relazione alla mobilità dei lavoratori. Dopo l'introduzione del progetto del mercato unico, i grandi appaltatori hanno iniziato a definire la loro posizione sul mercato in termini più europei. L'apertura del mercato, compresa la regolamentazione dell'UE in materia di appalti pubblici per lavori pubblici, ha avuto gravi ripercussioni sull'orientamento dei contraenti al mercato. Se prima di allora l'ambizione era quella di essere tra i primi dieci del proprio paese, alla fine degli anni '80 l'ambizione è diventata quella di raggiungere una posizione di rilievo tra i primi dieci o venti del continente. Naturalmente ciò ha comportato conseguenze anche per il lavoro transfrontaliero dei contraenti. Contestualmente si è passati dalle pratiche di subappalto tradizionali, basate su una divisione del lavoro tra grandi appaltatori, subappaltatori specializzati e forza lavoro locale, alla prassi dei «contratti di gestione», per cui pochi dipendenti specializzati si specializzavano nella gara d'appalto, mentre l'esecuzione dei lavori è stata sempre più esternalizzata alle imprese a valle della catena del subappalto. I dati comparativi su un periodo più lungo mostrano una grave diminuzione del personale diretto sulla busta paga dei leader di mercato nel settore delle costruzioni. La flessibilizzazione del rapporto di lavoro, tra cui l'assunzione di manodopera straniera mobile (temporanea) e un più facile accesso allo status di lavoratore autonomo, hanno contribuito a questo cambiamento.

---

<sup>(34)</sup> Gli articoli sull'argomento di Jan Cremers, che ha presentato il seminario sul settore delle costruzioni, sono disponibili all'indirizzo <https://research.tilburguniversity.edu/en/persons/jan-cremers/publications/>. L'elenco delle pubblicazioni comprende, tra l'altro: Cremers, J. (2014). Letter-box companies and abuse of the posting rules: How the primacy of economic freedoms and weak enforcement give rise to social dumping. ETUI Policy Brief, 2014(5), 1-5.; Cremers, J. (2016). Construction labour, mobility and non-standard employment. HesaMag, 2016(13), 17-22. [8/33].

È aumentato il fenomeno del distacco dei lavoratori nel quadro della libera prestazione di servizi di costruzione da parte delle imprese che erogavano tali servizi con lavoratori distaccati; gran parte di questo lavoro era svolto dal personale dell'impresa stessa, ma sempre più spesso è venuto a galla anche l'eccessivo ricorso a manodopera a basso costo con l'utilizzo dello strumento del distacco, tra cui:

- assunzioni transfrontaliere tramite agenzie (interinali) e lunghe catene di subappalto;
- spostamento verso altri settori ed elusione delle disposizioni di settore;
- sfruttamento della libertà di stabilimento (società di comodo) e del paese di residenza delle imprese;
- lavoro autonomo fittizio;
- abuso delle norme in materia di distacco (orario di lavoro, salario minimo, retribuzione non in linea con il livello di competenze, detrazioni anomale);
- lavoro non dichiarato o sottodichiarato anche a causa del rischio trascurabile di controllo.

Due casi possono illustrare i problemi con cui sono alle prese le istituzioni di contrasto. Uno di questi è il famoso caso di una società di selezione e assunzione che alla fine è stata condannata in diversi paesi e, dopo le sentenze dei tribunali di un paese, ha semplicemente ripreso l'attività in altri paesi con le stesse pratiche. La società veniva ingaggiata da diversi grandi contraenti per subappaltare esclusivamente manodopera e utilizzava una vasta gamma di metodi per evitare indagini e ispezioni (nessuna attività nel paese di «residenza» dell'impresa, uso di diversi indirizzi e sedi, trasferimento in altri paesi non appena iniziavano le indagini, procedimenti giuridici protratti al massimo, fallimento e dissoluzione dell'impresa, cambiamento di nome e sede).

Il secondo esempio è di entità sostanzialmente minore: un cantiere di costruzione relativamente piccolo (l'edificio di una scuola), con una quantità considerevole di subappalti (sono state registrate quasi 130 imprese). Nel corso di un'ispezione, i servizi di controllo hanno effettuato una serie di rilievi sul cantiere tra cui lavoratori autonomi e distaccati, versamenti a titolo di previdenza sociale insufficienti, sottopagamento e lavoro durante i giorni festivi obbligatori. Alcune imprese hanno dichiarato subito fallimento, evitando così il controllo durante la seconda visita, mentre altre non hanno fornito le buste paga (nemmeno dopo i solleciti) e hanno falsificato i moduli A1.

### **DALLA TEORIA ALLA PRATICA**

#### **Pratiche nazionali di applicazione delle norme e problematiche nel settore delle costruzioni**

Nella parte interattiva del seminario sono emerse diverse caratteristiche pertinenti del controllo e dell'ispezione. I partecipanti hanno colto l'opportunità di scambiare opinioni e di informarsi reciprocamente sulle prassi di contrasto e sulle problematiche:

- una delle questioni più evidenti è stata la differenza di competenze tra gli Stati membri.

- È stata poi constatata la (mancanza di) cooperazione tra istituzioni che devono affrontare aspetti interconnessi delle condizioni di vita e di lavoro dei migranti e dei lavoratori mobili;
- tale aspetto è stato ulteriormente elaborato durante uno scambio di buone prassi, come ad esempio il lavoro con le équipes interdisciplinari che alcuni Stati membri hanno svolto nel corso degli anni.
- Una delle principali conclusioni è stata la necessità di cooperare a livello transnazionale qualora la mobilità transfrontaliera costituisca un problema. La cooperazione tra le autorità impegnate nel distacco (ed eventualmente altri paesi coinvolti) è assolutamente necessaria nei casi in cui occorre verificare la regolarità o contrastare abusi/violazioni.

### 3.2 Lavoro stagionale

I lavoratori stagionali transfrontalieri sono un gruppo di lavoratori mobili che mantengono il luogo di residenza principale nel loro paese d'origine e si spostano temporaneamente in un altro Stato membro per svolgere un'attività soggetta al ritmo delle stagioni<sup>(35)</sup>. Tuttavia attualmente non esiste una definizione giuridica di «lavoro stagionale» nel regolamento (CE) n. 883/2004, sebbene il regolamento precedente, ossia il regolamento (CEE) n. 1408/71, all'articolo 1, comma 1, lettera c), abbia definito il «lavoratore stagionale» come «[...] qualsiasi lavoratore che si reca nel territorio di uno Stato membro diverso da quello in cui risiede per effettuarvi, per conto di un'impresa o di un datore di lavoro di tale Stato, un lavoro a carattere stagionale la cui durata non può superare in alcun caso gli otto mesi, e che dimora nel territorio di tale Stato per tutta la durata del suo lavoro; per lavoro a carattere stagionale si deve intendere un lavoro che dipende dal ritmo delle stagioni e si ripete automaticamente ogni anno».

Il lavoro stagionale non è definito in modo coerente nemmeno nel diritto nazionale dei paesi dell'UE<sup>(36)</sup>. Spesso è disciplinato da legislazione secondaria, da orientamenti o istruzioni emanate da enti pubblici, da contratti collettivi o da sentenze degli organi giurisdizionali. Pertanto gli Stati membri non hanno un approccio unificato nei confronti del lavoro stagionale per quanto riguarda i periodi di soggiorno e il numero massimo di giorni lavorativi consentiti in un anno civile. Tuttavia, sebbene non esista una definizione standardizzata di lavoro stagionale per i lavoratori mobili a livello dell'UE, il lavoratore stagionale proveniente da un paese terzo è definito nella direttiva sui lavoratori stagionali (direttiva 2014/36/UE) come il cittadino di un paese terzo che conservi la propria residenza principale in un paese terzo e che soggiorni legalmente e temporaneamente (sulla base di un permesso di lavoro stagionale) nel territorio di uno Stato membro dell'UE per esercitarvi un'attività soggetta al ritmo delle stagioni,

---

<sup>(35)</sup> Cfr. <https://www.ela.europa.eu/en/seasonal-work>

<sup>(36)</sup> Cfr. [https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2022-03/Information note on seasonal workers.pdf](https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2022-03/Information%20note%20on%20seasonal%20workers.pdf)

sulla base di uno o più contratti a tempo determinato conclusi direttamente tra tale cittadino del paese terzo e il datore di lavoro stabilito in tale Stato membro dell'UE.

Per quanto riguarda il diritto dell'UE applicabile ai lavoratori stagionali, quelli dell'UE hanno diritto alla piena parità di trattamento ai sensi dell'articolo 45 TFUE, della direttiva 2014/54/UE e del regolamento (UE) n. 492/2011. Allo stesso tempo la direttiva 2014/36/UE concede ai cittadini di paesi terzi parità di trattamento in termini di condizioni di occupazione, età minima di lavoro, condizioni di lavoro e misure in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

## DALLA TEORIA ALLA PRATICA

### Lavoratori stagionali

#### Caso 1

Lo Stato membro A intende modificare la propria legislazione nazionale: i lavoratori stranieri temporaneamente impiegati nel settore agricolo (per la raccolta di fragole, asparagi, ecc.) sono esentati dall'assicurazione pensionistica nazionale per rendere più competitivo il settore agricolo locale ed evitare contributi che non comporterebbero benefici.

È possibile? Si potrebbe fare differenza tra cittadini dell'UE e cittadini di paesi terzi? Variante: si può introdurre l'obbligo di versare i contributi per i lavoratori stranieri prevedendo però la possibilità, quando questi ultimi lasciano il paese, di rimborsare detti contributi su richiesta?

#### Soluzione

Dal momento che riguarderebbero solo i lavoratori stranieri, queste disposizioni nazionali devono essere considerate discriminatorie. Poiché sono direttamente legate alla nazionalità dei lavoratori, comporterebbero una discriminazione diretta, il che escluderebbe anche la possibilità di una motivazione.

Per i lavoratori dell'UE la base giuridica sarebbe l'articolo 4 del regolamento (CE) n. 883/2004 e per i cittadini di paesi terzi l'articolo 23 della direttiva 2014/36/UE.

L'argomentazione secondo cui periodi così brevi non darebbero diritto alla pensione non è pertinente e non è corretta. Per i cittadini dell'UE il regolamento (CE) n. 883/2004 potrebbe comportare diritti pensionistici sulla base della totalizzazione dei periodi, ma naturalmente la regola dei 12 mesi di cui all'articolo 57 del regolamento (CE) n. 883/2004 potrebbe obbligare lo Stato membro di residenza a erogare prestazioni, a meno che il lavoratore stagionale non abbia già lavorato più volte nell'altro Stato membro. Per i cittadini di paesi terzi, gli accordi bilaterali potrebbero comportare diritti pensionistici; inoltre la legislazione nazionale potrebbe prevedere diritti pensionistici senza periodo di attesa o dopo un periodo di attesa anche brevissimo se l'invalidità è causata da un infortunio sul lavoro.

A causa della direttiva 2014/36/UE, l'Austria ha dovuto sopprimere una norma speciale prevista dalla legislazione nazionale, in base alla quale i lavoratori stranieri con un permesso di lavoro come aiutanti nella raccolta sarebbero stati esenti dall'assicurazione pensionistica obbligatoria.

Se la legge nazionale prevede la possibilità di rimborsare i contributi, bisogna verificare se tale possibilità sia prevista solo per gli stranieri o se si applichi anche ai propri cittadini in una situazione analoga. Nel primo caso, si tratta ancora una volta di una discriminazione e

non è possibile motivarla. L'intenzione di tutelare i lavoratori interessati deve essere prioritaria rispetto al diritto di scelta del lavoratore. Se è applicabile sia ai propri cittadini che agli stranieri, potrebbe essere applicata in quanto non direttamente discriminatoria (anche se potrebbe essere considerata indirettamente discriminatoria se si applicasse molto più agli stranieri che ai propri cittadini). Tuttavia, nel caso in cui tale rimborso non sia possibile ai sensi della legislazione nazionale, se una persona è assicurata per un altro lavoro, per via dell'assimilazione di fatti [articolo 5 del regolamento (CE) n. 883/2004] il rimborso non sarebbe possibile anche se il lavoratore stagionale iniziasse un nuovo lavoro nello Stato membro di residenza, [il regolamento (CEE) n. 1408/71 prevedeva una disposizione specifica per tale situazione all'articolo 10, paragrafo 2].

### Caso 2

Bogdan (di nazionalità bulgara) vive con la sua famiglia in Bulgaria, paese dove ha lavorato nel settore edile per 12 mesi; successivamente inizia a lavorare durante la stagione di raccolta degli asparagi per 2 mesi in Germania. Dopo questo periodo, deve cercare un nuovo lavoro.

E le prestazioni familiari per i due figli che vanno a scuola in Bulgaria? Quale Stato membro versa le indennità di disoccupazione, considerato che il periodo di attesa (presunto) per la prestazione in Germania è di 12 mesi, mentre in Bulgaria è di 8 mesi? Variante: Bogdan è un insegnante in Bulgaria e va a lavorare in Germania durante le vacanze estive. Che impatto potrebbe avere questa circostanza sul datore di lavoro in Germania?

### Soluzione

Durante il lavoro stagionale in Germania Bogdan è soggetto alla legislazione tedesca e i contributi previdenziali devono essere versati in tale paese.

In questi due mesi la Germania deve anche erogare le prestazioni familiari per i due figli che vanno a scuola in Bulgaria. Se la moglie di Bogdan lavorasse in Bulgaria, le prestazioni familiari bulgare avrebbero la priorità. La Germania dovrebbe versare un'integrazione corrispondente alla differenza tra le prestazioni tedesche e l'importo inferiore delle corrispondenti prestazioni bulgare. Se la moglie non lavora in Bulgaria, la Germania si impegna a erogare le prestazioni familiari in linea prioritaria e, se del caso, la Bulgaria dovrebbe integrare tali prestazioni se le prestazioni bulgare fossero più elevate [articolo 68 del regolamento (CE) n. 883/2004]. Ciò vale per le prestazioni familiari tradizionali, ma anche per gli assegni specifici per l'assistenza ai figli destinati alla persona che si occupa del minore.

Se Bogdan diventa disoccupato, ha la possibilità di scegliere tra:

- rimanere in Germania e cercare un lavoro in tale paese (articolo 65; ai sensi dell'articolo 7, paragrafo 3, lettera c), della direttiva 2004/38/CE avrebbe diritto a rimanere in Germania per almeno 6 mesi); in tal caso la Germania deve totalizzare i 2 mesi di assicurazione tedesca con i precedenti 12 mesi di assicurazione in Bulgaria [articolo 61 del regolamento (CE) n. 883/2004]. Se in seguito Bogdan decidesse di tornare in Bulgaria, beneficerebbe in primo luogo dell'indennità di disoccupazione tedesca per 3 mesi e successivamente riceverebbe l'indennità bulgara se la durata massima dell'indennità prevista dalla legislazione bulgara non si è esaurita con i periodi di percezione tedeschi [articolo 65, paragrafo 5, lettera b), del regolamento (CE) n. 883/2004]. Durante i periodi di percezione dell'indennità di disoccupazione tedesca, Bogdan rimarrebbe soggetto alla legislazione tedesca anche per gli altri settori della sicurezza sociale [articolo 11, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 883/2004] e la sua famiglia continuerebbe ad avere diritto alle prestazioni familiari tedesche;
- ritornare immediatamente in Bulgaria e richiedere l'indennità di disoccupazione bulgara. La Bulgaria dovrebbe totalizzare i precedenti periodi di percezione tedeschi con quelli bulgari per tale diritto [articolo 61 del regolamento (CE) n. 883/2004] e calcolare la prestazione sulla base dei precedenti redditi percepiti in Germania (si possono prendere in considerazione soglie e limiti relativi ai redditi ai sensi della legislazione bulgara). La Germania deve rimborsare l'importo dell'indennità di disoccupazione bulgara per i primi 3 mesi [articolo 65, paragrafo 6, del regolamento (CE) n. 883/2004]. Nel momento in cui la Bulgaria eroga le proprie indennità di disoccupazione, diventa competente anche per gli altri settori della sicurezza sociale [articolo 11, paragrafo 3, lettera c), del regolamento (CE) n. 883/2004]. Pertanto la famiglia avrebbe diritto solo alle prestazioni familiari bulgare.

Se Bogdan è un insegnante bulgaro e lavora come lavoratore stagionale durante le vacanze scolastiche, il suo contratto di lavoro bulgaro, compreso il diritto alla retribuzione, rimane valido. Pertanto dovrebbe essere considerato una persona che esercita abitualmente un'attività lavorativa in due Stati membri. Nell'arco dell'intero anno [articolo 14, paragrafi 8 e 10, del regolamento (CE) n. 987/2009] si può presumere che egli eserciti una parte sostanziale dell'attività nel suo Stato membro di residenza, la Bulgaria, il che rende tale paese competente per entrambe le attività [articolo 13, paragrafo 1, lettera a), del regolamento (CE) n. 883/2004]. Di conseguenza, Bogdan e la sua famiglia sarebbero assicurati solo in Bulgaria e avrebbero diritto alle prestazioni bulgare. Il datore di lavoro tedesco di Bogdan dovrebbe registrare l'attività di raccolta presso le istituzioni bulgare competenti e pagare i contributi in Bulgaria, a meno che non stabilisca con Bogdan un accordo in base a cui il lavoratore stesso deve registrarsi e pagare i contributi in Bulgaria [articolo 21, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 987/2009].

### **3.3 Cittadini di paesi terzi**

Per quanto riguarda la storia della politica dell'UE in materia di immigrazione, si possono distinguere tre periodi diversi:

- a) un periodo di misure unilaterali sulla migrazione (1967-1970);
- b) un periodo di cooperazione intergovernativa (dal 1970 alla fine degli anni '80);
- c) un periodo di progressiva comunitarizzazione dell'immigrazione e dell'asilo.

Per quanto riguarda quest'ultimo periodo, il trattato di Amsterdam ha introdotto il nuovo titolo V del TFUE, intitolato «Spazio di libertà, sicurezza e giustizia». L'articolo 77 TFUE prevede che l'Unione sviluppi una politica volta a: a) garantire l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne; b) garantire il controllo delle persone e la sorveglianza efficace dell'attraversamento delle frontiere esterne; e c) instaurare progressivamente un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne. A tale proposito, l'UE è competente ad adottare misure secondo la procedura legislativa ordinaria per quanto riguarda: a) la politica comune dei visti e di altri titoli di soggiorno di breve durata; b) i controlli ai quali sono sottoposte le persone che attraversano le frontiere esterne; c) le condizioni alle quali i cittadini dei paesi terzi possono circolare liberamente nell'Unione per un breve periodo; d) qualsiasi misura relativa alle frontiere esterne, ai visti e ai permessi di soggiorno di breve durata necessaria ai fini dell'istituzione progressiva di un sistema integrato di gestione delle frontiere esterne; ed e) l'assenza di qualsiasi controllo sulle persone, a prescindere dalla nazionalità, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne.

Inoltre, conformemente all'articolo 79 TFUE, l'UE è competente a sviluppare una politica comune dell'immigrazione intesa ad assicurare, in ogni fase, la gestione efficace dei flussi migratori, l'equo trattamento dei cittadini dei paesi terzi regolarmente soggiornanti negli Stati membri e la prevenzione e il contrasto rafforzato dell'immigrazione illegale e della tratta di esseri umani. Tale politica si traduce in misure nei seguenti settori: a) condizioni di ingresso e soggiorno e norme sul rilascio da parte degli Stati membri di visti e di titoli di soggiorno di lunga durata, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare; b) definizione dei diritti dei cittadini di paesi terzi regolarmente soggiornanti in uno Stato membro, comprese le condizioni che disciplinano la libertà di circolazione e di soggiorno negli altri Stati membri; c) immigrazione clandestina e soggiorno irregolare, compresi l'allontanamento e il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare; d) lotta contro la tratta di esseri umani, in particolare donne e minori. L'UE può inoltre concludere con i paesi terzi accordi ai fini della riammissione, nei paesi di origine o di provenienza, di cittadini di paesi terzi che non soddisfano (più) le condizioni per l'ingresso, la presenza o il soggiorno nel territorio di uno degli Stati membri.

## **Presentazione generale degli strumenti legislativi**

### **1) Gestione delle frontiere**

- Codice frontiere Schengen [\[regolamento \(UE\) 2016/399\]](#);
- Guardia di frontiera e costiera europea (Frontex) [\[regolamento \(UE\) 2019/1896\]](#)

### **2) Visti per soggiorni di breve durata**

- Codice dei visti [\[regolamento \(CE\) n. 810/2009\]](#)
- Elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto per soggiorni di breve durata [\[regolamento \(CE\) 2018/1806\]](#)
- Sistema di informazione visti (VIS) [\[regolamento \(CE\) n. 767/2008\]](#)

### **3) Accesso e soggiorno**

- Direttive rivolte a lavoratori specifici

Direttiva studenti + direttiva sui ricercatori [\[direttiva \(UE\) 2016/801\]](#);

Lavoratori altamente qualificati («direttiva Carta blu») [\[direttiva \(UE\) 2021/1883\]](#);

Direttiva sui lavoratori stagionali [\(direttiva 2014/36/UE\)](#)

- Diritti all'integrazione nella società ospitante

Direttiva sul ricongiungimento familiare [\(2003/86/CE\)](#);

Direttiva sulla residenza a lungo termine [\(2003/109/CE\)](#)

### **4) Migrazione irregolare**

- Direttiva sulle sanzioni nei confronti dei vettori [\(2001/51/CE\)](#)
- Direttiva che introduce norme minime relative a sanzioni e a provvedimenti nei confronti di datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare [\(direttiva 2009/52/CE\)](#)
- Direttiva concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime [\(direttiva 2011/36/UE\)](#)

### **5) Rimpatri**

- «Direttiva rimpatri» [\(direttiva 2008/115/CE\)](#)
- Direttiva relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi [\(2001/40/CE\)](#)
- Decisione relativa all'organizzazione di voli congiunti per l'allontanamento dei cittadini di paesi terzi illegalmente presenti nel territorio di due o più Stati membri [\(2004/573/CE\)](#)
- [Accordi di riammissione con paesi terzi](#) (Sri Lanka, Serbia, Pakistan, Georgia, Armenia, Turchia, Bielorussia, Russia, ecc.)

Alcuni degli strumenti legislativi sopra citati meritano un'attenzione particolare. Ad esempio, la **direttiva 2003/109/CE (residenza a lungo termine)** stabilisce le condizioni alle quali un cittadino di un paese terzo che abbia soggiornato legalmente e ininterrottamente in uno Stato membro dell'Unione europea da almeno cinque anni può acquisire lo status di «soggiornante di lungo periodo dell'UE». Tale status di residenza è permanente e garantisce che i suddetti cittadini abbiano gli stessi diritti dei cittadini dell'UE (parità di trattamento) in diversi ambiti, oltre a garantire una protezione rafforzata contro l'espulsione e offrire la possibilità (a determinate condizioni) di trasferirsi e risiedere in altri Stati membri. La direttiva 2003/109/CE è attualmente in fase di revisione, al fine di ridurre da cinque a tre anni il requisito di soggiorno necessario per acquisire il suddetto status e di includere nel relativo ambito di applicazione i rifugiati e altri gruppi che incontrano ostacoli, per garantire che siano trattati allo stesso modo dei cittadini dell'UE in settori quali l'occupazione, l'istruzione e le prestazioni sociali. Inoltre si concentra sulla concessione automatica dello stesso status ai figli di persone aventi lo status di soggiornanti di lungo periodo, indipendentemente dal loro luogo di nascita.

L'obiettivo della **direttiva 2003/86/CE relativa al ricongiungimento familiare** è quello di proteggere l'unità delle famiglie e di facilitare l'integrazione dei cittadini dei paesi terzi. I cittadini di paesi terzi che detengono un permesso di soggiorno valido per almeno un anno in uno dei paesi dell'UE e possono legalmente richiedere un permesso di soggiorno di lunga durata possono presentare domanda di ricongiungimento familiare da parte del coniuge e dei figli minorenni della coppia, o del coniuge, quando quest'ultimo sia titolare dell'affidamento e responsabile del loro mantenimento, compresi i figli adottati. I familiari ottengono il diritto a un permesso di soggiorno della stessa durata di quello della persona con cui si ricongiungono e, alle stesse condizioni di quest'ultima, all'accesso all'istruzione, al lavoro e alla formazione professionale. Dopo (non oltre) cinque anni di residenza, il coniuge o il partner non coniugato e i figli che hanno raggiunto la maggiore età hanno diritto a un permesso di soggiorno autonomo. I requisiti relativi al rilascio e alla durata del permesso di soggiorno autonomo sono stabiliti dalla legislazione nazionale. I paesi dell'UE possono limitare la concessione del permesso di soggiorno autonomo al coniuge o al partner non sposato solo in caso di rottura del vincolo familiare.

Infine, uno strumento legislativo importante in questo campo è la **direttiva 2008/115/CE (rimpatri)**, il cui obiettivo è quello di garantire che il rimpatrio dei cittadini di paesi terzi (extra-UE) che non hanno motivi legali per rimanere nell'UE avvenga in modo efficace attraverso procedure eque e trasparenti che rispettino pienamente i diritti fondamentali e la dignità delle persone interessate. Gli obblighi in materia di diritti fondamentali previsti dal diritto primario e derivato dell'UE (compresa la Carta dei diritti fondamentali dell'UE) e dal diritto internazionale comprendono in particolare il principio di non-refoulement, il diritto a mezzi di ricorso effettivo, il divieto di espulsione collettiva, il diritto alla libertà e il diritto alla protezione dei dati personali.

## DALLA TEORIA ALLA PRATICA

### Cittadini di paesi terzi

#### Caso

Tamar K., di nazionalità georgiana, vive in Austria. Ha acquisito lo status di soggiornante di lungo periodo e ottenuto un permesso di soggiorno nell'UE per soggiornanti di lungo periodo in Austria. Nel giugno 2022 Tamar ha chiesto un assegno scolastico per i figli più piccoli, che hanno 5 e 8 anni. Il diritto a tale assistenza per i cittadini di paesi terzi è subordinata, dal 1° gennaio 2018, alla condizione che essi dimostrino di possedere conoscenze di base della lingua tedesca; di conseguenza, a Tamar è stata rifiutata la prestazione dell'assegno scolastico perché non ha fornito la prova richiesta.

Nel novembre 2022 ha richiesto una carta di famiglia alla compagnia ferroviaria nazionale per beneficiare di riduzioni di prezzo sui biglietti del treno. Tale carta è rilasciata ai genitori con almeno tre figli conviventi di età non superiore a 26 anni. Tuttavia, la compagnia ferroviaria ha fatto presente che tali carte erano rilasciate solo a cittadini austriaci o a cittadini di altri paesi dell'UE regolarmente soggiornanti in Austria.

Infine, nel gennaio 2023 Tamar ha chiesto il rinnovo del permesso di soggiorno per soggiornanti di lungo periodo nell'UE all'autorità competente in Austria, che ha respinto la domanda con la motivazione che, nel periodo compreso tra il gennaio 2018 e il gennaio 2023, Tamar è stata presente nel territorio dell'Unione solo per alcuni giorni all'anno. Tamar ritiene che il diritto austriaco non sia conforme al diritto dell'Unione; inoltre è preoccupata di ciò che potrebbe accadere se rimanesse nel territorio austriaco senza un permesso. In effetti, di recente ha sentito dire che i cittadini di paesi terzi che soggiornano illegalmente potrebbero essere collocati in strutture carcerarie da un'autorità amministrativa, senza alcuna possibilità di ottenere una verifica in sede giudiziaria di tale decisione.

Ritenete che il diritto austriaco, come descritto da Tamar K., sia conforme al diritto dell'UE?

#### Soluzione

Questo caso riguarda principalmente lo status di cittadini di paesi terzi residenti a lungo termine nell'UE e si basa su una serie di decisioni recenti della Corte di giustizia dell'Unione europea. Per quanto concerne la richiesta dell'assegno scolastico, che si fonda sulla prova di possedere le conoscenze di base della lingua tedesca, la causa C-94/20 riguardava una questione analoga. Secondo la Corte di giustizia, l'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio deve essere interpretato nel senso che esso osta, anche qualora si sia fatto uso della facoltà di applicare la deroga di cui all'articolo 11, paragrafo 4, di tale direttiva, a una normativa di uno Stato membro in forza della quale, per quanto riguarda i cittadini di paesi terzi soggiornanti di lungo periodo, la concessione di

un'indennità di alloggio sia subordinata alla condizione che essi forniscano la prova di possedere conoscenze di base nella lingua di detto Stato membro, se tale indennità di alloggio costituisce una «prestazione essenziale» ai sensi di quest'ultima disposizione.

Per quanto riguarda le riduzioni di prezzo sui biglietti del treno, che dipendono dal fatto di avere almeno tre figli conviventi di età non superiore a 26 anni e dal requisito di essere cittadini austriaci o di altri paesi dell'UE regolarmente residenti in Austria, la Corte di giustizia ha emesso una sentenza simile nella causa C-462/20. In tale sentenza, la Corte ha argomentato che l'articolo 12, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2011/98/UE e l'articolo 14, paragrafo 1, lettera e), della direttiva 2009/50/CE del Consiglio devono essere interpretati nel senso che non ostano a una normativa di uno Stato membro che escluda i cittadini di paesi terzi cui si applicano tali direttive dall'avere diritto a una carta per famiglie che prevede sconti o riduzioni tariffarie in occasione dell'acquisto di beni e servizi forniti da soggetti pubblici o privati che hanno concluso una convenzione con il governo di tale Stato membro. Anche l'articolo 11, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio, del 25 novembre 2003, deve essere interpretato nel senso che neppure esso osta a una tale normativa, purché una siffatta carta non rientri, secondo la normativa nazionale di tale Stato membro, nelle nozioni di «prestazioni sociali», «assistenza sociale» o di «protezione sociale». Inoltre l'articolo 29 della direttiva 2011/95/UE deve essere interpretato nel senso che esso osta a una normativa siffatta qualora detta carta rientri in un regime di assistenza istituito da autorità pubbliche, al quale ricorre una persona che non disponga di risorse sufficienti a far fronte ai bisogni elementari propri e a quelli della sua famiglia. Infine, l'articolo 11, paragrafo 1, lettera f), della direttiva 2003/109, l'articolo 12, paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2011/98 e l'articolo 14, paragrafo 1, lettera g), della direttiva 2009/50 devono essere interpretati nel senso che essi ostano a una siffatta normativa.

La terza questione riguarda la nozione di «assenza» dal territorio dell'Unione europea, che è stata trattata nella causa C-432/20. In tal caso, l'articolo 9, paragrafo 1, lettera c), della direttiva 2003/109/CE del Consiglio deve essere interpretato nel senso che qualsiasi presenza fisica di un soggiornante di lungo periodo nel territorio dell'Unione europea per un periodo di dodici mesi consecutivi, anche se non supera, durante tale periodo, una durata totale di qualche giorno soltanto, è sufficiente a impedire la perdita, da parte dell'interessato, del diritto allo status di soggiornante di lungo periodo ai sensi di tale disposizione.

Le ultime questioni, relative al trattenimento in strutture carcerarie di cittadini di paesi terzi che soggiornano illegalmente e al diritto al controllo giurisdizionale delle decisioni di collocare cittadini di paesi terzi in detenzione, sono state affrontate nelle cause C-519/20 e C-704/20. In primo luogo, è stato chiarito che l'articolo 16, paragrafo 1, della direttiva 2008/115/CE deve essere interpretato nel senso che è possibile trattenere detti cittadini di paesi terzi in «centri di permanenza temporanea», purché le condizioni di trattenimento applicabili a questi cittadini evitino, quanto più possibile, che tale trattenimento

sia simile a un confinamento in ambiente carcerario e siano concepite in modo da rispettare i diritti garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nonché i diritti sanciti dall'articolo 16, paragrafi da 2 a 5, e dall'articolo 17 di detta direttiva. A ciò si aggiunge che l'articolo 18 della direttiva 2008/115, in combinato disposto con l'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali, deve essere interpretato nel senso che il giudice nazionale chiamato, nell'ambito della sua competenza, a disporre il trattenimento o la relativa proroga, in un istituto penitenziario, di un cittadino di un paese terzo ai fini dell'allontanamento deve poter verificare il rispetto delle condizioni alle quali tale articolo 18 subordina la possibilità, per uno Stato membro, di prevedere che detto cittadino sia sottoposto a trattenimento in un istituto penitenziario. Ciò significa che un giudice nazionale deve disapplicare la normativa di uno Stato membro che consenta, in via temporanea, che i cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare siano trattenuti, ai fini dell'allontanamento, in istituti penitenziari, separati dai detenuti ordinari, qualora le condizioni alle quali l'articolo 18, paragrafo 1, e l'articolo 16, paragrafo 1, seconda frase, di tale direttiva che subordinano la conformità di siffatta normativa al diritto dell'Unione non siano, o non siano più, soddisfatte. La causa C-704/20 ha persino confermato che il controllo, da parte di un'autorità giudiziaria, del rispetto dei presupposti di legittimità, derivanti dal diritto dell'Unione, del trattenimento di un cittadino di un paese terzo deve indurre tale autorità a rilevare d'ufficio, sulla base degli elementi del fascicolo portati a sua conoscenza e integrati o chiariti durante il procedimento contraddittorio dinanzi a essa, l'eventuale mancato rispetto di un presupposto di legittimità non dedotto dall'interessato.

### 3.4 *Telelavoro*

Uno dei temi più attuali legati alla mobilità dei lavoratori in Europa riguarda le pratiche di telelavoro. In effetti, a seguito dello scoppio della pandemia di COVID-19, i datori di lavoro sono stati invitati dai governi a sfruttare l'aiuto della tecnologia, facendo così lavorare i dipendenti da casa. Ciò, tuttavia, ha creato difficoltà ai datori di lavoro trovatisi a interagire con le loro risorse, che potevano essere a casa nello stesso Stato membro in cui aveva sede l'azienda o in un altro Stato membro (se non addirittura in un paese terzo). Questo incredibile aumento della mobilità della forza lavoro ha portato all'attenzione del legislatore europeo diverse problematiche, tra cui una delle più importanti è quella del coordinamento della sicurezza sociale.

Come spiegato nella sezione precedente, il regolamento (CE) n. 883/2004 disciplina il coordinamento della sicurezza sociale insieme al regolamento di esecuzione (CE) n. 987/2009.

Le norme di base cui si fa normalmente riferimento per determinare quale legislazione applicare al lavoratore e, di conseguenza, la posizione previdenziale del lavoratore, sono

stabilite nel titolo II del regolamento (CE) n. 883/2004 e nell'articolo 14, paragrafo 8, del regolamento (CE) n. 987/2009. Per quanto riguarda quest'ultimo riferimento, si precisa che per determinare quale legislazione sia applicabile quando il lavoro viene svolto in più di due Stati membri, è fondamentale il criterio della «parte sostanziale dell'attività»:

**Articolo 14, paragrafo 8, del regolamento (CE) n. 987/2009**

*[...] per «parte sostanziale di un'attività subordinata o autonoma» esercitata in uno Stato membro si intende che in esso è esercitata una parte quantitativamente sostanziale dell'insieme delle attività del lavoratore subordinato o autonomo, senza che si tratti necessariamente della parte principale di tali attività.*

*Per stabilire se una parte sostanziale delle attività sia svolta in un dato Stato membro, valgono i seguenti criteri indicativi:*

- (a) per l'attività subordinata, l'orario di lavoro e/o la retribuzione;*
- (b) b) per l'attività autonoma, il fatturato, l'orario di lavoro, il numero di servizi prestati e/o il reddito.*

*Nel quadro di una valutazione globale, una quota inferiore al 25 % di detti criteri è un indicatore del fatto che una parte sostanziale delle attività non è svolta nello Stato membro in questione. [...]*

Tuttavia, il considerevole aumento del ricorso al telelavoro (prima per necessità e poi per comodità) ha causato un problema, perché la maggior parte dei lavoratori subordinati trascorre molto più del 25 % consentito dalla norma al di fuori dello Stato membro in cui lavorano. Ciò avrebbe dovuto comportare la normale applicazione delle norme [articolo 14, paragrafo 8, del regolamento (CE) n. 987/2009] e quindi l'applicazione della legislazione dello Stato di residenza.

Per evitare un onere insostenibile alle amministrazioni, che avrebbe potuto essere solo temporaneo e provocare diversi problemi per i lavoratori interessati, la commissione amministrativa, il cui ruolo consiste nel garantire la corretta attuazione dei regolamenti sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale (in una nota di orientamento del 13.05.2020), ha inizialmente applicato la clausola di «forza maggiore»; pertanto ha garantito che le norme sul coordinamento della sicurezza sociale potessero essere temporaneamente aggirate e che

la posizione in materia di sicurezza sociale delle risorse «temporaneamente» al di fuori dello Stato membro in cui ha sede l'impresa non fosse cambiata <sup>(37)</sup>.

Successivamente, dopo due anni di «sospensione», è stato adottato un accordo quadro sul telelavoro transfrontaliero abituale, frutto di discussioni e lavori svolti nell'ambito di un gruppo di lavoro ad hoc della commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Tale accordo quadro è entrato in vigore il 1° luglio 2023 <sup>(38)</sup> e ha stabilito nuove norme, che consentono a un lavoratore, a determinate condizioni, di lavorare nello Stato di residenza fino al 49,9 % del tempo. L'accordo dovrebbe entrare in vigore (esclusivamente in forma bilaterale, tra gli Stati membri che lo firmano) per cinque anni e si basa sull'articolo 16 del regolamento (CE) n. 883/2004.

**Articolo 16 del regolamento (CE) n. 883/2004**

*[...] Due o più Stati membri, le autorità competenti di detti Stati membri o gli organismi designati da tali autorità possono prevedere di comune accordo, nell'interesse di talune persone o categorie di persone, eccezioni agli articoli da 11 a 15 [...]*

Tale accordo è stato oggetto di una presentazione ad hoc durante la formazione, seguita anche da brevi casi di studio per verificare se le modalità di applicazione dell'accordo fossero state comprese.

**Condizioni chiave per l'applicazione dell'accordo quadro sul telelavoro transfrontaliero abituale**

- Lo Stato membro in cui è stabilito il datore di lavoro e lo Stato membro di residenza devono aver firmato l'accordo.

*Attualmente lo hanno firmato i seguenti Stati membri: AT, BE, CH, CZ, DE, FI, FR, HR, LI, LU, MT, NL, NO, PL, PT, SK, SE (la situazione aggiornata si può verificare su [questo sito web](#), data dell'ultima visita 6.7.2023).*

<sup>37</sup> [Nota di orientamento sulla pandemia di COVID-19 \(per il periodo compreso tra il 1° febbraio 2020 e il 30 giugno 2022\)](#) (in inglese); [Nota di orientamento sul telelavoro \(per il periodo compreso tra il 1° luglio 2022 e il 30 giugno 2023\)](#) (in inglese).

<sup>38</sup> [Nota di orientamento sul telelavoro applicabile dal 1° luglio 2023](#) (in inglese).

- L'accordo quadro si applica solo ai lavoratori subordinati, non ai lavoratori autonomi.
- Il dipendente deve lavorare nel suo Stato di residenza, non ovunque nel mondo.
- Il lavoro deve essere svolto con l'ausilio di un sistema informatico.
- Non possono essere coinvolti Stati membri o paesi terzi, ad eccezione dello Stato membro in cui è stabilito il datore di lavoro e dello Stato membro di residenza.

## DALLA TEORIA ALLA PRATICA

### L'accordo quadro sul telelavoro transfrontaliero abituale

Per comprendere i meccanismi di applicazione dell'accordo è stato immaginato il caso di una persona addetta al reparto Risorse umane che, dopo il 1° luglio 2023, ha chiesto all'ufficio legale dell'azienda di esaminare varie situazioni dei lavoratori impiegati dall'azienda **al fine di verificare se l'accordo quadro si applicasse o meno nei loro confronti.**

Al discente si chiede di provare a svolgere l'esercizio e di consultare le risposte nella nota a piè di pagina.

A vive nello Stato membro (a), il suo datore di lavoro si trova nello Stato membro (x). Di solito lavora da casa 2 giorni alla settimana, tranne nei mesi di luglio e agosto, durante i quali lavora da casa 3 giorni alla settimana. L'accordo quadro si applica a tale persona? <sup>(39)</sup>

B vive nello Stato membro (b), il suo datore di lavoro si trova nello Stato membro (x), dove lavora 3 giorni alla settimana. In uno di questi tre giorni lavora da casa e gestisce anche la propria attività nello Stato membro (b). L'accordo quadro si applica a tale persona? <sup>(40)</sup>

C vive nello Stato membro (c). È l'avvocato di una società impiegato nello Stato membro (x) 4 giorni alla settimana e lavora da casa 2 giorni alla settimana. Lavora anche per un'altra

---

<sup>(39)</sup> Sì, l'accordo è applicabile, perché il 50 % del tempo si deve calcolare in relazione a tutto l'anno e si deve considerare il luogo in cui viene svolta la «parte sostanziale dell'attività».

<sup>(40)</sup> No, l'accordo non è applicabile: si applica solo ai lavoratori subordinati e non ai lavoratori autonomi; pertanto sarà applicata la norma ordinaria perché la parte sostanziale della sua attività è svolta nello Stato membro di residenza.

società per il giorno restante, ma non è noto dove. L'accordo quadro si applica a tale persona? <sup>(41)</sup>

D vive nello Stato membro (d), ma è assunto nello Stato membro (x) come quadro intermedio a tempo pieno e lavora da casa 1 giorno alla settimana. L'accordo quadro si applica a tale persona? <sup>(42)</sup>

E vive nello Stato membro (e) ed è un rappresentante commerciale che lavora contemporaneamente negli Stati membri (e) e (x). L'accordo quadro si applica a tale persona? <sup>(43)</sup>

F vive nello Stato membro (f) ed è uno dei membri del consiglio di amministrazione della società nello Stato membro (x). Ai sensi del diritto dello Stato membro (x), è considerata lavoratrice autonoma ai fini del diritto del lavoro, ma lavoratrice subordinata ai fini della sicurezza sociale. L'accordo quadro si applica a tale persona? <sup>(44)</sup>

G vive nello Stato membro (g) che, a differenza di tutti gli altri Stati membri sopra elencati, non ha (ancora) firmato l'accordo. G è un rivenditore a tempo pieno, lavora da casa nello Stato membro (g) 1,5 giorni alla settimana in media. L'accordo quadro si applica a tale persona? <sup>(45)</sup>

La procedura cui gli Stati membri, e più specificamente i datori di lavoro, devono attenersi per poter richiedere l'applicazione dell'accordo ai singoli lavoratori è illustrata all'articolo 4 dell'accordo stesso, sotto il titolo «procedura».

---

<sup>(41)</sup> L'accordo potrebbe essere applicabile solo se anche il secondo datore di lavoro è stabilito nello Stato membro (x); in caso contrario, l'accordo non è applicabile.

<sup>(42)</sup> No, l'accordo non è applicabile perché tale persona lavora meno del 25 % nello Stato membro di residenza; pertanto sarebbe soggetto alla legislazione dello Stato membro (x) in cui è stabilito il datore di lavoro, conformemente alle normali disposizioni dell'articolo 13 del regolamento (CE) n. 883/2004.

<sup>(43)</sup> No, perché non svolge un'attività avvalendosi di strumenti informatici, pertanto non rientra nella definizione di telelavoratore transfrontaliero di cui all'accordo.

<sup>(44)</sup> In questo caso non vi sono informazioni sufficienti per rispondere. Certamente è di importanza cruciale il fatto che sia considerata una lavoratrice subordinata per motivi di sicurezza sociale. Pertanto, se gli altri elementi chiave sono soddisfatti, l'accordo quadro può essere applicato.

<sup>(45)</sup> No, l'accordo non è applicabile. Sia lo Stato membro in cui risiede il datore di lavoro e sia lo Stato membro in cui il lavoratore subordinato è assunto devono firmare l'accordo; pertanto, in questo caso si applicherebbero le norme ordinarie in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale.

## 4. Approfondimento di un caso complesso di mobilità dei lavoratori nell'UE

In questa sezione viene presentato un caso complesso che riguarda i diversi aspetti della mobilità dei lavoratori nell'UE nell'ambito del mandato dell'ELA e dimostra le complessità inevitabili nel settore della mobilità dei lavoratori nell'UE, in termini sia giuridici sia di applicazione pratica nelle operazioni quotidiane delle autorità competenti degli Stati membri. Durante la formazione, questo caso ha consentito ai partecipanti di discutere delle esperienze con i casi transnazionali di mobilità, di sensibilizzare sulle complessità e sulle sfide pratiche nell'attuazione e nell'applicazione delle norme e sull'importanza della cooperazione transnazionale per affrontarle, promuovendo ed evidenziando nel contempo le buone prassi e le possibilità di una maggiore collaborazione transnazionale.

### 4.1 Scenario

*Fuel Infinity* è una società con sede in Portogallo che si è aggiudicata due importanti contratti mediante appalto pubblico: il primo riguarda la costruzione di un terminale di scarico di gas naturale liquefatto dalle petroliere oceaniche, che contribuirà a ridurre la dipendenza dal gas russo; il secondo riguarda la costruzione di edifici amministrativi accanto al terminale per il gas.

*Fuel Infinity* ha subappaltato parti significative di entrambi i contratti alla società *Gasify*, anch'essa con sede in Portogallo. *Gasify* ha fornito i propri ingegneri e architetti, esternalizzando la maggior parte degli altri lavori di costruzione a una società chiamata *CoConnect*.

*CoConnect* è un'agenzia interinale con sede a Malta, le cui attività consistono esclusivamente nell'assegnazione di lavoratori (per lo più cittadini di paesi terzi) a cantieri in Portogallo. A Malta impiega solo personale dirigenziale e amministrativo.

I contratti tra *CoConnect* e *Gasify* stabiliscono che 65 lavoratori lavoreranno per 2 anni al terminale del gas, dopo di che inizieranno immediatamente a lavorare agli edifici amministrativi. I contratti prevedono inoltre che 48 lavoratori lavorino per 2 anni agli edifici amministrativi, dopodiché inizieranno immediatamente a lavorare al terminale del gas.

I lavoratori sono affiliati al sistema di sicurezza sociale maltese e, unitamente a *CoConnect*, versano i contributi previdenziali a Malta. *CoConnect* non ha richiesto i documenti portatili A1 per i 48 lavoratori che hanno iniziato a lavorare agli edifici amministrativi. *CoConnect* ha richiesto i documenti portatili A1 per ciascuno dei 65 lavoratori che hanno iniziato a lavorare al

terminale del gas. L'istituto di previdenza sociale maltese ha rilasciato tali documenti senza effettuare alcun controllo.

Aliquote contributive del 2021 per i lavoratori senza conviventi che percepiscono il 67 % della retribuzione lorda media	Lavoratore subordinato		Datore di lavoro
<b>Malta</b>	9 % delle retribuzioni	delle	9 % delle retribuzioni
<b>Portogallo</b>	9 % delle retribuzioni	delle	19 % delle retribuzioni

L'istituto di previdenza sociale portoghese ha chiesto all'istituto di previdenza sociale maltese di ritirare i suoi 65 documenti portatili A1 sulla base del fatto che *CoConnect* non svolge attività sostanziali a Malta e pertanto non può distaccare lavoratori da Malta. Non ha presentato alcuna prova concreta a sostegno di tale conclusione.

L'istituto di previdenza sociale maltese ha risposto tempestivamente che, a suo avviso, *CoConnect* svolge attività sostanziali a Malta e che pertanto i lavoratori sono stati effettivamente distaccati. Non ha presentato alcuna prova concreta a sostegno di tale conclusione.

Dopo che l'istituto di previdenza sociale maltese aveva notificato alle autorità portoghesi di avere rilasciato i documenti portatili A1, l'ispettorato del lavoro portoghese si è interessato alle attività di *CoConnect* e, durante la visita al cantiere, ha chiesto di vedere le buste paga e gli orari di tutti i lavoratori inviati da *CoConnect*. Un membro del personale di *CoConnect* con compiti di responsabilità ha spiegato che quei documenti si trovavano a Malta e che, in ogni caso, *CoConnect* non li avrebbe rivelati a meno che non avesse ricevuto istruzioni in tal senso dalle autorità maltesi. In seguito a pressioni *CoConnect* finiva per trasmettere questi documenti, in base ai quali è risultato che *CoConnect* paga ai suoi lavoratori il salario minimo legale portoghese, meno una detrazione del 25 % per «costi amministrativi».

Le autorità portoghesi impongono ai prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro di presentare una semplice dichiarazione prima dell'inizio dei lavori. *CoConnect* non ha fatto alcuna dichiarazione in tal senso.

## 4.2 Domande

Pur senza essere esaustivi, in questo scenario si possono individuare diverse questioni e domande pratiche e giuridiche interessanti che sono elencate di seguito, a seconda dei rispettivi ambiti.

### ***Diritto della sicurezza sociale***

- A quale legislazione in materia di sicurezza sociale sono soggetti i lavoratori e *CoConnect*? In particolare, un'agenzia interinale che si limita ad assegnare lavoratori all'estero può avvalersi dell'articolo 12 del regolamento (CE) n. 883/2004 quando invia in un altro Stato membro, per conto di un'impresa utilizzatrice, lavoratori cittadini di un paese terzo che si sostituiscono a vicenda dopo due anni?
- Quando un istituto di previdenza sociale è vincolato da un documento portatile A1 rilasciato dall'istituto di un altro Stato membro? Ha importanza che un documento portatile A1 sia stato ottenuto (o sia stato fatto valere) in modo fraudolento?
- Uno Stato membro dovrebbe effettuare un'adeguata valutazione dei fatti prima di rilasciare tale documento?
- I lavoratori possono essere distaccati senza un documento portatile A1?
- Uno Stato membro può chiedere a un altro Stato membro di ritirare detto documento e, in caso affermativo, dovrebbe fornire elementi di prova?
- Lo Stato membro destinatario della richiesta è obbligato a ritirare il proprio documento portatile A1?

### ***Diritto del lavoro***

- Uno Stato membro può chiedere ai datori di lavoro stabiliti in un altro Stato membro di rilasciare una semplice dichiarazione prima di distaccare i lavoratori nel suo territorio?
- Ai fini del diritto del lavoro, per quanto tempo i lavoratori possono essere distaccati?
- I datori di lavoro devono versare il livello di retribuzione stabilito dalla legge dello Stato membro ospitante?
- In che misura uno Stato membro può imporre la responsabilità di subcontratto a *Fuel Infinity* e *Gasify* per le violazioni del diritto del lavoro commesse da *CoConnect*?
- Un datore di lavoro può distaccare cittadini di paesi terzi?
- I datori di lavoro devono conservare copie delle buste paga e dei prospetti orario nello Stato membro ospitante?

### 4.3 Riflessioni e risposte

#### Diritto della sicurezza sociale

- **A quale legislazione in materia di sicurezza sociale sono soggetti i lavoratori e CoConnect? In particolare, un'agenzia interinale che si limita ad assegnare lavoratori all'estero può avvalersi dell'articolo 12 del regolamento (CE) n. 883/2004 quando invia in un altro Stato membro, per conto di un'impresa utilizzatrice, lavoratori cittadini di un paese terzo che si sostituiscono a vicenda dopo due anni?**

Il fatto che i lavoratori siano cittadini di paesi terzi non impedisce loro di essere distaccati.

L'articolo 12 del regolamento (CE) n. 883/2004 stabilisce che:

*«La persona che esercita un'attività subordinata in uno Stato membro per conto di un datore di lavoro che vi **esercita abitualmente le sue attività** ed è da questo distaccata, per svolgervi un lavoro per suo conto, in un altro Stato membro rimane soggetta alla legislazione del primo Stato membro a condizione che la durata prevedibile di tale lavoro non superi i ventiquattro mesi e che essa **non sia inviata in sostituzione di un'altra persona distaccata**».*

Poiché assegna i lavoratori *solo* a cantieri in Portogallo, *CoConnect* non svolge di norma le sue attività a Malta. Nella sentenza *Team Power Europe*, la CGUE ha affermato che «affinché si possa ritenere che un'agenzia interinale stabilita in uno Stato membro "esercita abitualmente le sue attività", ai sensi dell'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento n. 883/2004, **in tale Stato membro**, essa debba svolgere una parte significativa delle sue attività di messa a disposizione di lavoratori in favore di imprese utilizzatrici che sono stabilite ed esercitano le loro attività nel territorio di detto Stato membro». Pertanto *CoConnect* non può distaccare lavoratori provenienti da Malta.

Poiché non vi è alcuna indicazione che i lavoratori operino normalmente in più di uno Stato membro, l'articolo 13 del regolamento (CE) n. 883/2004 non sembra essere applicabile.

Si applica dunque la norma generale: ai sensi dell'articolo 11, paragrafo 3, lettera a), i lavoratori sono soggetti alla legislazione dello Stato membro in cui lavorano, che è il Portogallo.

La legislazione maltese si potrebbe applicare esclusivamente tramite un accordo ai sensi dell'articolo 16 <sup>(46)</sup> tra Malta e il Portogallo.

Alcuni partecipanti potrebbero osservare che taluni lavoratori distaccati sostituiscono altri lavoratori distaccati, cosa che l'articolo 12 del regolamento (CE) n. 883/2004 non consente (cfr. anche *Alpenrind*); tuttavia, come spiegato in precedenza, tale disposizione non si applica comunque nel caso di specie.

- **Quando un istituto di previdenza sociale è vincolato da un documento portatile A1 rilasciato dall'istituto di un altro Stato membro? Ha importanza che un documento portatile A1 sia stato ottenuto (o sia stato fatto valere) in modo fraudolento?**

In linea di principio, un istituto di previdenza sociale è vincolato dal documento portatile A1, quand'anche esso sia stato rilasciato erroneamente:

*«I documenti rilasciati dall'istituzione di uno Stato membro che attestano la situazione di una persona ai fini dell'applicazione del regolamento di base e del regolamento di applicazione, nonché le certificazioni su cui si è basato il rilascio dei documenti, sono accettati dalle istituzioni degli altri Stati membri fintantoché essi non siano ritirati o dichiarati non validi dallo Stato membro in cui sono stati rilasciati». [articolo 5, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 987/2009].*

Nella causa *Altun* la CGUE ha introdotto un'eccezione limitata a tale obbligo. Come sintetizzato dalla CGUE nella sentenza *CRPNPAC* e *Vueling*:

*«l'accertamento dell'esistenza di una frode riguardante il rilascio di un certificato E 101 [ora documento portatile A1] si basa su **un complesso concordante di indizi** che dimostrano la sussistenza, da un lato, di un elemento oggettivo, consistente nel fatto che **le condizioni richieste per ottenere e far valere un siffatto certificato**, previste al titolo II di tale regolamento, **non sono soddisfatte** e, dall'altro, di un elemento soggettivo, che corrisponde all'intenzione degli interessati di aggirare o di eludere le condizioni di rilascio di un simile certificato al fine di ottenere il vantaggio che vi si ricollega....*

*L'ottenimento fraudolento di un certificato E 101 può quindi derivare o da un'azione volontaria, quale la presentazione fallace della situazione reale del lavoratore*

---

<sup>(46)</sup> L'articolo 16 prevede un'eccezione dall'applicazione delle norme generali sui conflitti di cui al regolamento (CE) n. 883/2004, che può essere richiesta nell'interesse di determinate persone o categorie di persone e richiede il consenso degli Stati membri interessati.

*distaccato o dell'impresa da cui tale lavoratore dipende, o da un'omissione volontaria, quale la dissimulazione dell'esistenza di un'informazione rilevante, con l'intento di eludere le condizioni di applicazione dell'articolo 14, punto 1, lettera a), di tale regolamento....*

...

*un giudice dello Stato membro ospitante può disapplicare i certificati E 101 [ora documenti portatili A1] nell'ambito di un siffatto procedimento giudiziario solo qualora siano soddisfatte due condizioni cumulative, vale a dire, da un lato, che l'istituzione che ha emesso tali certificati, prontamente adita dall'istituzione competente del suddetto Stato membro con una domanda di riesame della fondatezza del rilascio di tali certificati, si sia astenuta dal procedere a un siffatto riesame alla luce degli elementi comunicati da quest'ultima istituzione e dal prendere posizione, entro un termine ragionevole, su tale domanda, se del caso annullando o ritirando detti certificati, e, dall'altro, che i suddetti elementi consentano a detto giudice di accertare, nel rispetto delle garanzie proprie del diritto a un processo equo, che i certificati di cui trattasi sono stati ottenuti o fatti valere in modo fraudolento».*

In questo caso, i documenti portatili A1 non avrebbero dovuto essere rilasciati (in quanto le condizioni di distacco non sono soddisfatte); sono comunque vincolanti, a meno che non siano soddisfatte tutte le condizioni elencate nel suddetto estratto della sentenza per la causa *CRPNPAC e Vueling*. Se applichiamo queste condizioni al caso pratico, spesso non ci sono informazioni sufficienti per determinare se i fatti rientrano in un caso analogo alla causa *Altun*, ma vale la pena di notare che il fatto che la mancata presentazione di prove da parte dell'istituzione portoghese potrebbe avere gravi conseguenze.

- **Uno Stato membro dovrebbe effettuare un'adeguata valutazione dei fatti prima di rilasciare un documento portatile A1?**
- 

Sì. Nella sentenza della causa *Fitzwilliam* la CGUE ha statuito che:

*«Il principio di leale collaborazione, enunciato all'art. 5 del Trattato CE (divenuto art. 10 CE), impone all'ente competente di procedere ad una corretta valutazione dei fatti pertinenti per l'applicazione delle norme relative alla determinazione della normativa applicabile in materia di previdenza sociale e, pertanto, di garantire l'esattezza delle indicazioni figuranti nel certificato E 101».*

Nella pratica, ciò non avviene regolarmente.

- **I lavoratori possono essere distaccati senza un documento portatile A1?**

Sì. A norma dell'articolo 15, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 987/2009 il datore di lavoro dei lavoratori distaccati «ne informa, se possibile preventivamente, l'istituzione competente

dello Stato membro la cui la legislazione è applicabile». Pertanto sussiste l'obbligo di richiedere un documento portatile A1; tuttavia la violazione di tale obbligo non impedisce al lavoratore di essere distaccato. Un lavoratore è distaccato quando sono soddisfatte tutte le condizioni di distacco e il possesso di un documento portatile A1 non è una condizione per essere distaccato.

- **Uno Stato membro può chiedere a un altro Stato membro di ritirare il documento portatile A1 e, in caso affermativo, dovrebbe fornire elementi di prova?**

La procedura per la richiesta di ritiro da parte di uno Stato membro è stabilita dall'articolo 5 del regolamento n. 987/2009. Il paragrafo 2 prevede che:

*«In caso di dubbio sulla validità del documento o sull'esattezza dei fatti su cui si basano le indicazioni che vi figurano, l'istituzione dello Stato membro che riceve il documento chiede all'istituzione emittente i chiarimenti necessari e, se del caso, il ritiro del documento. L'istituzione emittente riesamina i motivi che hanno determinato l'emissione del documento e, se necessario, procede al suo ritiro».*

La decisione A1 della commissione amministrativa aggiunge: «L'istituzione richiedente motiva la sua richiesta, indicando che essa viene formulata ai sensi della presente decisione, e fornisce la certificazione che ha dato origine alla domanda».

Sebbene tale decisione non sia di natura vincolante, è possibile che l'istituzione intenda aggiungere elementi di prova per convincere la controparte e salvaguardare le possibilità di invocare la sentenza della causa *Altun*.

- **Lo Stato membro destinatario della richiesta è obbligato a ritirare il proprio documento portatile A1?**

Lo Stato membro è tenuto ad applicare correttamente il diritto dell'Unione e, pertanto, a ritirare tale documento qualora le condizioni non siano o non siano più soddisfatte. Articolo 5, paragrafo 2, del regolamento (CE) n. 987/2009:

*«L'istituzione emittente riesamina i motivi che hanno determinato l'emissione del documento e, se necessario, procede al suo ritiro».*

In pratica, se lo Stato membro non ritira il documento nonostante debba procedere in tal senso, lo Stato membro richiedente può fare ben poco (almeno nei casi non contemplati dalla sentenza della causa *Altun*).

## **Diritto del lavoro**

- **Uno Stato membro può chiedere ai datori di lavoro stabiliti in un altro Stato membro di rilasciare una semplice dichiarazione prima di distaccare i lavoratori nel suo territorio?**

Sì. L'articolo 9, paragrafo 1, lettera a), della direttiva 2014/67/UE prevede che uno Stato membro possa imporre:

*«l'obbligo per i prestatori di servizi stabiliti in un altro Stato membro di presentare alle autorità competenti nazionali responsabili, nella lingua ufficiale o in una delle lingue ufficiali dello Stato membro ospitante o in qualsiasi altra lingua accettata dallo Stato membro ospitante, al più tardi all'inizio della prestazione del servizio, una semplice dichiarazione contenente le pertinenti informazioni necessarie atte a consentire controlli fattuali sul luogo di lavoro, tra cui: i) l'identità del prestatore di servizi; ii) il numero previsto di lavoratori distaccati chiaramente identificabili; iii) le persone di cui alle lettere e) ed f); iv) la durata, la data di inizio e di fine distacco previste; v) l'indirizzo o gli indirizzi del luogo di lavoro; nonché vi) la specificità dei servizi che giustifica il distacco;».*

- **Ai fini del diritto del lavoro, per quanto tempo i lavoratori possono essere distaccati?**

Distacchi eccessivamente lunghi possono causare tre diversi problemi.

In primo luogo, il distacco dovrebbe rimanere nell'ambito della libera circolazione dei servizi (articolo 1, paragrafo 1, della direttiva 96/71/CE) che, a differenza dello stabilimento, è temporanea. Sebbene non esista una soglia chiara oltre la quale i servizi diventano stabilimento, ciò rappresenta un limite superiore per il distacco.

In secondo luogo, i distacchi prolungati potrebbero anche creare problemi dal punto di vista del regolamento Roma I.

*Considerando 36: «Per quanto riguarda i contratti di lavoro individuali, il lavoro eseguito in un altro paese dovrebbe essere considerato temporaneo se il lavoratore deve riprendere il suo lavoro nel paese d'origine dopo l'esecuzione del suo compito all'estero».*

*Articolo 8, paragrafo 2: «il contratto è disciplinato dalla legge del paese nel quale o, in mancanza, a partire dal quale il lavoratore, in esecuzione del contratto, svolge*

*abituamente il suo lavoro. Il paese in cui il lavoro è abituamente svolto non è ritenuto cambiato quando il lavoratore svolge il suo lavoro in un altro paese in modo temporaneo».*

Se il distacco è talmente lungo da impedire di affermare che i lavoratori «svolgono il loro lavoro in un altro paese in modo temporaneo», ma che hanno piuttosto il loro luogo di lavoro abituale nello Stato di destinazione, si applica il diritto del lavoro di tale Stato.

In terzo luogo, l'articolo 4 della direttiva 2014/67/UE stabilisce come distinguere il distacco effettivo dall'abuso e dall'elusione, in parte sulla base della sua durata:

*«3. Per valutare se un lavoratore distaccato **temporaneamente** presta la sua attività in uno Stato membro diverso da quello in cui abituamente lavora, sono esaminati tutti gli elementi fattuali che caratterizzano tale attività e la situazione del lavoratore. Tali elementi possono comprendere, in particolare: a) l'attività lavorativa è svolta per un periodo di tempo limitato in un altro Stato membro; b) la data di inizio del distacco; c) il lavoratore è distaccato in uno Stato membro diverso da quello nel quale o a partire dal quale esercita abituamente la propria attività secondo il regolamento (CE) n. 593/2008 (regolamento Roma I) e/o la convenzione di Roma; d) il lavoratore distaccato ritorna o si prevede che riprenda la sua attività nello Stato membro da cui è stato distaccato dopo aver effettuato i lavori o prestato i servizi per i quali è stato distaccato; e) la natura delle attività; f) il datore di lavoro che distacca il lavoratore provvede alle spese di viaggio, vitto o alloggio o le rimborsa; in tal caso, si considera anche il modo in cui si provvede in tal senso e il metodo di rimborso; g) eventuali periodi precedenti in cui il posto è stato occupato dallo stesso o da un altro lavoratore (distaccato).*

*4. Il mancato soddisfacimento di uno o più degli elementi fattuali stabiliti ai paragrafi 2 e 3 non significa automaticamente che una certa situazione non corrisponda a un distacco. La valutazione di tali elementi è adattata a ogni caso particolare e tiene conto delle specificità della situazione».*

In quarto luogo, e cosa più importante per questa sessione, la direttiva 96/71/CE stabilisce una soglia:

*«Qualora la durata effettiva di un distacco superi **12 mesi**, gli Stati membri provvedono affinché, indipendentemente dalla normativa applicabile al rapporto di lavoro, le imprese di cui all'articolo 1, paragrafo 1, garantiscano, sulla base della parità di trattamento, ai lavoratori che sono distaccati nel loro territorio oltre alle condizioni di lavoro e di occupazione di cui al paragrafo 1 del presente articolo, **tutte le condizioni di lavoro e di occupazione applicabili nello Stato membro in cui è fornita la prestazione di lavoro, stabilite da:***

— *disposizioni legislative, regolamentari o amministrative, e/o*

— *contratti collettivi o arbitrati dichiarati di applicazione generale o che in alternativa si applicano a norma del paragrafo 8.*

*Il primo comma del presente paragrafo non si applica alle materie seguenti: a) procedure, formalità e condizioni per la conclusione e la cessazione del contratto di lavoro, comprese le clausole di non concorrenza; b) regimi pensionistici integrativi di categoria. Qualora il prestatore di servizi presenti una notifica motivata, lo Stato membro in cui è prestato il servizio estende il periodo di cui al primo comma a **18 mesi**.*

*Se un'impresa di cui all'articolo 1, paragrafo 1, **sostituisce** un lavoratore distaccato con un altro lavoratore distaccato che espleta le stesse mansioni nello stesso luogo, la durata del distacco ai fini del presente paragrafo corrisponde alla durata complessiva dei periodi di distacco dei singoli lavoratori distaccati interessati».*

- **I datori di lavoro devono versare il livello di retribuzione stabilito dalla legge dello Stato membro ospitante?**

Sì. Inizialmente la direttiva 96/71/CE prevedeva che gli Stati membri dovessero garantire che ai lavoratori distaccati fossero applicate le tariffe minime salariali stabilite da disposizioni legislative, regolamentari e amministrative o da contratti collettivi di lavoro di applicazione generale. La direttiva è stata modificata nel 2018 e ora richiede che sia garantita la «retribuzione» anziché le «tariffe minime salariali».

- **In che misura uno Stato membro può imporre la responsabilità di subcontratto a *Fuel Infinity* e *Gasify* per le violazioni del diritto del lavoro commesse da *CoConnect*?**

Articolo 12 della direttiva 2014/67/UE:

*«Al fine di fronteggiare le frodi e gli abusi gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali pertinenti in conformità del diritto e/o della prassi nazionali, possono adottare misure addizionali in modo non discriminatorio e proporzionato, per garantire che nei casi di subcontratto a catena il contraente di cui il datore di lavoro (prestatore di servizi) rientra nell'articolo 1, paragrafo 3, della direttiva 96/71/CE è **un subcontraente diretto possa**, in aggiunta o in luogo del datore di lavoro, **essere tenuto responsabile dal lavoratore distaccato riguardo a** eventuali retribuzioni nette arretrate corrispondenti alle tariffe minime salariali e/o contributive dovute a fondi o istituzioni comuni delle parti sociali previsti dalla legge o dai contratti collettivi, nella misura in cui rientrino nell'articolo 3 della direttiva 96/71/CE».*

CoConnect è un subcontraente diretto di *Gasify*. Pertanto, se la legge portoghese prevede la responsabilità del subcontraente, *Gasify* può essere ritenuta responsabile dai lavoratori distaccati per le retribuzioni arretrate. CoConnect non è un subcontraente diretto di *Fuel Infinity*.

- **Un datore di lavoro può distaccare cittadini di paesi terzi?**

Sì. Solo i cittadini dell'UE possono essere lavoratori mobili dell'UE, ma i lavoratori distaccati si muovono nell'ambito della libera circolazione dei servizi del loro datore di lavoro (*Vander Elst*).

- **I datori di lavoro devono conservare copie delle buste paga e dei prospetti orario nello Stato membro ospitante?**

Sì. L'articolo 9, paragrafo 1, lettere b) e c), della direttiva 2014/67/UE stabilisce che gli Stati membri **possono** imporre:

*«b) l'obbligo, durante il periodo di distacco, di mettere o mantenere a disposizione e/o di conservare in un luogo accessibile e chiaramente individuato nel suo territorio, come il luogo di lavoro o il cantiere, o, per i lavoratori mobili del settore dei trasporti, la base operativa o il veicolo con il quale il servizio è prestato, copie cartacee o elettroniche del contratto di lavoro o di un documento equivalente ai sensi della direttiva 91/533/CEE del Consiglio (13), comprese, se del caso, le informazioni aggiuntive di cui all'articolo 4 di tale direttiva, dei fogli paga, dei cartellini orari indicanti l'inizio, la fine e la durata dell'orario di lavoro giornaliero, e delle prove del pagamento delle retribuzioni, o di documenti equivalenti;*  
*c) l'obbligo di fornire i documenti di cui alla lettera b), dopo il periodo di distacco, su richiesta delle autorità dello Stato membro ospitante, entro un termine ragionevole;».*

## 5. Osservazioni conclusive

Il presente compendio di apprendimento è stato redatto a seguito della formazione sulla mobilità dei lavoratori nell'UE del 2023 raccogliendo gli elementi più pertinenti dei diversi temi discussi durante la formazione. È una risorsa utile e pratica che fornisce una panoramica dei diversi temi e dei concetti correlati spiegati durante la formazione, corroborati dagli esempi tratti dagli studi di casi. Non si tratta in alcun modo di un manuale esaustivo sul tema del diritto dell'UE in materia di mobilità dei lavoratori, ma piuttosto di una risorsa introduttiva per i professionisti che hanno recentemente aderito al settore della mobilità dei lavoratori nell'UE e che desiderano comprendere e approfondire la loro conoscenza e comprensione in tale settore nonché i relativi problemi e complessità.

## Allegato 1. Normativa applicabile

- [Articoli 18, 21 e da 45 a 48 della versione consolidata del trattato sul funzionamento dell'Unione europea](#)
- [Regolamento \(CE\) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale \(versione consolidata\).](#)
- [Regolamento \(CE\) n. 987/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009, che stabilisce le modalità di applicazione del regolamento \(CE\) n. 883/2004 relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale \(versione consolidata\).](#)
- [Regolamento \(UE\) n. 492/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, relativo alla libera circolazione dei lavoratori all'interno dell'Unione](#)
- [Regolamento \(UE\) 2016/589 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 aprile 2016, relativo a una rete europea di servizi per l'impiego \(EURES\), all'accesso dei lavoratori ai servizi di mobilità e a una maggiore integrazione dei mercati del lavoro e che modifica i regolamenti \(UE\) n. 492/2011 e \(UE\) n. 1296/2013](#)
- [Regolamento \(UE\) 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che istituisce l'Autorità europea del lavoro, che modifica i regolamenti \(CE\) n. 883/2004, \(UE\) n. 492/2011, e \(UE\) 2016/589 e che abroga la decisione \(UE\) 2016/344 \(Testo rilevante ai fini del SEE e per la Svizzera\)](#)
- [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 \(versione consolidata\).](#)
- [Direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e recante modifica del regolamento \(UE\) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno \(«regolamento IMI»\)](#)
- [Direttiva 2014/54/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, relativa alle misure intese ad agevolare l'esercizio dei diritti conferiti ai lavoratori nel quadro della libera circolazione dei lavoratori \(GU L 128/8\).](#)
- [Direttiva 2004/38/CE relativa al diritto dei cittadini dell'Unione e dei loro familiari di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri](#)
- [Direttiva \(UE\) 2020/1057 che stabilisce norme specifiche per quanto riguarda la direttiva 96/71/CE e la direttiva 2014/67/UE sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada e che modifica la direttiva 2006/22/CE per quanto riguarda gli obblighi di applicazione e il regolamento \(UE\) n. 1024/2012.](#)
- [Direttiva 2006/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, sulle norme minime per l'applicazione dei regolamenti \(CEE\) n. 3820/85 e \(CEE\) n. 3821/85 del Consiglio relativi a disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che abroga la direttiva 88/599/CEE del Consiglio](#)

- [Regolamento \(CE\) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che modifica i regolamenti del Consiglio \(CEE\) n. 3821/85 e \(CE\) n. 2135/98 e abroga il regolamento \(CEE\) n. 3820/85 del Consiglio](#)
- [Decisione A2, del 12 giugno 2009, riguardante l'interpretazione dell'articolo 12 del regolamento \(CE\) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio sulla legislazione applicabile ai lavoratori distaccati e ai lavoratori autonomi che lavorano temporaneamente al di fuori dello Stato di competenza.](#)
- [Regolamento \(UE\) n. 1231/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che estende il regolamento \(CE\) n. 883/2004 e il regolamento \(CE\) n. 987/2009 ai cittadini di paesi terzi cui tali regolamenti non siano già applicabili unicamente a causa della nazionalità](#)
- [Articoli da 30 a 32 dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica](#)
- [Regolamento \(CE\) n. 561/2006 relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada, come modificato dal regolamento \(UE\) 2020/1054](#)
- [Direttiva 2006/22/CE sulle norme minime per l'applicazione dei regolamenti relativi a disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada, come modificata dalla direttiva \(UE\) 2020/1057;](#)
- [Direttiva \(UE\) 2020/1057 che stabilisce norme specifiche sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada;](#)
- [Regolamento \(CE\) n. 1071/2009 che stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada, come modificato dal regolamento \(UE\) 2022/1055.](#)
- [Regolamento \(UE\) n. 165/2014 relativo ai tachigrafi nel settore dei trasporti su strada](#)

Altri strumenti normativi pertinenti per i cittadini di paesi terzi (in materia di gestione delle frontiere, visti di breve durata, ammissione e soggiorno, migrazione irregolare e rimpatrio) sono raggruppati ed elencati a pagina 49 del presente compendio.

## Allegato 2. Ordine del giorno della formazione e link alle presentazioni in Power Point



**Le presentazioni in Power Point possono essere scaricate facendo clic sul titolo delle sessioni.**

<b>PRIMO GIORNO</b>	<b>Mercoledì 10 maggio 2023</b>
09:00 - 09:15	Registrazione
09:15 - 09:45	<a href="#">Benvenuto dell'ELA</a> L'Autorità europea del lavoro: mandato, organizzazione, programma di lavoro e obiettivi della formazione sulla mobilità dei lavoratori nell'UE.
09:45 - 10:15	<b>Sessione 1.</b> <a href="#">Porre le basi: diritti sociali e mobilità dei lavoratori nell'UE</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Obiettivo:</b> fornire ai partecipanti una panoramica molto breve, strutturata e globale dei temi interconnessi presentando le problematiche e le questioni fondamentali nel campo della mobilità dei lavoratori nell'UE e della sua applicazione.</li> </ul>
10:15 - 10:45	<b>Sessione 2.</b> <a href="#">Libera circolazione dei lavoratori: concetti e principi fondamentali</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Obiettivo:</b> presentare ai partecipanti il tema della libera circolazione dei lavoratori, in particolare per quanto riguarda l'ambito di applicazione (chi è protetto?), la sostanza (quale protezione è offerta?) e l'applicazione (come sono tutelati i diritti attraverso strumenti amministrativi e giudiziari?).</li> </ul>
10:45 - 11:00	Sessione di domande e risposte (sessioni 1-2)
<b>11:00 - 11:15</b>	<b>Pausa caffè e attività di rete</b>
11:15 - 11:45	<b>Sessione 3.</b> <a href="#">Coordinamento della sicurezza sociale: principi di base ed esempi</a> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Obiettivo:</b> presentare ai partecipanti il concetto e i principi di base del coordinamento della sicurezza sociale nell'Unione europea.</li> </ul>

11:45 -12:35	<p><b>Sessione 4.</b> <a href="#">Distacco e lavoro pluristatale: diritto applicabile in materia di lavoro e sicurezza sociale</a></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Obiettivo:</b> presentare ai partecipanti il concetto di distacco e di lavoro pluristatale e le norme sulla legislazione applicabile in materia di diritto del lavoro e di sicurezza sociale; illustrare ai tirocinanti il ruolo e il valore giuridico del documento portatile A1</li> </ul>
12:35 -12:45	Sessione di domande e risposte (sessioni 3-4)
<b>12:45-14:00</b>	<b>Pranzo e attività di rete</b>
14.00 - 14.35	<p><b>Sessione 5.</b> <a href="#">Aspetti lavorativi e sociali nel trasporto su strada</a></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Obiettivo:</b> presentare ai partecipanti gli aspetti lavorativi e sociali del trasporto su strada.</li> </ul>
14:35 -14:45	Sessione di domande e risposte (sessione 5)
<b>14:45 - 15:00</b>	<b>Pausa caffè e attività di rete</b>
15:00 - 15:25	<p><b>Sessione 6.</b> <a href="#">Coordinamento della sicurezza sociale dell'UE - come funziona in pratica</a></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Obiettivo:</b> fornire ai partecipanti una visione di base sul modo in cui il coordinamento della sicurezza sociale si svolge nella pratica, facendo riferimento, tra l'altro, alla giurisprudenza e ad altre fonti del diritto, al ruolo della commissione amministrativa e dei suoi organi, ai principali documenti interpretativi, alla risoluzione delle controversie, alle fonti di informazione a livello degli Stati membri e all'EESSI.</li> </ul>
15:25 -15:35	Sessione di domande e risposte (sessione 6)
15:35 -16:40	<p><b>Sessione 7.</b> Tre gruppi di lavoro</p> <p><b>Gruppo di lavoro 1:</b> <a href="#">trasporto su strada (sessione online)</a>  <b>Gruppo di lavoro 2:</b> <a href="#">settore delle costruzioni</a>  <b>Gruppo di lavoro 3:</b> <a href="#">lavoro stagionale</a></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Obiettivo:</b> discutere le esperienze in materia di casi transnazionali di mobilità in un particolare settore, sensibilizzare in merito alle difficoltà pratiche nell'attuazione e nell'applicazione delle norme e all'importanza della cooperazione transnazionale per affrontarle; promuovere ed evidenziare le buone prassi e le possibilità di una maggiore collaborazione transnazionale con il sostegno dell'ELA.</li> </ul>
16:40 -17:00	<b>Sessione 7 (continuazione). Presentazione delle discussioni dei gruppi di lavoro in sessione plenaria</b>
<b>Sera</b>	<b>Cena e attività di rete</b>

<b>SECONDO GIORNO</b>	<b>Giovedì 11 maggio 2023</b>
09:30 - 09:40	Presentazione della seconda giornata
09:40 - 10:10	<p><b>Sessione 8.</b> <a href="#">Lo strumento di notifica del distacco dei lavoratori in Belgio (Limosa) nella pratica</a></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Obiettivo:</b> illustrare l'esperienza belga relativamente agli strumenti di notifica nazionali in un contesto di mobilità dei lavoratori nell'UE e fornire indicazioni sulle modalità con le quali i dati raccolti forniscono supporto ai responsabili politici e ai servizi di ispezione.</li> </ul>
10:10-10:40	<p><b>Sessione 9.</b> <a href="#">La digitalizzazione della procedura di distacco dei lavoratori a Malta</a></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Obiettivo:</b> spiegare e illustrare alcune buone prassi nel settore della mobilità dei lavoratori nell'UE (Malta)</li> </ul>
10:40 - 10:50	Domande e risposte (sessioni 8-9)
<b>10:50 - 11:10</b>	<b>Pausa caffè e attività di rete</b>
11:10 -11:40	<p><b>Sessione 10.</b> <a href="#">Il futuro della mobilità dei lavoratori nell'UE</a></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Obiettivo:</b> presentare una breve panoramica degli sviluppi e delle problematiche. Spiegare ai partecipanti in che modo l'evoluzione dei modelli di lavoro, la mobilità e la digitalizzazione stanno incidendo o probabilmente incideranno sul coordinamento della sicurezza sociale e sulla libera circolazione dei lavoratori in futuro.</li> </ul>
11:40 -13:00	<p><b>Sessione 11.</b> Tre gruppi di lavoro</p> <p><b>Gruppo di lavoro 1:</b> <a href="#">cittadini di paesi terzi</a>  <b>Gruppo di lavoro 2:</b> <a href="#">telelavoro</a>  <b>Gruppo di lavoro 3:</b> <a href="#">lavoro pluristatale</a></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Obiettivo:</b> conoscere le problematiche peculiari di un settore specifico della mobilità dei lavoratori. Risolvere congiuntamente i casi e gli esercizi presentati.</li> </ul>
<b>13:00 - 14:15</b>	<b>Pranzo e attività di rete</b>
14:15 -14:45	<b>Sessione 11 (continuazione). Presentazione delle discussioni dei gruppi di lavoro in sessione plenaria</b>
14:45 -15:00	<b>Sessione 12.</b> <a href="#">La pubblica amministrazione e il ruolo di coordinamento degli ufficiali di collegamento nazionali</a> nell'ELA: il caso di Malta
15:00 -17:30	<b>Sessione 13.</b> Visita di studio – expo del servizio pubblico di Malta

<b>Sera</b>	<b>Cena</b>

<b>TERZO GIORNO</b>	<b>Venerdì 12 maggio 2023</b>
09:00 - 09:10	Presentazione del terzo giorno
09:10 - 10:25	<p><b>Sessione 14.</b> <a href="#">Lavoro in gruppo: tre gruppi di lavoro lavorano allo stesso caso complesso</a></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Obiettivo:</b> discutere le esperienze in materia di casi transnazionali di mobilità, sensibilizzare alle complessità e alle difficoltà pratiche nell'attuazione e nell'applicazione delle norme nonché all'importanza della cooperazione transnazionale per affrontarle; promuovere ed evidenziare le buone prassi e le possibilità di una maggiore collaborazione transnazionale con il sostegno dell'ELA.</li> </ul>
10:25 - 10:50	<b>Sessione 14 (continuazione). Presentazione delle discussioni dei gruppi di lavoro in sessione plenaria</b>
<b>10:50 - 11:05</b>	<b>Pausa caffè e attività di rete</b>
11:05 - 12:15	<p><b>Sessione 15.</b> <a href="#">Lezione di chiusura e conseguente tavola rotonda</a></p> <p>«Lacune nell'applicazione delle norme del diritto dell'UE in materia di mobilità dei lavoratori: bilancio e prospettive future»</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Obiettivo:</b> concludere il corso di formazione delineando le sfide e i dibattiti in materia di applicazione del diritto dell'UE in materia di mobilità dei lavoratori</li> </ul>
12:15 - 12:30	Chiusura ufficiale della formazione da parte dell'ELA
<b>12:30 - 13:45</b>	<b>Pranzo di saluto</b>
Pomeriggio	Partenze