



Final Report



RAPPORTO FINALE

I seguenti autori hanno contribuito alla stesura di questo rapporto:

Aleksandra Kaydzhyska, Giuseppe Perretti (AEIP); Barbara De Micheli, Sofia Gualandi (FGB Srl Sb); Catarina Sales Oliveira, Joana Marques, Susana Villas-Boas, Luisa Veloso (CIES – ISCTE); Bianca Maria Baron, Giovanni Carapella, Gazmend Llanaj, Feliciano Iudicone (CNCE); Marta Hevia Fano (FLC Asturias); Lisa Dornberger, Dana Schäfer (Soka Bau); Jakub Kus (ZZ Budowlani).

La redazione è stata curata da: Feliciano Iudicone (CNCE - Italy)

Questo rapporto è stato completato nel mese di dicembre 2022

Per sapere di più sul progetto EMECs, visita il sito: emecs-project.eu



Questo rapporto è stato prodotto per il progetto EMECs (VS/2020/0497), che ha ricevuto un finanziamento nell'ambito della Call for proposal VP/2020/007 della Direzione Generale Occupazione, Affari Sociali e Inclusione della Commissione europea. Le opinioni espresse riflettono esclusivamente il punto di vista degli autori. La Commissione europea non è responsabile dell'uso che può essere fatto delle informazioni ivi contenute.

Sommario

Introduzione.....	1
Il partenariato.....	3
La pandemia e il distacco dei lavoratori: misure d'emergenza e principali ostacoli.....	6
La pandemia e l'uso di strumenti digitali per migliorare le attività di monitoraggio e attuazione: i risultati del progetto EMEcs.....	22
Una visione per il post-pandemia: la Cassetta degli attrezzi europea del progetto EMEcs.....	28
Conclusioni.....	33
Allegato 1 - Link ai rapporti del progetto EMEcs.....	36



Introduzione

Il presente rapporto è stato elaborato nell'ambito del progetto "Il contesto di mercato europeo nel settore delle costruzioni. Migliorare la libera circolazione dei lavoratori distaccati nell'UE" (EMECs), cofinanziato dalla Commissione europea, che affronta l'impatto della pandemia di COVID-19 sulla mobilità, le condizioni di lavoro e la protezione sociale dei lavoratori distaccati nel settore edile.

Attraverso attività di ricerca e di apprendimento reciproco, il progetto mira a fornire proposte e raccomandazioni per meglio supportare i lavoratori distaccati in caso di future pandemie.

In particolare in una prima fase il progetto ha esaminato informazioni di contesto mediante sei **country report** sui paesi coperti, vale a dire Germania, Italia, Polonia, Portogallo, Romania e Spagna. Seguendo un questionario standard, i country report descrivono: restrizioni alla libera circolazione dei lavoratori e alle attività produttive; l'effettivo impatto della pandemia sul distacco secondo i dati e le evidenze disponibili; i problemi riscontrati dalle imprese coinvolte nel distacco e dai lavoratori distaccati stessi; casi di focolai di COVID-19 nei cantieri edili.

I risultati sono stati riassunti e comparati nell'**EU Report**, che include anche un paragrafo sulle misure pertinenti a livello dell'Unione Europea (UE) per coordinare le restrizioni alla mobilità.

L'**EU Handbook** del progetto invece esplora le risposte alla pandemia adottate nell'ambito della salute e sicurezza sul lavoro (SSL) del settore edile, la diffusione di informazioni, la protezione sociale per i lavoratori distaccati, nonché i cambiamenti legati alla pandemia che interessano la formazione professionale nel settore edile in tutti i paesi coinvolti. Il testo combina informazioni generali con esempi e questioni di grande interesse per i lavoratori distaccati, che arricchiscono le raccomandazioni di policy.

Inoltre, una fase specifica è stata dedicata ad analizzare come le attività di monitoraggio e controllo possano beneficiare di nuovi strumenti, soprattutto in vista di situazioni - come quelle vissute durante la pandemia di COVID-19 -, in cui i controlli devono essere tempestivi, è necessario evitare il più possibile le irregolarità ed è più difficile condurre ispezioni fisiche.

A tal fine, il progetto EMEcs: (i) ha valutato un set di strumenti digitali in grado di migliorare il monitoraggio delle condizioni di lavoro da parte delle autorità pubbliche o delle aziende stesse, e (ii) ha esaminato i contenuti di una serie di annunci di lavoro, per testare potenziali approcci atti a prevenire irregolarità nell'ambito dei processi di assunzione. I partner avrebbero dovuto anche prendere contatto diretto con le imprese distaccanti facendo leva sull'articolo 9, paragrafo 1, lettera f) della direttiva 2014/67/UE, che prevede l'eventuale indicazione di una persona di contatto per le parti sociali nella dichiarazione preliminare di distacco. Sfortunatamente, nonostante la cooperazione con i sindacati all'interno e all'esterno del partenariato del progetto, non è stato possibile portare a termine questa attività. I sindacati hanno affermato di non disporre dei dati necessari, o perché le normative non erano state recepite nel paese, o perché le autorità pubbliche non hanno garantito loro l'accesso alle informazioni disponibili nelle dichiarazioni.

I rapporti e i risultati intermedi del progetto sono stati realizzati combinando attività di ricerca desk con attività di ricerca sul campo, tra cui due focus group (il primo svoltosi online il 12 maggio 2021; il secondo a Verona il 12 novembre 2021) e diversi eventi pubblici (tre workshop online tra ottobre e dicembre 2022; due seminari di *mutual learning*, a Wiesbaden il 21 luglio 2022 e a Bologna il 21 ottobre 2022; una conferenza finale online il 16 dicembre 2022). Il progetto ha prodotto anche 51 interviste rivolte alle autorità pubbliche, alle parti sociali, alle imprese e ad altri soggetti interessati nei paesi coinvolti. Tre interviste sono state dedicate ad aspetti di rilevanza europea riguardanti la mobilità dei lavoratori distaccati, i limiti in materia di protezione sociale e le innovazioni digitali nel quadro del coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Le organizzazioni coinvolte sono state la Confederazione europea dei sindacati (CES), la rete *Labour Mobility Initiative*, che riunisce esperti e stakeholder sul tema della mobilità transfrontaliera dei lavoratori, e l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), che attualmente gestisce il progetto pilota del Passaporto Europeo di Sicurezza Sociale (*European Social Security Pass*).

Infine, la **Cassetta degli attrezzi europea** ricapitola le informazioni tratte dai precedenti rapporti ed attività di progetto per fornire un elenco di raccomandazioni di policy sui diversi argomenti trattati e una bozza di protocollo SSL da utilizzare come base in caso di future emergenze simili.

Il **rapporto finale** riassume i risultati del progetto mostrando il percorso compiuto dall'inizio del processo fino all'elaborazione delle raccomandazioni di policy. La disponibilità di questo documento in tutte le lingue del progetto ha anche lo scopo di diffondere una sintesi dei risultati a un vasto pubblico in tutti i paesi coinvolti nel partenariato.

L'Allegato fornisce l'elenco completo dei rapporti di progetto citati lungo il testo, dove i lettori possono trovare informazioni dettagliate e una descrizione completa delle misure e degli strumenti ivi menzionati.

Il partenariato

Il progetto EMEcs è stato realizzato da un partenariato composto da sette organizzazioni provenienti da Belgio, Germania, Italia, Polonia, Portogallo e Spagna, con il supporto a titolo gratuito di un'organizzazione dalla Romania, coinvolta come "associata" del partenariato. Il successo del progetto è stato possibile anche grazie ai servizi di ricerca forniti in subappalto da Eastern Marketing Insights (EMI), che ha implementato le attività a livello nazionale riguardanti la Romania. Di seguito viene fornita una breve descrizione dei membri del partenariato.

Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili (CNCE) (Italia) – Coordinatore

La Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili (CNCE) è un organismo istituito e gestito congiuntamente dalle organizzazioni sindacali e datoriali italiane del settore delle costruzioni. Ai sensi dei contratti collettivi di settore, alla CNCE è affidato il coordinamento e il monitoraggio delle 113 Casse Edili/Edilcasse attive in tutta Italia a livello territoriale, nonché le attività di cooperazione istituzionale a livello nazionale e internazionale.

L'attività principale delle Casse Edili/Edilcasse è quella di integrare una quota della retribuzione dei lavoratori edili, ricevendo contributi dai datori di lavoro destinati al pagamento delle ferie, della tredicesima e di altre prestazioni.

Associazione europea delle istituzioni paritetiche (AEIP) (Belgio) – Partner

L'Associazione europea delle istituzioni paritetiche (AEIP) è un'organizzazione di advocacy con sede a Bruxelles che rappresenta organizzazioni a tutela del reddito e della protezione sociale dei lavoratori, istituite e gestite dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dai sindacati su base paritetica nell'ambito dei contratti collettivi in 11 Stati membri dell'UE. In particolare, l'AEIP si occupa, attraverso gruppi di lavoro dedicati, di piani pensionistici coordinati in Unione Europea, fondi pensione, assicurazioni sanitarie complementari, fondi di assicurazione contro la disoccupazione, ferie retribuite, e SSL.

SOKA BAU (Germania) – Partner

La SOKA BAU è un ente bilaterale fondato dalle parti sociali dell'industria edile tedesca *Zentralverband Deutsches Baugewerbe* e *Hauptverband der Deutschen Bauindustrie* (come organizzazioni datoriali) e dal sindacato *IG Bauen-Agrar-Umwelt*. La SOKA BAU unisce due istituzioni sotto lo stesso cappello: *Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft* (Fondo per le ferie retribuite e fondo per la formazione professionale dell'industria edile tedesca, ULAK) e *Zusatzversorgungskasse der Bauwirtschaft* (Fondo pensione dell'industria edile tedesca, ZVK). Insieme, questi enti assicurano i congedi per gli operai sia in Germania che quando distaccati all'estero, gestiscono il fondo pensionistico e cofinanziano la formazione professionale dei lavoratori e delle imprese del settore edile.

Fondazione Giacomo Brodolini (FGB) (Italia) – Partner

La Fondazione Giacomo Brodolini srl SB (FGB) è un centro di ricerca privato sui temi del lavoro e dell'inclusione sociale che si occupa di progettazione, analisi e valutazione delle politiche pubbliche a tutti i livelli di governance. Tra i suoi principali ambiti di attività troviamo: condizioni di lavoro, relazioni industriali, parità di genere, diritti fondamentali e innovazione sociale.

Związek Zawodowy Budowlani (Polonia) – Partner

Il sindacato *Budowlani* riunisce oltre 10.000 lavoratori in tutta la Polonia, e rappresenta lavoratori edili, membri di cooperative edilizie, silvicoltori, lavoratori della protezione ambientale, falegnami, lavoratori dell'industria del mobile e altri. Fondata oltre 125 anni fa, la *Budowlani* è l'erede legale di molti sindacati un tempo operanti nei diversi settori raggiunti dalla sua attività. I suoi membri sono attivi in oltre 260 organizzazioni di base a livello aziendale o territoriale dislocate in 14 distretti.

Instituto Universitario de Lisboa (ISCTE – IUL) (Portogallo) – Partner

L'Istituto universitario di Lisbona (ISCTE-IUL), fondato nel 1972, è una delle prime università moderne in Portogallo, il cui obiettivo principale è lo studio del lavoro e delle dinamiche sociali in un mondo del lavoro in evoluzione. L'Università è impegnata attivamente in progetti di collaborazione, di networking e partenariati in tutto il mondo, inclusa una serie di programmi educativi, di formazione e di ricerca sostenuti dall'Unione Europea. L'ISCTE-IUL partecipa al progetto attraverso il suo Centro di Ricerca e Studi in Sociologia (CIES-ISCTE).

Fundación Laboral de la Construcción del Principado de Asturias (FLC Asturias) (Spagna) – Partner

La Fondazione del lavoro del settore delle costruzioni del Principato delle Asturie (*FLC Asturias*) è un ente bilaterale fondato nel 1988 dalle parti sociali dell'industria edile asturiana. Oggi è gestita, per i datori di lavoro, dalla *Confederación Asturiana de la Construcción* (ASPROCON) e, per i lavoratori, dai sindacati *CC.OO. Construcción y Servicios de Asturias* e *Federación de Industria, Construcción y Agro de la UGT* (UGT FICA) *de Asturias*. Il suo obiettivo principale è provvedere a servizi di interesse generale per il settore edile asturiano, come il miglioramento delle competenze dei loro professionisti attraverso la formazione professionale, la promozione della SSL, il sostegno alla crescita dell'occupazione attraverso servizi di intermediazione del mercato del lavoro e l'erogazione di numerose prestazioni e agevolazioni sociali per lavoratori e imprese.

Casa Socială a Constructorilor (CASOC) (Romania) – Organizzazione associata

La Casa sociale dei Costruttori (CASOC) è stata costituita ai sensi della legge rumena n. 215/1997. Si tratta di un ente bilaterale gestito congiuntamente dalle parti sociali dell'industria edile rappresentative a livello settoriale. CASOC sostiene la stabilità del reddito dei lavoratori del settore edile e della produzione di materiali mediante indennità e sussidi finanziati col contributo dei datori di lavoro, dei dipendenti del settore e dei beneficiari dei lavori edili.

La pandemia e il distacco dei lavoratori: misure d'emergenza e principali ostacoli

La nuova normalità nella pandemia: tutela della salute e restrizioni alla mobilità

La pandemia ha stravolto idee e convinzioni date per scontate, spingendo gradualmente i governi nella maggior parte degli Stati membri dell'UE a limitare i viaggi e gli assembramenti come rimedio per ridurre l'entità dei contagi in un momento in cui i dispositivi di protezione come le mascherine si erano esauriti rapidamente, la conoscenza sul virus era limitata e i servizi sanitari erano impreparati ad affrontare l'aumento delle unità di terapia intensiva, soprattutto ove indebolite da decenni di politiche di austerità.

Come descritto nei country report e nell'EU Report, a partire da marzo 2020, tutti i paesi interessati hanno adottato dichiarazioni di **stato di emergenza**, consentendo ai governi di agire rapidamente e al di fuori delle prerogative standard al fine di affrontare la pandemia.

Le **restrizioni agli spostamenti internazionali** sono state tra le prime misure di emergenza, anche se con approcci leggermente diversi.

Ad esempio, mentre molti governi hanno limitato significativamente il traffico aereo e, in alcuni casi, hanno reintrodotta i controlli alle frontiere, il Portogallo ha implementato restrizioni simili con eccezioni rivolte ai lavoratori transfrontalieri e alle persone provenienti da paesi con grandi comunità portoghesi, come Regno Unito, Stati Uniti d'America, Venezuela, Canada e Sud Africa. Uno degli obiettivi era facilitare il ritorno a casa delle persone che avevano perso il lavoro a causa della pandemia.

In generale, le restrizioni erano accompagnate da un periodo di **quarantena di 14 giorni** all'ingresso, al netto di alcune eccezioni. Ad esempio, l'Italia ha escluso da questa regola i lavoratori transfrontalieri e i lavoratori in ingresso per brevi periodi, la Polonia ha esentato i lavoratori in distacco o provenienti dai paesi confinanti, la Germania ha tutelato i "pendolari" e gli autotrasportatori.

Le specificità dei lavoratori distaccati sono state considerate dalla Comunicazione della Commissione europea del 30 marzo 2020 volta a coordinare le restrizioni all'esercizio della libera circolazione dei lavoratori durante la pandemia di COVID-19¹, ma hanno trovato poco spazio nell'elaborazione delle politiche a livello nazionale, probabilmente a causa delle difficoltà di combinare le possibili eccezioni con un insieme indefinito di paesi. La Comunicazione della Commissione richiedeva l'istituzione di procedure specifiche, rapide e senza oneri, per la circolazione transfrontaliera dei lavoratori in occupazioni a rischio, anche per i frontalieri e i distaccati, e altresì per i lavoratori stagionali, in particolare nel settore agricolo. Questa è stata poi integrata da un elenco di occupazioni considerate critiche, tra cui, tra le altre, alcune legate all'edilizia, come "Specialisti dell'ingegneria quali ingegneri e tecnici energetici ed elettrotecnici", "Personale che opera in infrastrutture critiche o altrimenti essenziali", e "Professioni tecniche nelle scienze e nell'ingegneria (compresi i tecnici addetti a impianti di trattamento e distribuzione delle acque)".

Lock-down e settore edile

A differenza di altri settori, le attività edili non si sono fermate.

In Germania, nel marzo 2020, il Ministero Federale dell'Interno (BMI) ha pubblicato una guida sugli appalti durante la crisi COVID-19. In seguito a consultazioni con le principali associazioni del settore, sono state incoraggiate gare d'appalto e la pianificazione di progetti di costruzione federali, richiedendo al contempo clausole che consentissero di prorogare le scadenze in caso di interruzioni causate dal COVID-19.

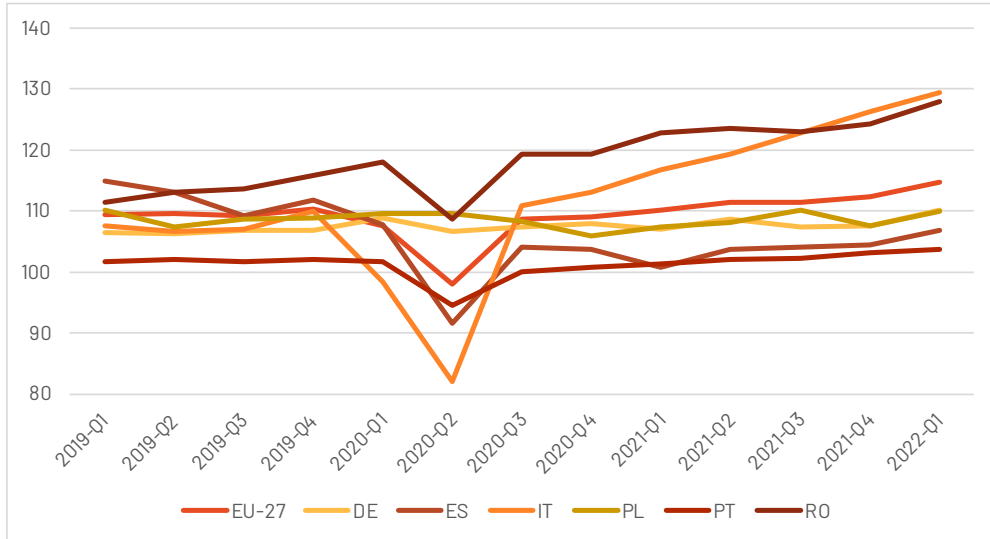
In Romania, il Ministro per i Fondi Europei e il Ministro per i Trasporti, le Infrastrutture e le Comunicazioni hanno sottoscritto una lettera aperta destinata ai beneficiari e ai costruttori coinvolti nei progetti infrastrutturali. In questa lettera, il governo ha rafforzato il sostegno ai progetti infrastrutturali attraverso i finanziamenti europei e ha chiesto di proseguire le attività.

Italia e Spagna hanno rappresentato un'eccezione tra i paesi coperti. L'Italia ha imposto l'interruzione dei lavori edili tra il 23 marzo e il 3 maggio 2020, mentre in Spagna la sospensione è durata dal 30 marzo al 12 aprile 2020. Successivamente, il governo spagnolo ha bloccato solo alcune attività relative agli edifici già esistenti fino al 25 maggio 2020. In entrambi i paesi sono state esentate dal divieto le opere di ingegneria civile, anche se l'eccezione in Spagna ha riguardato soprattutto le opere di approvvigionamento, depurazione, conduzione e sanificazione dell'acqua. La Spagna ha consentito anche altri lavori edili, come quelli essenziali per la manutenzione e la sicurezza degli edifici e l'adeguata fornitura di servizi pubblici da parte di società appaltatrici di lavori pubblici.

¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03)).

Tuttavia, secondo i dati Eurostat, la pandemia sembra aver inciso sulle ore lavorate in tutti i paesi considerati, anche a causa della paura del virus, della carenza di materiali e per le restrizioni all'ingresso di lavoratori distaccati e migranti, come evidenziato nei country report riguardanti Germania e Polonia.

Figura 1. Ore lavorate nel settore edile (2015=100)



Fonte: Eurostat, Statistiche congiunturali europee sulle imprese (STS)

La pandemia e gli orientamenti dell'UE sulle restrizioni agli spostamenti internazionali

A fronte dell'evoluzione dei dati e delle informazioni sulla pandemia, le istituzioni dell'UE hanno coordinato le restrizioni passando a un **approccio basato sulle aree a rischio**. Con la raccomandazione (UE) 2020/1475², adottata il 13 ottobre 2020, sono stati introdotti diversi codici colore per etichettare le aree sulla base di indicatori epidemiologici concordati, prestando "particolare attenzione alle specificità delle regioni transfrontaliere, delle regioni ultraperiferiche, delle exclave e delle zone geograficamente isolate".

Il Consiglio UE ha invitato gli Stati membri a limitare le possibili restrizioni all'ingresso dalle aree a rischio consentendo l'entrata con una quarantena di 14 giorni o un test COVID-19 negativo, possibilmente all'arrivo. Le eccezioni alla quarantena dovevano essere mantenute per i lavoratori che svolgono occupazioni essenziali, insieme ad altre categorie, come i passeggeri in transito o le persone che viaggiano per motivi familiari o di lavoro improrogabili. Nel febbraio 2021 è stata introdotta un'altra eccezione che elimina

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32020H1475>.

o riduce gli obblighi di tamponi o quarantena per tutte le persone che vivono nelle regioni di confine e che attraversano il confine su base giornaliera o di frequente³. Infine, a seguito dell'adozione dei vaccini e di norme comuni per il rilascio di un certificato COVID-19 digitale Europeo che attesti la negatività al test COVID-19, l'avvenuta vaccinazione o la guarigione dal virus, la raccomandazione (UE) 2022/107⁴, a partire dal 1° febbraio 2022, ha adottato un **approccio** verso le restrizioni di viaggio **basato sulla situazione individuale**. Gli Stati membri potrebbero ancora introdurre restrizioni per le aree ad alto rischio, previa notifica da presentare possibilmente in anticipo alla Commissione europea e agli altri Stati membri, e giustificando tali restrizioni sulla base di criteri di necessità e proporzionalità. La raccomandazione ha inoltre esortato gli Stati membri a non richiedere il certificato COVID-19 alle persone che vivono nelle regioni di confine e che attraversano il confine su base giornaliera o frequentemente.

L'impatto delle restrizioni sul distacco dei lavoratori: una riduzione importante ma temporanea dei flussi internazionali

La valutazione dell'impatto delle restrizioni sulla mobilità dei lavoratori distaccati si è rivelata impegnativa a causa di lacune e incoerenze tra le due possibili fonti, ovvero i dati dei **certificati A1** emessi ai sensi del regolamento CE 883/2004 e del regolamento CE 987/2009, e quelli delle **dichiarazioni preliminari** introdotte a seguito della direttiva *Enforcement* 2014/67/UE. Quanto alle principali incongruenze derivanti dalle caratteristiche delle fonti, si ricorda che i certificati A1 attestano la normativa applicabile ai fini del coordinamento previdenziale, consentendo alle imprese di confermare la corretta assicurazione dei lavoratori nel paese distaccante, eventualmente a copertura di più distacchi dello stesso lavoratore o richiesta a distacco già iniziato, mentre le dichiarazioni preliminari devono essere presentate prima di ogni distacco per informare le autorità del paese ospitante⁵. Per di più, oltre alle differenze nella nozione di distacco alla base delle due fonti, le statistiche non sono sempre disponibili per lo stesso livello di dettaglio, ad esempio mancano diversi dati nelle disaggregazioni per settore. Infine, l'introduzione recente delle dichiarazioni preliminari, la scarsa consapevolezza di questo obbligo e le difficoltà nell'applicarlo suggeriscono una diffusione ancora limitata dello strumento, almeno in alcuni paesi. Un esempio è disponibile nel country report italiano, che riassume i dati disponibili per ricostruire i flussi di lavoratori distaccati nel paese. Come si evince dalla tabella che segue, mentre i dati dei certificati A1 non erano disponibili a livello settoriale, il numero complessivo di distacchi appare dimezzato nel

3 Articolo 19b, introdotto dalla raccomandazione del Consiglio UE 2021/119 del 1° febbraio 2021.

4 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32022H0107>.

5 Per ulteriori dettagli sulle differenze tra le due fonti, si veda: De Wispelaere, F., De Smedt, L. e Pacolet, J. (2021), *Posting of workers. Collection of data from the prior notification tools. Reference year 2019*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo, pagg. 34-35.

confronto tra le dichiarazioni preliminari di distacco e le richieste di certificati A1, suggerendo un'ampia zona di elusione.

Tabella 1. Numero di distacchi e di lavoratori distaccati in Italia – dati a confronto

Periodo	CERTIFICATI PD A1 (SOLO PER I DIPENDENTI)	DICHIARAZIONI preliminari NAZIONALI		
	N. di distacchi	N. di distacchi	N. di lavoratori distaccati	N. di lavoratori distaccati (solo edili)
2019	166,078	81,020	31,023	4,413
2020	87,923	34,260	7,694	825
2021 (1° trimestre)	N.a.	20,077	13,480	1,458

Elaborazione del progetto EMEcs a partire dai dati dei certificati A1 e delle dichiarazioni nazionali. Si veda: CNCE, FGB srl SB (2022), EMEcs country report italiano, disponibile su: https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/10/EMECs_Italy.pdf

Inoltre, durante il focus group tenutosi a Verona il 12 novembre 2021, alcuni direttori delle Casse Edili hanno sottolineato che il numero di distacchi nel settore edile ricavabile dalle dichiarazioni preliminari è di gran lunga superiore al numero di lavoratori dichiarati alle casse, mettendo in guardia da un diffuso mancato rispetto dell'obbligo di iscrizione e contribuzione alle Casse Edili/Edilcasse italiane.

Tra i dati più attendibili e completi, i lavoratori edili distaccati verso la Germania, secondo le dichiarazioni nazionali, sono diminuiti del 4,3% nel 2020 (82.351, in calo rispetto agli 86.014 del 2019), per poi vedere una ripresa nel 2021 (83.112). Il country report spagnolo evidenzia un calo di quasi il 40% dei certificati A1 rilasciati dalle autorità spagnole per i dipendenti distaccati a norma dell'articolo 12 del regolamento CE 883/2004 tra il 2019 e il 2020 e del 54% nei certificati A1 rilasciati per distacchi verso la Spagna. Tuttavia, il calo dei lavoratori inviati all'estero appare più contenuto se si considera che la quota di lavoratori inviati all'estero nelle attività edilizie è aumentata tra il 2019 e il 2020 dal 45% al 60% (la quota è rimasta piuttosto stabile, invece, per i lavoratori distaccati in Spagna).

In linea con questi dati, la percezione della maggioranza delle parti interessate intervistate è che la **chiusura delle frontiere abbia influito sul distacco**. Ciò è stato confermato dagli intervistati nel caso tedesco, che hanno riferito di difficoltà al confine con la Polonia. Il country report portoghese individua nelle questioni logistiche un ostacolo

rilevante, che incide anche sulla possibilità per i lavoratori di tornare in Portogallo o nel paese di destinazione a causa della **mancanza di opzioni di trasporto praticabili**. Nel country report polacco si fa menzione delle difficoltà avute nell'organizzare l'invio e il ritorno dei lavoratori distaccati e nel fornire loro un alloggio in attesa del ritorno a casa. Tuttavia, il rapporto sostiene che questi problemi hanno avuto breve durata, soprattutto nel caso di distacco in paesi che hanno adeguato rapidamente le procedure di ingresso, come il Belgio e la Germania. **Lunghe code** sono state segnalate anche alle frontiere della Romania, in particolare con l'Ungheria e durante la prima ondata della pandemia, con i cittadini rumeni residenti o occupati all'estero che tornavano a casa dopo l'introduzione delle prime restrizioni in Italia e in altri paesi dell'Europa occidentale e centrale.

Definizione e adeguamento delle misure di emergenza: un campo importante per le parti sociali

Negli Stati membri dell'UE coinvolti nel progetto, la consultazione dei governi con le parti sociali ha contribuito a ridurre i possibili dubbi e ad adeguare le disposizioni di emergenza. Ad esempio, in Spagna le parti sociali hanno esercitato pressioni per rivedere le regole sull'occupazione dei veicoli, ottenendo che fosse consentita più di una persona a bordo, a condizione che fosse garantita una distanza di sicurezza di 1,5 metri e che fosse indossata la mascherina. A questo proposito, considerando anche la prosecuzione delle attività edili, il dialogo sociale è stato fondamentale per l'attuazione delle misure di emergenza per la realizzazione dei lavori, dettagliate in **linee guida o protocolli di SSL** specifici per il settore. In Italia e Spagna, le parti sociali del settore edile hanno partecipato all'elaborazione di linee guida settoriali; in Portogallo ne hanno informato la stesura da parte delle autorità pubbliche; in Polonia è stata un'associazione di datori di lavoro a proporre raccomandazioni non vincolanti per adattare le misure sanitarie COVID-19 al settore edile. Il consigliere della CES intervistato ha invece lamentato il mancato coinvolgimento delle parti sociali da parte della Commissione Europea e la scarsa attenzione prestata nella normativa UE emanata per coordinare le limitazioni alla mobilità alla tutela delle condizioni di lavoro rispetto all'obiettivo di salvaguardare la mobilità e la prosecuzione delle attività.

Disponibilità di informazioni per aziende e lavoratori: problemi e buone pratiche

Tra i principali problemi riscontrati da imprese e lavoratori, l'accesso alle informazioni sulle disposizioni applicabili è stato etichettato come un aspetto critico, soprattutto in termini di consapevolezza sulle restrizioni applicabili all'estero e sui cambiamenti delle stesse, a causa di ostacoli linguistici, scarso supporto da parte delle autorità del paese distaccante, difficoltà nell'individuare contatti rilevanti all'estero e frequenti modifiche delle regole. Durante il focus group di Verona, è emerso che alcune aziende italiane

hanno segnalato **difficoltà nell'accedere alle informazioni** sulle restrizioni applicabili all'estero, considerato lo scarso supporto al riguardo fornito dalle autorità italiane. Le interviste della SOKA BAU con aziende e parti interessate mostrano differenze nell'interpretazione delle regole da parte dei vari dipartimenti sanitari. Ad esempio, il personale al confine con l'Austria è stato messo formalmente in quarantena anche quando i regolamenti prevedevano il contrario. Nella maggior parte dei casi, le controversie si sono risolte in maniera positiva solo dopo la fine della quarantena. Invece, la presenza di normative COVID-19 diverse a seconda degli stati tedeschi, dovute al sistema federale del paese, ha provocato incertezze sull'ingresso nel paese.

Tuttavia la ricerca svolta per l'EU Handbook ha individuato molte **buone pratiche di diffusione delle informazioni** in diverse lingue o tramite un ampio ricorso a **immagini ed illustrazioni**, in modo da garantire una comprensione più ampia possibile. Ad esempio, gli enti bilaterali italiani del settore delle costruzioni hanno messo a disposizione un video che spiega in modo semplice i contenuti del protocollo adottato per contrastare il rischio COVID-19 nei cantieri, e allo stesso scopo hanno elaborato poster in più lingue. In Spagna, il fondo per la formazione professionale FLC ha fornito **formazione online gratuita** su diversi argomenti, tra cui la protezione dal COVID-19 nel settore edile; in Germania, l'*Arbeit und Leben Institute* ha organizzato webinar in diverse lingue per informare i lavoratori non solo sugli aspetti relativi alla salute, ma anche sui loro diritti sul lavoro e in termini di protezione sociale durante la pandemia. È stato constatato che la Romania ha sviluppato siti web informativi ufficiali solo in rumeno. Tuttavia, come puntualizzato dal CASOC, l'Istituto nazionale per la sanità pubblica, che ha fornito informazioni sulle misure per affrontare COVID-19, ha recentemente sviluppato un nuovo sito Web⁶, la cui versione inglese sarà presto operativa. Il progetto ha individuato anche un'iniziativa di **cooperazione istituzionale** volta a colmare analoghe carenze informative. In Germania, è stata creata una task force internazionale che unisce gli stati della Renania settentrionale-Vestfalia e della Bassa Sassonia con le ambasciate tedesche nei paesi confinanti dei Paesi Bassi e del Belgio. L'obiettivo era migliorare la condivisione reciproca delle informazioni, sincronizzare le attività e chiarire questioni di interesse comune per la gestione delle crisi. Più in generale, le autorità pubbliche, le parti sociali o le Organizzazioni non governative (ONG) hanno messo a disposizione volantini, manifesti o materiale informativo in inglese o nelle lingue delle più grandi comunità di migranti, anche se raramente in modo sistematico. Quella polacca è stata l'unica esperienza in cui sono stati resi disponibili siti web informativi nelle lingue dei lavoratori migranti, come indicato nel riquadro sottostante.

6 Vedi: <https://insp.gov.ro/>.

Riquadro 1: Polonia – Traduzione di informazioni chiave e numeri verdi dedicati ai lavoratori stranieri

Sul sito web del governo⁷ sono state fornite informazioni sulle condizioni per viaggiare e sulle altre misure relative al COVID-19 in diverse lingue, ossia in polacco, inglese, russo e ucraino. Informazioni specifiche sulle condizioni di soggiorno e lavoro in Polonia dei lavoratori distaccati e migranti durante la pandemia erano disponibili in polacco, inglese e russo nella sezione COVID-19 dell'Ufficio per gli Stranieri⁸, con infografiche per facilitare la comprensione delle disposizioni applicabili nelle diverse situazioni; nonché in polacco, inglese e in parte in ucraino sul sito web dell'Ispettorato nazionale del lavoro⁹. L'Ispettorato nazionale del lavoro polacco (PIP) ha predisposto linee telefoniche per fornire consulenza legale gratuita in polacco, inglese e russo, a beneficio dei lavoratori migranti e distaccati. Informazioni in lingue diverse da quelle sopra indicate sono state fornite dal sito web e dai numeri verdi operanti nell'ambito del progetto AKTYWATORWLKP implementato nella regione Wielkopolska¹⁰.

Anche in Spagna, come in Polonia, è stato approntato un numero verde, in modo tale da affrontare la necessità di supporto personalizzato e individuale che lavoratori e aziende hanno sperimentato in tempi di regole e procedure straordinarie.

Riquadro 2: Spagna – Poster, numeri verdi e guide per promuovere l'adozione di misure per affrontare il COVID-19

Sul sito web del Ministero della Salute spagnolo, nella sezione Informazioni ai cittadini¹¹, erano disponibili dei poster in diverse lingue (inglese, francese, arabo, rumeno, cinese, russo, bulgaro, tedesco e urdu), pensati per aiutare i cittadini stranieri a prevenire il contagio da COVID-19 affrontando separatamente, con l'ausilio di icone e immagini, diversi argomenti, ad esempio cosa fare in caso di sintomi, cosa fare in caso di diagnosi di COVID-19, raccomandazioni per una corretta quarantena, ecc.

L'8 giugno 2020, il Ministero spagnolo degli Affari Esteri, dell'Unione Europea e della Cooperazione ha inaugurato un servizio telefonico denominato "CONECTA International Mobility"¹² per facilitare la mobilità internazionale di imprenditori, lavoratori, tecnici o altri professionisti che avevano bisogno di viaggiare all'estero nonostante le restrizioni dovute al COVID-19. Attraverso una piattaforma, con una semplice telefonata o e-mail, gli utenti potevano fare richieste specifiche sulle condizioni e i requisiti di ingresso dei diversi paesi, le misure sanitarie stabilite e tramite quali canali era possibile beneficiare di clausole flessibili in caso di necessità di spostamento. Sono state trattate anche questioni riguardanti i requisiti e le procedure indispensabili per entrare in Spagna per motivi di lavoro o professionali. Il Ministero ha indirizzato in maniera uniforme tutti i quesiti pervenuti, li ha trasmessi ai diversi dipartimenti attraverso canali diversi, e ha fornito risposte omogenee e puntuali da parte delle pubbliche amministrazioni. Durante la prima settimana sono state fornite risposte a quasi 800 telefonate e a più di 100 e-mail¹³.

7 Vedi: <https://www.gov.pl/web/koronawirus>.

8 Vedi: <http://archiwalna.udsc.gov.pl/cudzniemcy/epidemia-koronawirusa/>.

9 Vedi: <https://www.pip.gov.pl/pl/informacje-dla-obcokrajowcow/covid-19-informacje-dla-cudzoziemcow>.

10 Vedi: <https://www.migrant.info.pl/>.

11 Vedi: <https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/ciudadania.htm>.

12 Cfr. La Moncloa (2020), Exteriores lanza CONECTA Movilidad Internacional, un servicio de información para facilitar los desplazamientos internacionales de empresarios y trabajadores, comunicado stampa, 05 giugno, disponibile all'indirizzo: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/exteriores/Paginas/2020/050620-conecta.aspx>.

13 Cfr. La Moncloa (2020), Exteriores atiende 800 consultas sobre viajes laborales al extranjero durante la

Implementazione delle restrizioni e delle misure di emergenza: limiti e misure rivolte ai lavoratori distaccati

Tra i problemi di mobilità effettivamente riscontrati sul campo, il consulente della CES ha riferito che in alcuni casi i lavoratori venivano considerati essenziali in un paese e non in un altro, aspetto problematico dal momento che questa caratteristica costituiva una valida ragione per viaggiare. Ad esempio, i lavoratori del settore sanitario erano generalmente considerati essenziali, ma i lavoratori distaccati potevano essere talvolta inviati a riparare un macchinario necessario per il funzionamento delle attività ospedaliere. Tuttavia, i lavoratori distaccati a questo scopo, non facendo propriamente parte del personale sanitario, non erano a volte considerati essenziali nel paese ospitante, e quindi non potevano viaggiare. Alcuni intervistati hanno segnalato problematiche simili a causa della mancanza di riconoscimento reciproco per quanto riguarda i vaccini, poiché in alcuni paesi dell'UE era possibile ottenere il vaccino Sputnik o Sinovac, ma questi non erano riconosciuti in altri, il che significava dover produrre un test COVID-19 negativo laddove questo costituiva un'alternativa al certificato di vaccinazione per entrare in un paese o, come richiesto in Italia, per lavorare. Come anticipato, la pandemia ha spesso significato anche il prolungamento dei lavori, con la suddetta Comunicazione della Commissione Europea del 30 marzo 2020 che suggeriva di utilizzare l'opzione prevista dall'articolo 16 del regolamento 883/2004 per estendere la durata dei certificati A1. L'Italia ha considerato i certificati A1 in scadenza tra il 31 gennaio 2020 e il 31 luglio 2020 validi fino al 31 luglio 2020, come stabilito con la Comunicazione n. 1633 del 15 aprile 2020 dell'INPS. Interpellato sull'argomento, il presidente dell'INPS ha dichiarato che, sulla base di un riscontro preliminare delle filiali regionali, non si erano rese necessarie proroghe *ad hoc* dei certificati A1. Diversamente l'interruzione dei lavori e, di conseguenza, la cessazione del distacco potrebbero essere particolarmente problematici per i lavoratori distaccati da paesi terzi o per i cittadini di paesi terzi distaccati da un altro paese dell'UE.

La regione italiana Friuli Venezia Giulia, che confina con l'Austria e la Slovenia, ha permesso, in via eccezionale, ai lavoratori distaccati da paesi terzi di rimanere più a lungo del previsto (in caso di prolungamento dei lavori) o anche per lavori diversi da quelli dichiarati inizialmente, nel caso in cui le aziende coinvolte non fossero in grado di inviare altri lavoratori a svolgere i nuovi lavori. L'esperto della CES ha ricordato la particolare vulnerabilità e i rischi di irregolarità a cui sono esposti i lavoratori di nazionalità di paesi terzi distaccati da un paese dell'UE a un altro, a volte attraverso forme di distacco irregolare, per cui lo Stato membro del distacco non può essere considerato il luogo di lavoro abituale:

primera semana de 'Conecta Movilidad Internacional', Comunicato stampa, 14 giugno, disponibile all'indirizzo: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/exteriores/Paginas/2020/140620viajes-extranjero.aspx>.

“poiché i loro permessi di lavoro possono comunque essere stati rilasciati sulla base del loro status formale di occupazione nello Stato membro d'origine, il loro status di residenti può essere messo a rischio in caso di interruzione del lavoro e della missione di distacco all'estero. Le possibili conseguenze a cascata includono la perdita del lavoro, del reddito e dell'alloggio - che spesso è fornito dal datore di lavoro - finendo in una situazione di irregolarità. A seconda del tipo di permesso e della sua validità, i lavoratori distaccati cittadini di paesi terzi rischiano di essere trattenuti ed espulsi dallo Stato membro ospitante o addirittura da quello di provenienza”.

Gli obblighi di quarantena per i lavoratori che si recavano all'estero sono stati generalmente considerati impegnativi per le imprese: il country report rumeno sottolinea che essi costituiscono un disincentivo a distaccare i lavoratori all'estero per molte imprese attive a livello transfrontaliero, mentre quello polacco evidenzia che l'Ispettorato nazionale del lavoro (PIP) ha ricevuto molte richieste di informazioni sugli obblighi di quarantena per i lavoratori distaccati.

Per quanto riguarda i **test**, l'obbligo di tamponi per i lavoratori poco prima dell'ingresso (di solito entro 48 o 72 ore prima) è stato a volte difficile da rispettare, considerata la limitata disponibilità di voli e la lunghezza del trasporto su strada. Una società della Bosnia-Erzegovina intervistata ha sottolineato che l'obbligo del tampone era particolarmente problematico, considerando una durata di 15 ore del viaggio per la Germania, mentre una società rumena menzionata nel country report tedesco ha ricordato che il test costava circa 100 euro. Il rapporto ha anche evidenziato che alcune aziende sono riuscite ad ottenere rimborsi dallo Stato, ma non sempre era chiaro chi dovesse sostenere tali costi, tanto che spesso si è finito per addossarli al lavoratore stesso, come confermato dall'esperto della CES. Invece, nell'EU Handbook, Spagna e Portogallo riportano valutazioni positive sulla disponibilità dei test COVID-19 per le aziende, suggerendo un quadro generale contrastante sulla disponibilità effettiva e l'accessibilità dei test COVID-19 nell'Unione Europea.

Su questo aspetto, l'intervistato della *Labour Mobility Initiative* ha sottolineato la difficoltà per le aziende polacche di reperire sul mercato un numero sufficiente di test COVID e fornire ai lavoratori distaccati i tamponi entro le 72 ore previste per l'ingresso in Germania, anche a causa ritardo nella disponibilità dei risultati. Ciò ha spesso comportato anche la violazione delle regole, con casi di aziende che hanno spinto i lavoratori distaccati a varcare il confine tedesco senza fornire loro i test COVID-19 in tempo, spesso tramite viaggi in auto, in momenti in cui non c'erano controlli della polizia tedesca alle frontiere.

Il distacco durante la pandemia: tra vecchi e nuovi problemi

Tra i problemi incontrati dai lavoratori distaccati, oltre alla mancanza di accesso alle informazioni, ai limiti nelle funzionalità e all'introduzione delle restrizioni alla mobilità internazionale, rimane la questione dell'**alloggio**. Prove di condizioni abitative inadeguate sono state riportate in casi trattati dai media rumeni citati nel country report rumeno e nei country report di Germania, Polonia e Portogallo. Tra gli altri, un consulente dell'Associazione Europea dei Lavoratori Migranti e dell'Istituto PECO, intervistato, ha descritto i principali risultati di un'indagine sulle condizioni abitative a Francoforte-Griesheim, realizzata per conto delle due ONG, e riguardante principalmente i lavoratori dell'Europa dell'Est:

“La maggior parte delle stanze era di circa 20-25 metri quadrati e ospitava per lo più tre persone, più raramente quattro. Nella maggior parte delle unità abitative dell'edificio ci sono quattro stanze per corridoio, i cui occupanti condividono cucina e bagno. Tuttavia, ci sono unità abitative dell'edificio con corridoi molto più ampi e servizi igienici di conseguenza più grandi, anch'essi condivisi”.

Limiti nelle soluzioni di trasporto sono stati segnalati sia nei country report di Germania, Italia e Portogallo, sia da un sindacalista rumeno intervistato da EMI per il progetto. Un esperto italiano di SSL ha lamentato l'assenza di precauzioni negli spostamenti dei lavoratori con furgoni, eccetto per una frequente disinfezione di questi ultimi nelle fasi iniziali. Preoccupazioni simili sono state espresse da membri del sindacato tedesco IG BAU e di varie ONG, che lamentavano l'uso di furgoni a pieno regime e la violazione degli obblighi di utilizzo delle mascherine. Le interviste di valutazione realizzate con aziende che distaccano lavoratori in Germania, invece, hanno evidenziato casi di trasporto con autovetture ad occupazione ridotta e, la generale assenza in molti Stati federali tedeschi dell'obbligo di indossare la mascherina sui veicoli.

Secondo le interviste con i rappresentanti dei datori di lavoro e un sondaggio condotto dal Ministero dello sviluppo polacco presso le organizzazioni dei datori di lavoro, i sindacati e le grandi aziende, nella prima fase della pandemia del 2020 la Polonia ha registrato un'adeguata riorganizzazione delle modalità di trasporto nelle grandi aziende - che si sono fatte carico anche dei costi per lo spostamento in sicurezza dei lavoratori distaccati dall'estero - e una risposta più limitata nelle piccole imprese, che in genere fornivano solo dispositivi di protezione individuale come le mascherine per contrastare il COVID-19.

Alcune aziende rumene intervistate, citate nei country report tedesco e rumeno, hanno evidenziato **problemi psicologici** per i lavoratori, dovuti ai lunghi periodi di quarantena, inizialmente fissati a 14 giorni, nonché alle difficoltà di rientro a casa durante le vacanze o su base regolare nei casi di periodi di distacco più lunghi.

Il country report rumeno sottolinea che, sebbene fossero stati organizzati corridoi per i lavoratori, la maggioranza degli stakeholder intervistati per il progetto non ne era a conoscenza. La stessa organizzazione del lavoro poteva comportare una rigida divisione tra gruppi di lavoratori. Durante il focus group di Verona, la Cassa Edile di Udine ha ricordato l'esperienza di alcune aziende che hanno creato delle "bolle", limitando i contatti tra i propri lavoratori all'estero e le persone esterne, per prevenire la malattia, e continuare così a lavorare in sicurezza. Una società ha anche organizzato voli charter per spostare grandi squadre di lavoratori edili nel momento in cui alcuni paesi avevano chiuso i confini (El Salvador, nel caso in questione), con la cancellazione dei voli commerciali e l'uso di un'applicazione per smartphone, autorizzata dall'ispettorato italiano, per tracciare i lavoratori e controllare il rispetto della distanza di sicurezza.

Mentre la divisione dei lavoratori in gruppi separati è stata effettivamente incoraggiata da protocolli settoriali intesi a garantire il proseguimento delle attività salvaguardando i lavoratori dal COVID-19, sono state sollevate anche preoccupazioni circa l'interpretazione errata di tali protocolli da parte delle aziende. Un sindacalista tedesco dell'IG BAU, coinvolto nel primo seminario di *mutual learning* di Wiesbaden, ha denunciato come molti lavoratori distaccati fossero stati costretti a rimanere in Germania dal datore di lavoro. Il sindacalista ha anche criticato la consuetudine di adottare "quarantene di gruppo":

"Se veniva rilevato un caso, l'intera squadra doveva continuare a lavorare e doveva essere separata dagli altri, quindi i lavoratori dovevano accettare il rischio di contrarre il virus e i politici erano favorevoli. Infine, in seguito allo scoppio di focolai nell'industria della lavorazione della carne in cui sono state segnalati casi simili, è stata introdotta una legge per contrastare queste pratiche".

Il country report spagnolo ha sottolineato che le visite degli organismi paritetici per la SSL nei cantieri sono proseguite durante la pandemia per garantire che le misure per contrastarla fossero comprese e applicate. Il consulente della CES ha invece segnalato le difficoltà degli ispettori a svolgere i controlli, ovvero l'impossibilità di effettuarli o il ricorso all'utilizzo del telefono e / o videochiamata, una soluzione non così efficace per garantire la SSL, anche perché a volte i sindacati non erano autorizzati a parlare con i lavoratori per via delle restrizioni generali dovute al COVID-19. Durante il primo seminario di *mutual learning*, l'organizzazione tedesca che gestisce il regime assicurativo obbligatorio contro gli infortuni sul lavoro nel settore delle costruzioni, BG BAU, ha osservato che all'inizio della pandemia gli infortuni sono aumentati anche perché agli architetti è stato vietato di recarsi in cantiere dai loro datori di lavoro, quindi ai lavoratori mancavano gli input e il coordinamento necessari.

Protezione sociale dei lavoratori distaccati: caratteristiche e limiti nei diversi paesi

La sicurezza sociale dei lavoratori distaccati è sempre stata oggetto di particolare interesse, per via dell'eccezione prevista dall'articolo 12 del regolamento CE 883/2004, che consente loro di rimanere assicurati nel paese d'origine mentre lavorano all'estero. Da un lato questo semplifica la loro circolazione transfrontaliera, integrando di fatto il principio della libera circolazione dei lavoratori sancito dai Trattati, mentre, dall'altro, le **differenze ancora significative nei regimi previdenziali e nel funzionamento della protezione sociale**, possono costituire un danno per il loro effettivo grado di protezione, se non addirittura un motivo di frode da parte delle imprese in cerca di risparmio. La pandemia sembra aver ulteriormente messo in luce queste contraddizioni. Un esempio è stato fornito dalla dichiarazione rilasciata da un membro della *Labour Mobility Initiative*:

“La procedura di rimpatrio in ambulanza dei lavoratori distaccati polacchi ammalati, con costi a carico dello Stato, non è stata sempre applicabile, anche perché il sistema sanitario era messo a dura prova, il che significava che i lavoratori potevano essere rimpatriati con ambulanze private o venivano lasciati nel paese in cui erano distaccati.

In un caso specifico, 15 lavoratori edili distaccati in Germania sono stati inviati in centri tedeschi legalmente predisposti alla quarantena per almeno cinque giorni. Anche se fosse stato loro riconosciuto un risarcimento per il periodo di inattività, non era chiaro se dovessero essere risarciti secondo le regole tedesche o polacche”.

Le stesse preoccupazioni sono state condivise dal consulente della CES, che ha evidenziato la mancanza di chiarezza nel testo e, soprattutto, nell'interpretazione della direttiva sul distacco dei lavoratori (direttiva 96/71/CE, come aggiornata della direttiva UE 2018/957), vale a dire se l'indennità di malattia costituisca parte della retribuzione da allineare alle disposizioni in vigore nel paese ospitante. In questa situazione di ambiguità, i lavoratori potrebbero semplicemente avere paura di dichiararsi malati.

La rassegna fatta dal progetto sulle condizioni per la **cassa integrazione** e le **indennità di malattia** ha evidenziato l'estensione o l'introduzione dei regimi precedenti per tener conto della situazione pandemica, nonché la considerazione dei periodi trascorsi in quarantena come malattia. Tuttavia, sono emerse notevoli differenze nell'importo in quanto i parametri riflettono le ampie differenze salariali all'interno dell'Unione europea, e la compresenza di titolarità alle prestazioni nei confronti di aziende e di enti previdenziali.

Le disposizioni emergenziali hanno comportato generalmente l'intervento dello Stato per coprire i periodi di malattia solitamente indennizzati dal datore di lavoro ma ciò non è avvenuto in Italia, dove la malattia e la quarantena sono rimaste a carico dell'INPS solo a partire dal 4° giorno (con copertura dei giorni precedenti e integrazioni da parte del datore di lavoro così come definite nei contratti collettivi), né in Germania, dove la ma-

lattia è rimasta in gran parte coperta direttamente dal datore di lavoro, ed eventualmente indennizzata dallo Stato.

La commistione tra elementi di sicurezza sociale e retribuzione è risultata ancora più marcata in caso di cassa integrazione, poiché entrambe le situazioni hanno evidenziato limiti nella revisione della direttiva 96/71/CE per le incertezze sull'allineamento dei relativi elementi della retribuzione con la legislazione del paese di destinazione, se non una chiara esclusione di questi stessi elementi, come in Germania.

Per quanto riguarda l'Italia, mentre l'indennità di malattia per i lavoratori contagiati dal COVID-19 durante il distacco all'estero è stata riconosciuta alle stesse condizioni dei lavoratori rimasti in Italia, la proroga dell'indennità per i casi di quarantena è stata concessa solo previa decisione delle autorità sanitarie italiane. Ciò ha comportato l'esclusione dal sussidio dei lavoratori assicurati in Italia ma messi in quarantena all'estero. Invece, adottando un approccio che sembra più conforme al regolamento 883/2004, le autorità portoghesi hanno concesso l'accesso ai lavoratori distaccati dal paese, previa presentazione di una dichiarazione online di isolamento o di un documento ufficiale equivalente, rilasciato dall'autorità sanitaria dello Stato membro in cui lavorano, attraverso la piattaforma Social Security Direct¹⁴.

È interessante riprendere l'esame proposto nell'EU Handbook delle **prestazioni fornite dagli enti bilaterali** durante la pandemia, a volte disponibili per i lavoratori distaccati come parte della retribuzione che spetta loro ai sensi della direttiva aggiornata sul distacco dei lavoratori. Mentre il bonus introdotto in Germania non copriva i lavoratori distaccati per via delle limitazioni degli elementi salariali ancora applicabili a questi ultimi, nel 2020 in Italia gli enti bilaterali hanno anticipato di qualche mese i pagamenti delle ferie e del trattamento di anzianità. In Romania, l'ente bilaterale CASOC ha introdotto delle prestazioni specifiche in caso di interruzione dei lavori, come descritto nel riquadro in basso.

¹⁴ <https://www.seg-social.pt/>.

Riquadro 3 – Misure adottate dal fondo settoriale CASOC per far fronte alla pandemia – Romania

L'ente bilaterale rumeno *Casa Socială a Constructorilor* (CASOC) ha concesso un'indennità ai dipendenti delle aziende associate i cui cantieri sono stati sospesi a seguito delle misure imposte per la pandemia di COVID-19.

Per beneficiare di questa misura, i lavoratori dovevano dimostrare di lavorare sulla base di un contratto individuale di lavoro e di essere dipendenti di un'azienda associata che avesse contribuito a sostenere il fondo gestito dall'ente. La protezione sociale offerta dal fondo ha compreso:

- interventi di protezione sociale durante l'interruzione dell'attività: il 75% della media degli ultimi 3 mesi di retribuzione su base lorda durante il periodo di emergenza e / o allerta stabilito a livello nazionale. Unitamente al pagamento delle indennità, il fondo di categoria copriva anche i redditi e gli oneri previdenziali dovuti dal lavoratore o dal datore di lavoro sull'ammontare delle indennità concesse;
- mantenimento del posto di lavoro durante l'interruzione dell'attività;
- diritti derivanti dallo status di operaio edile: anzianità di lavoro, diritti previdenziali, agevolazioni fiscali, ecc.

L'accesso alle prestazioni era disponibile per i lavoratori distaccati dalla Romania e nel paese, a condizione che la loro azienda fosse iscritta al fondo e che i contributi fossero stati versati per almeno un mese. In linea con la normativa vigente, il fondo ha trasferito le indennità al datore di lavoro, il quale ne attestava l'avvenuta ricezione da parte dei dipendenti tramite dichiarazione giurata.

Vaccinazioni e aiuti in tempo di emergenza: focus su alcuni limiti normativi o amministrativi

Per quanto riguarda l'accesso alle **campagne di vaccinazione** contro il COVID-19, le informazioni reperite dai rapporti tematici dell'*European Social Policy Network* (ESPN)¹⁵ e dall'analisi effettuata dalla *Fundamental Rights Agency* (FRA)¹⁶, e aggiornate alla luce della valutazione effettuata dalla *Platform for International Cooperation on Undocumented Migrants* (PICUM)¹⁷ suggeriscono che, nonostante l'accesso fosse formalmente universale, le campagne di vaccinazione presentavano limitazioni in alcuni paesi a causa delle procedure di registrazione. Sebbene le fonti si concentrino soprattutto sui migranti privi di documenti o sui richiedenti asilo e rifugiati, le informazioni ivi contenute suggeriscono che i lavoratori distaccati in alcuni casi potrebbero essere stati *de facto* esclusi.

In **Germania** era obbligatorio fornire un indirizzo registrato o dimostrare di vivere in Germania "in circostanze normali".

15 Vedi: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?advSearchKey=%20ESPN_covid2021&mode=advancedSubmit&catId=22&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0.

16 Vedi: <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/covid19-rights-impact-june-1#country-related>.

17 Vedi: <https://picum.org/covid-19-undocumented-migrants-europe/>.

In **Italia** sono state individuate alcune buone pratiche, come la possibilità di farsi vaccinare presso le sedi di alcune Casse Edili o nei centri di formazione professionale bilaterali per il settore edile (Scuole Edili), o durante gli "open day" pensati per consentire le vaccinazioni senza particolari requisiti, implementati di solito con il supporto chiave di volontari e/o ONG. Tuttavia, per prenotare un vaccino, la maggior parte delle regioni richiede il codice fiscale italiano, un documento identificativo necessario per l'assistenza sanitaria e fiscale, che viene assegnato ai residenti nel paese. Una situazione simile si è verificata in **Spagna**, dove la maggior parte delle regioni ha limitato l'accesso alle persone registrate nei loro database sanitari. Anche lì in molti casi è stata richiesta la collaborazione delle ONG per identificare le persone non incluse nel database e contattarle per somministrare loro il vaccino Johnson & Johnson.

Tra gli altri paesi coinvolti, va sottolineato che in **Portogallo** la vaccinazione poteva essere effettuata con qualsiasi tipo di documento identificativo, probabilmente un modo più efficace per garantire l'accesso universale.

Per fronteggiare gli effetti sociali della pandemia e delle relative restrizioni, le autorità pubbliche e le ONG hanno fornito **aiuti alimentari** come da alcune pratiche identificate in Italia e in Portogallo. Mentre il ruolo delle ONG è stato determinante per raggiungere le comunità emarginate e, più in generale, le persone che vivono situazioni di privazione, anche quando non in possesso di criteri di eleggibilità (ad esempio perché in situazione di irregolarità), alcuni comuni italiani hanno emanato **provvedimenti volti ad escludere formalmente le persone non residenti nel paese**. Tali decisioni sono state dichiarate incostituzionali dai tribunali italiani, che hanno riconosciuto tali aiuti alimentari come sussidi che rientrano nel quadro dei diritti fondamentali, che non possono essere limitati sulla base delle norme che determinano la permanenza delle persone in un paese, e hanno quindi imposto un criterio di accesso agli aiuti sulla base del domicilio anziché della residenza e sulla presenza di una situazione di difficoltà economica.

La pandemia e l'uso di strumenti digitali per migliorare le attività di monitoraggio e attuazione: i risultati del progetto EMEcs

Le persone di contatto per le parti sociali: uno strumento ancora inutilizzato

Un obiettivo ambizioso del progetto riguardava il raggiungimento delle persone di contatto per le parti sociali nelle imprese distaccanti, per verificare se e quando le parti sociali sarebbero riuscite a ottenere una risposta dalle imprese, nonché il loro approccio nel fornire informazioni per un'eventuale contrattazione collettiva. L'idea è nata dall'articolo 9 (punto f) della direttiva 2014/67/UE, che prevede queste figure tra gli obblighi che gli Stati membri possono imporre alle imprese di distacco:

“l'obbligo di designare una persona di contatto, se necessario, la quale agisca in qualità di rappresentante legale e attraverso la quale le parti sociali interessate possano cercare di impegnare il prestatore di servizi ad avviare una negoziazione collettiva all'interno dello Stato membro ospitante, secondo il diritto e / o la prassi nazionali, durante il periodo in cui sono prestati i servizi. Questa persona può essere una persona diversa da quella di cui alla lettera (e) e non deve necessariamente essere presente nello Stato membro ospitante, ma deve essere disponibile in caso di richiesta ragionevole e motivata”.

Poiché queste informazioni devono essere incluse nella dichiarazione preliminare sul distacco, gli Stati membri dovrebbero essere a conoscenza del referente per le parti sociali di ogni singola azienda che distacca lavoratori nel proprio paese. Tuttavia, la direttiva non disciplina l'accesso a queste informazioni da parte delle parti sociali, né specifica se e come le autorità nazionali debbano rendere disponibili i dati delle persone di contatto. Questo ostacolo si è rivelato difficile da superare, in quanto i sindacalisti contattati hanno riferito di non avere accesso ai dati, o di non aver ricevuto risposta positiva alle loro richieste, essendo tali dati apparentemente accessibili solo in caso di richiesta motivata, quale l'individuazione di un'impresa di distacco in uno specifico cantiere.

Tuttavia, permanendo le difficoltà nell'accessibilità delle informazioni sulla presenza e localizzazione dei lavoratori distaccati, il nuovo strumento rimane in alcuni casi non previsto nemmeno dalla legislazione nazionale e, comunque, sostanzialmente inutilizzato.

L'analisi EMEds degli annunci di lavoro: spunti per una mobilità equa dei lavoratori nel settore edile

Partendo dal tentativo di studiare le tendenze del mercato del lavoro prima che diventino effettive, il progetto ha esplorato le caratteristiche di una serie di annunci di lavoro per **comprendere l'andamento della mobilità internazionale** dei lavoratori nel settore edile e **fornire spunti per le attività di monitoraggio ed esecuzione delle norme**.

In primo luogo, i partner hanno selezionato un campione di 10 siti web nei paesi coinvolti e secondo diverse tipologie, ovvero: portali pubblici, siti web "non istituzionali" (cioè gestiti da operatori privati apparentemente non registrati come intermediari del mercato del lavoro), gruppi Facebook. Inizialmente dovevano essere inclusi anche i siti web di imprese registrate come agenzie per il lavoro, ma lo screening preliminare ha mostrato che molte di esse rendono disponibili gli annunci di lavoro solo per i clienti, rimanendo di difficile accesso. La partnership ha raccolto il testo completo, il link e una serie di informazioni standard su tutti gli annunci di lavoro pubblicati nei siti web selezionati tra il 1° e il 30 settembre 2022. Per essere idonei, gli annunci dovevano riguardare "attività edilizie" (sia per le professioni operaie che per quelle impiegatizie) da svolgere "all'estero" rispetto al paese di riferimento del sito web (questa condizione non si applicava al sito web dell'"UE", poiché il suo target era costituito da lavoratori mobili in generale).

Il campione ha coperto complessivamente 203 annunci, per lo più riguardanti operai, e rivolti soprattutto a lavori da realizzare in: Germania (18%), Paesi Bassi (18%), Svizzera (12%), Belgio (9%) e Francia (9%). Il distacco è stato menzionato solo nel 2% dei casi, una circostanza rassicurante, in quanto i lavoratori distaccati devono essere già impiegati nel paese d'origine perché il distacco sia autentico. I risultati delle statistiche descrittive e dell'analisi inferenziale suggeriscono quanto segue:

- è difficile individuare **chiare violazioni della legge**, poiché raramente gli annunci sembrano proporre disposizioni non in linea con la legislazione sul lavoro nazionale o comunitaria, rimanendo piuttosto vaghi ogni volta che la proposta sembra presentare problematicità;
- **l'identità del datore di lavoro è spesso celata** (1 annuncio su 5 nel nostro campione), una circostanza riscontrata nei siti web privati e, soprattutto, nei gruppi Facebook, e che si associa all'assenza di informazioni su molti aspetti del rapporto, da luogo e durata dei lavori, alla retribuzione proposta, all'orario di lavoro;
- in alcuni casi **l'orario di lavoro proposto non sembra pienamente in linea con gli**

standard europei, con notevoli richieste di straordinari presentati come un'opportunità per ottenere un reddito extra. Indipendentemente dal fatto che queste proposte siano o meno in linea con la legislazione applicabile, aspetto difficile da verificare alla luce della flessibilità sull'orario di lavoro prevista nell'UE e in alcune legislazioni nazionali, esse suggeriscono certamente agli enti ispettivi di tenere alta l'attenzione su questo aspetto, ed eventualmente di utilizzare gli stessi annunci di lavoro come tracce;

- le **informazioni sulla retribuzione sono difficili da decifrare**. In alcuni casi dubbi, gli annunci fanno riferimento a un importo minimo e massimo offerto, con differenze sostanziali, oppure la retribuzione proposta sembra piuttosto elevata rispetto ai salari minimi applicabili o addirittura rispetto ai salari medi;
- le **informazioni sembrano più complete e chiare nei portali pubblici rispetto ai siti web privati** e, in particolare, rispetto ai gruppi Facebook. A questo proposito, va detto che l'identità del datore di lavoro era palesata in tutti gli annunci ospitati dai portali pubblici;
- l'analisi comparativa dei risultati per tipologia aziendale non evidenzia differenze significative tra gli annunci pubblicati dalle agenzie di somministrazione e quelli delle altre aziende;
- In relazione a quanto sopra, le **agenzie di somministrazione non sembrano garantire una maggiore chiarezza** sulle condizioni di lavoro offerte rispetto alle aziende che cercano di assumere direttamente i lavoratori, né sembrano svolgere un ruolo di facilitazione del mercato per profili altamente qualificati.

Gli strumenti digitali EMEcs: idee e opportunità dall'analisi di un caso di studio

Un terzo filone di analisi ha riguardato un campione di nove strumenti digitali, con l'obiettivo di aiutare a comprendere come le attività ispettive possano trarre vantaggio da nuovi strumenti digitali in tempi di emergenza, e non solo. Questa attività è nata dalla considerazione che l'aumento delle attività online, innescato dalla pandemia, potesse essere un'opportunità, in un periodo in cui le ispezioni sul luogo di lavoro erano limitate. La selezione ha riguardato:

- tre strumenti di analisi e corrispondenza dei dati utilizzati dagli ispettori del lavoro e basati sulle dichiarazioni amministrative: il portale tedesco di registrazione del salario minimo, utilizzato per identificare i distacchi nel settore edile e per informare l'ente bilaterale competente (SOKA BAU); la banca dati portoghese SINAI, comprensiva dei verbali delle ispezioni e abbinata anche alle dichiarazioni di distacco; la piattaforma REVISAL, basata sul registro dei lavoratori rumeno, utilizzata per rispondere alle domande sui lavoratori distaccati dal paese;

- quattro strumenti di monitoraggio dei rapporti di lavoro in tutta la filiera, introdotti da enti pubblici, enti bilaterali o appaltatori (CHECK e SICO in Italia; Registro delle Imprese Accreditate in Spagna), o strumenti disponibili sul mercato per le aziende private (GESTPLANO in Portogallo);
- uno strumento utilizzato dalle parti sociali del settore edile del Principato delle Asturie (Spagna) per il controllo e il monitoraggio delle condizioni di SSL e dell'appalto dei lavori, in coordinamento con la sicurezza sociale e l'ispettorato del lavoro (piattaforma COPREVAS);
- un portale informativo sul settore edile in Polonia (*Wielkie Budowanie*) che comprende un motore di ricerca per offerte di lavoro, informazioni sui salari medi di mercato e sui prezzi di prodotti e servizi.

Per quanto riguarda le banche dati degli ispettorati del lavoro, il tentativo compiuto con gli strumenti contemplati è quello di tracciare le informazioni sul distacco e integrarle in un quadro più ampio, mirando alle informazioni sui rapporti di lavoro e sugli infortuni sul lavoro, o con banche dati aventi finalità fiscali e previdenziali, anche se questo accostamento non è sempre lineare o è troppo recente per una corretta valutazione dei suoi risultati e dei suoi limiti. Analogamente, gli strumenti analizzati sui lavori edili COPREVAS (Spagna) e SICO (Italia) mostrano come **l'incrocio dei dati** su tipologia, ubicazione e dimensione dei lavori, con altre informazioni disponibili sull'organico e sui rapporti di lavoro in essere, **possa aiutare a individuare e contrastare le irregolarità**, prevenendo anche gli incidenti.

Nel caso tedesco, la condivisione dei dati, seppur non completamente automatizzata e pur richiedendo qualche intervento umano, consente all'ente bilaterale SOKA BAU e agli enti preposti alla ricezione della notifica delle dichiarazioni preliminari di distacco (Autorità doganali) di mantenere le aziende che forniscono servizi in Germania informate sui loro doveri quando operano nel settore edile, con il supporto di un sito web che fornisce informazioni pertinenti in nove lingue. Altri strumenti analizzati hanno riguardato principalmente software pensati per aumentare la trasparenza nei cantieri. Considerate le dimensioni delle filiere di subappalto, questi strumenti sembrano rispondere alle preoccupazioni sulla qualità dei fornitori di servizi, anche in considerazione della prevenzione degli infortuni, delle informazioni sui lavori da realizzare e sulle loro tempistiche, delle presenze del personale in cantiere. A seconda dei loro obiettivi, dei clienti finali e dei produttori, le caratteristiche di questi strumenti variano e potrebbero anche essere personalizzate, come nel caso di GESTPLANO. Tuttavia, essi segnalano **la necessità delle imprese**, soprattutto quando appaltatori principali, di avvalersi di mezzi utili a **gestire adeguatamente i lavori distribuiti lungo la catena dei subappalti**, suggerendo che questo possa rappresentare un viatico per monitorare **la regolarità e**

la sicurezza sul lavoro, in particolar modo quando il software viene promosso da parti sociali e/o enti bilaterali, e le clausole di responsabilità solidale richiedono cautela nelle pratiche di subappalto.

La stessa esigenza di trasparenza ispira il portale polacco *Wielkie Budowanie*, che fornisce informazioni non mirate al cantiere in quanto tale, ma alle tendenze del mercato in termini di retribuzioni e prezzi in grado di informare sia i lavoratori che le aziende in un contesto in cui la maggior parte delle imprese non è coperta da contratti collettivi e la negoziazione su retribuzioni e benefit avviene in gran parte a livello aziendale e individuale.

Opportunità digitali: ulteriori approfondimenti dalle attività di EMEcs

L'analisi delle opportunità digitali per il settore edile post-pandemia, da sfruttare anche in caso di future emergenze, si è avvalsa anche di incontri ed eventi online, tra cui il secondo seminario internazionale di *mutual learning* tenutosi a Bologna il 21 ottobre 2022, e un focus group online su alcune esperienze locali italiane; nonché di un confronto con l'INPS. Il seminario di Bologna ha raccolto un **ampio consenso sulla necessità di migliorare l'uso dei dati per garantire la regolarità dell'impiego dei lavoratori distaccati**, anche per quanto riguarda le parti sociali italiane e delle istituzioni pubbliche coinvolte.

L'evento è stato utile per discutere di alcune ulteriori esperienze non contemplate negli strumenti digitali di EMEcs, come gli "Indici di congruità", recentemente introdotti dalla legislazione italiana e gestiti dalla CNCE. Pensati come strumento di contrasto al lavoro sommerso, gli indici misurano se l'apporto di manodopera registrato in uno specifico cantiere sia "congruo" rispetto all'ammontare complessivo e alla tipologia delle opere da realizzare. A tal fine, una tabella assegna una quota dell'entità prevista dell'apporto di manodopera per ciascuna categoria di opere (ad esempio, la quota minima dell'apporto di manodopera sul valore delle opere deve essere del 22% nel caso di ristrutturazione di edifici civili e del 13,77% nel caso di costruzione di strade o ponti).

Il focus group ha ricordato come **gli enti bilaterali possano effettivamente promuovere strumenti che le imprese possono usare direttamente**. Non avendo di solito poteri sanzionatori e ispettivi, possono comunque promuovere strumenti rivolti agli appaltatori principali, i quali, in presenza di clausole di responsabilità solidale, hanno interesse ad accedere alle informazioni sui rapporti di lavoro nella filiera per prevenire irregolarità. Infine, l'intervista all'INPS ha ricordato il progetto pilota attualmente in corso per l'introduzione di un pass previdenziale europeo, che prevede, nella sua fase iniziale, la certificazione dei modelli A1 digitali e la possibilità di verificare le versioni cartacee tramite un codice QR.

“Si tratta di mettere i nostri dati a disposizione degli istituti di previdenza sociale stranieri, utilizzando tecnologie avanzate, come la blockchain, e garantendo l’accesso in tempo reale a dati importanti relativi al distacco e ad altri aspetti, come le prestazioni, al fine di evitare le frodi.

Naturalmente, le caratteristiche effettive dello strumento dipenderanno da come la nostra proposta sarà valutata dagli altri Stati membri”.

Una visione per il post-pandemia: la Cassetta degli attrezzi europea del progetto EMEcs

Come attività finale da realizzare, i partner sono partiti dai risultati del progetto per elaborare un cassetta degli attrezzi, comprendente una serie di raccomandazioni di policy e una bozza di protocollo sulla SSL utilizzabile come base in caso di future emergenze simili. In primo luogo, questa attività ha identificato una serie di questioni preliminari come impegnative o promettenti, per poi raccogliere contributi scritti su ulteriori aspetti meritevoli di attenzione o su possibili misure politiche da suggerire. Un incontro online ha stimolato il confronto e la revisione delle proposte, prima di un editing finale che le ha perfezionate per tenere conto dei diversi punti di vista, contesti e competenze espressi dal partenariato. Le raccomandazioni sono state suddivise in quattro ambiti principali, che riflettono i diversi temi trattati nel progetto. Nei paragrafi seguenti viene fornita una sintesi delle raccomandazioni, che ne illustra anche motivazioni ed esempi pratici, secondo i diversi ambiti cui si riferiscono.

Restrizioni legate all'emergenza e accesso alle informazioni

Il primo filone delle raccomandazioni riguarda l'accesso alle informazioni sulle restrizioni legate all'emergenza da diverse angolazioni. Le sei proposte contenute partono dalla **condivisione delle informazioni** sulle restrizioni tra le autorità pubbliche e le parti sociali, menzionando sia il ruolo svolto da queste ultime nell'adattare le misure di SSL al contesto del settore edile, sia la capacità che hanno nel raggiungere le imprese e i lavoratori, sostenendo l'adeguata attuazione delle misure di sicurezza. Ciò riguarda anche lo **svolgimento di visite in loco** da parte degli organismi paritetici per la SSL, che devono proseguire, possibilmente in condizioni di sicurezza, nonché delle ispezioni, in quanto strumenti per informare le imprese e i lavoratori e per disincentivare il mancato rispetto delle norme. A sua volta, deve essere promosso l'**accesso alla consulenza legale** per i lavoratori. In Germania, ad esempio, la rete *Fair Mobility* riceve un sostegno finanziario per le sue attività di informazione e consulenza legale rivolte ai lavoratori distaccati at-

traverso centri dislocati in tutto il paese. Le proposte riguardano anche l'integrazione di **informazioni strutturate e di facile accesso** per la popolazione in generale, con un **supporto personalizzato**, ad esempio attraverso numeri verdi.

Infine, alla luce delle difficoltà segnalate nell'accesso alle informazioni sulle restrizioni disponibili all'estero, si suggerisce la creazione di **gruppi di lavoro transfrontalieri** tra le autorità pubbliche, per promuovere un rapido trasferimento di informazioni o un'azione comune.

Mobilità dei lavoratori distaccati

Il secondo filone di raccomandazioni riguarda tre aspetti sollevati nel corso del progetto dalle aziende e/o dai lavoratori coinvolti nel distacco. Innanzitutto, come proposto dalla Commissione Europea e realizzato, ad esempio, in Italia dall'INPS, i **certificati A1 potrebbero essere considerati validi** anche se scaduti in circostanze in cui le limitazioni rallentano chiaramente le attività produttive. In secondo luogo, i **requisiti di quarantena potrebbero essere allentati** per i lavoratori distaccati, vista anche la possibilità di incorrere in una "doppia quarantena" quando occorre tornare a casa per brevi periodi. Infine, considerando alcune mancanze nell'applicazione delle norme in materia di SSL emerse nei risultati del progetto, si suggerisce di **indicare chiaramente che il datore di lavoro è responsabile della copertura dei costi in materia di SSL legati alla pandemia**, dai possibili costi legati alle diverse necessità in termini di trasporto per raggiungere e lasciare il cantiere, ai costi per i dispositivi di protezione individuale e ai tamponi necessari. Alla luce della possibile entità dei costi correlati, lo Stato deve fornire un rimborso completo o l'accesso al materiale a prezzi sovvenzionati.

Protezione sociale dei lavoratori distaccati

In termini di protezione sociale dei lavoratori distaccati, le raccomandazioni di policy riguardano: (i) il trattamento in caso di quarantena; (ii) l'accesso ai vaccini; (iii) l'accesso agli aiuti emergenziali; (iv) l'accesso ai servizi socio-sanitari; (v) l'adeguatezza dei regimi di cassa integrazione. In tutte queste aree sono stati individuati problemi in termini di accesso o insufficienza delle prestazioni. Ad esempio, come già detto, le autorità italiane non hanno riconosciuto l'indennità introdotta in caso di quarantena ai lavoratori posti in quarantena dalle autorità straniere. La legislazione e la sua interpretazione dovrebbero invece seguire le regole del regolamento CE 883/2004, che prevede la **copertura delle prestazioni di sicurezza sociale per i lavoratori distaccati a cura del paese di invio**.

In alcuni paesi le procedure per l'accessibilità ai vaccini hanno impedito l'accesso anche ai lavoratori non iscritti al Servizio sanitario nazionale, compresi, in alcuni casi, i lavo-

ratori distaccati. La **Tessera Sanitaria Europea potrebbe invece essere utilizzata per garantire la copertura nelle campagne vaccinali dei lavoratori distaccati e di altri cittadini che vivono temporaneamente all'estero**. Per quanto riguarda l'**accesso agli aiuti alimentari** e ad altri aiuti emergenziali, la **cooperazione tra autorità pubbliche e ONG** riscontrata in Italia e Portogallo sembra **promettente** per la capacità di raggiungere anche le persone non informate o non rintracciate dalle autorità pubbliche per vari motivi, tra cui il fatto di essere distaccate dall'estero. Questo deve essere l'approccio promosso durante le emergenze, laddove invece vanno **vietate le restrizioni basate sullo stato di residenza**. Infine, alla luce dei problemi psicologici affrontati a causa del prolungato isolamento, devono essere **adeguatamente finanziati e sostenuti** dalle istituzioni pubbliche **servizi di salute mentale** che tengano anche conto dei possibili bisogni delle persone con background linguistico e culturale diverso.

L'EU Report ha infatti evidenziato come i lavoratori distaccati possano soffrire di stress psicologico nel momento in cui non possono tornare a casa e vedere i loro cari durante le pause e le vacanze, rimanendo invece bloccati da soli nel paese ospitante.

Un'ultima raccomandazione guarda al post pandemia partendo dalle varie difficoltà riscontrate negli ultimi anni. A questo proposito, e considerando i limiti nella capacità di protezione dei lavoratori distaccati in caso di riduzione o interruzione dei lavori edili, le autorità europee vengono incoraggiate a lavorare per una **legislazione che stabilisca standard minimi per i regimi di cassa integrazione**. Insieme agli obiettivi di convergenza promossi, tra l'altro, con la direttiva sui salari minimi adeguati, ciò contribuirà a prevenire le disuguaglianze nel mercato del lavoro, soprattutto, ma non solo, in caso di emergenza.

Opportunità della digitalizzazione

Per quanto riguarda gli insegnamenti da trarre dalla pandemia sull'uso degli strumenti digitali, le raccomandazioni richiedono un'**adeguata condivisione dei dati** tra le autorità pubbliche, ad esempio incrociando i dati dei certificati A1 con quelli delle dichiarazioni preliminari, o sfruttando le opportunità offerte dall'infrastruttura dello strumento ES-SPASS. Considerando il ruolo degli enti bilaterali nel settore edile, questi devono essere in grado di accedere ai dati rilevanti per informare le imprese distaccanti e assicurarsi che si registrino nel paese ospitante ogni volta che è necessario, come avviene in Germania. Anche il ruolo delle **parti sociali** deve essere rafforzato. Partendo dalla possibile introduzione nelle dichiarazioni nazionali di distacco di una **persona di contatto** attraverso cui le parti sociali possono impegnarsi nella contrattazione collettiva all'interno del paese ospitante, si suggerisce di fornire alle parti sociali sia il contatto che dei dati di contesto. I tentativi falliti di accedere a questi dati durante il progetto dimostrano che la disposizione rimane in gran parte inefficace. Come in parte avvenuto durante la

pandemia, gli **strumenti digitali potrebbero essere utilizzati anche per ridurre gli oneri amministrativi** delle imprese, ad esempio digitalizzando i registri delle presenze.

Sulla base dell'analisi degli annunci di lavoro online e della grande percentuale di annunci pubblicati da datori di lavoro sconosciuti o addirittura da agenzie di somministrazione che non dichiarano il loro nome, si propone di fissare dei **limiti al contenuto degli annunci di lavoro a livello europeo**, promuovendo allo stesso tempo l'intermediazione pubblica, e una riformulazione più restrittiva delle condizioni per esercitare l'attività delle agenzie di somministrazione.

Infine, in base ai riscontri dati dagli strumenti digitali, la Cassetta degli attrezzi europea sostiene l'adozione di strumenti in grado di **migliorare la trasparenza di tutta la filiera**. L'idea è quella di far leva, tra l'altro, sulle clausole di responsabilità solidale per attivare l'azione degli appaltatori principali a favore del rispetto della regolarità del rapporto di lavoro, nonché di altre norme in grado di migliorare la qualità del lavoro e dei lavori edili, a partire dalla regolare frequenza di corsi di formazione, dall'esperienza professionale e dal possesso di licenze per la conduzione di macchinari.

Opportunità derivanti dall'innovazione della formazione professionale

Sulla base delle esperienze analizzate nel corso del progetto, si consiglia di **promuovere corsi di formazione online gratuiti e di breve durata (MOOC) rivolti ai lavoratori e alle aziende del settore edile**, per aiutarli ad analizzare il rischio di esposizione al virus specifico del settore, promuovere la consapevolezza sulle misure preventive per evitare il contagio e fornire opportunità di apprendimento più generali. La disponibilità di corsi online può aiutare a raggiungere i lavoratori distaccati, soprattutto attraverso corsi in lingua straniera, come fatto dall'Istituto tedesco *Arbeit und Leben* durante la pandemia.

Misure sanitarie nei cantieri – una proposta di Protocollo

L'ultima sezione della Cassetta degli attrezzi europea propone una bozza di protocollo realizzata analizzando la struttura e i contenuti dei protocolli di SSL introdotti per prevenire la diffusione del COVID-19 nei cantieri in Germania, Italia, Polonia, Portogallo e Spagna¹⁸. Il lavoro ha avuto lo scopo di identificare somiglianze e divergenze, mostrando le principali preoccupazioni e i diversi approcci per affrontare lo stesso rischio, e fornendo così uno strumento da adattare e integrare in caso di emergenze simili, soprattutto in base al contesto nazionale e alle informazioni provenienti dalle autorità sanitarie. Il protocollo è strutturato su diversi argomenti, compresi gli obiettivi e i possibili mezzi per raggiungerli.

¹⁸ Nell'altro paese interessato dal progetto, la Romania, non è stato adottato alcun protocollo specifico per il settore.

Più in dettaglio, sono state fornite istruzioni su una serie di aspetti che si sono rivelati fondamentali nei documenti sottoposti a screening, vale a dire:

- adeguamento dell'organizzazione del lavoro e misure nei confronti dei fornitori esterni, al fine di ridurre e tracciare i contatti;
- garanzia della distanza di sicurezza tra i lavoratori e le postazioni di lavoro;
- adozione di misure per garantire la sicurezza degli spostamenti e dell'alloggio;
- rispetto dei requisiti di pulizia e igiene generale;
- fornitura da parte del datore di lavoro di dispositivi di protezione individuale contro il virus;
- adeguata diffusione tra i lavoratori delle informazioni sui rischi;
- misure per gestire i casi di infezione, tra cui l'isolamento e il contatto immediato con le autorità sanitarie;
- sviluppo di piani COVID-19 e cooperazione con i rappresentanti dei lavoratori.

Una sezione conclusiva fornisce ulteriori indicazioni per i centri di formazione professionale, sulla base delle raccomandazioni stabilite dalla *FLC Asturias* per i centri di formazione professionale attivi nel Principato delle Asturie¹⁹.

¹⁹ Il protocollo è disponibile a questo link: https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/12/COVID-PROTOCOL-TRAINING-CENTER_ES.pdf.

Conclusioni

Il progetto EMEcs è stato un'occasione per riflettere e valutare le misure introdotte per affrontare i molteplici effetti della pandemia sui lavoratori e sulle imprese del settore edile. Il progetto è stato redatto alla fine della prima ondata pandemica con l'idea di riflettere su eventi passati ma la prosecuzione della pandemia nel tempo e l'evoluzione delle conoscenze e delle strategie messe in atto per affrontarla hanno in realtà accompagnato lo sviluppo del progetto, portando il partenariato a riflettere sui problemi emersi nelle diverse fasi della pandemia e, infine, a discutere sulla sua eventuale eredità per **un settore edile sempre più sicuro**, in termini di regolarità dell'occupazione, reddito, specializzazione dei lavoratori e protezione dai rischi per la SSL.

La maggior parte delle raccomandazioni di policy, così come la bozza del protocollo SSL, forniscono indicazioni su come affrontare meglio emergenze sanitarie simili in futuro, a partire da regole flessibili sulle limitazioni alla mobilità e alla durata dei certificati A1, passando per il divieto di restrizioni all'accesso ai sussidi, come vaccinazioni e sussidi per i lavoratori distaccati, alla disponibilità di informazioni sulle misure di contenimento della pandemia su un unico portale e in diverse lingue e, infine, suggerendo una serie di proposte di misure in materia di SSL.

Considerando che le proposte necessitano di ulteriori aggiustamenti o integrazioni, che tengano conto delle caratteristiche effettive di possibili emergenze sanitarie simili nonché delle relative conoscenze sanitarie e del contesto nazionale, la principale incognita per il futuro risiede nella **capacità dei decisori politici e della società di trarre insegnamento dalla pandemia, al fine di plasmare un migliore ritorno alla normalità**.

In primo luogo, come illustrato nelle sezioni precedenti, la maggior parte dei limiti dell'attuale quadro normativo a tutela dei lavoratori distaccati è emersa durante le prime fasi della pandemia, in cui ai lavoratori distaccati poteva essere impedito l'ingresso in un paese, oppure potevano rimanere bloccati lì nel momento in cui i lavori venivano temporaneamente interrotti o durante la quarantena.

Considerando che, a differenza dei lavoratori transfrontalieri, i lavoratori distaccati non potevano tornare a casa per brevi periodi, l'interpretazione o l'errata applicazione delle norme esistenti in materia di coordinamento della sicurezza sociale e del diritto alla re-

tribuzione del paese ospitante ha comportato una protezione inferiore per i lavoratori distaccati in paesi con salari e tenore di vita più elevati, richiamando l'attenzione sui limiti più generali determinati dalle differenze esistenti nei livelli di reddito e di protezione sociale tra gli Stati membri dell'UE.

In alcuni paesi gli enti bilaterali hanno introdotto gradualmente misure di emergenza per far fronte al calo dei redditi, rappresentando una risposta concreta da potenziare ulteriormente per la capacità di allineare benefit importanti per i lavoratori distaccati al costo effettivo della vita negli Stati membri ospitanti.

Tuttavia, **politiche dell'UE che rafforzino la convergenza sociale ed economica** sono necessarie per ridurre ancora di più le disuguaglianze di reddito e di protezione sociale tra i lavoratori dell'Unione, spesso alla base di distacchi fraudolenti.

Per quanto riguarda la digitalizzazione, la popolazione ha sperimentato la rapida messa a punto e implementazione di programmi che facilitano la mobilità sicura dei cittadini consentendo al tempo stesso di verificarne facilmente la situazione, come il certificato COVID-19 digitale dell'UE e il *Digital Passenger Locator Form*, il primo dei quali sembra ispirare anche l'attuale progetto ESSPASS.

Alla luce dei persistenti problemi nell'effettivo godimento dei diritti dei lavoratori distaccati, un afflato simile dovrebbe ispirare **l'istituzione di regole e specifiche tecniche per condividere i dati necessari a garantire la regolarità transfrontaliera dell'occupazione**, nel settore edile e non solo. Un primo passo potrebbe essere quello di confrontare i dati sui rapporti di lavoro e sul versamento dei contributi sociali con quelli delle dichiarazioni preliminari nazionali di distacco.

Il progetto ha evidenziato anche alcune pratiche promettenti, come la condivisione dei dati tra le autorità doganali tedesche e l'ente bilaterale per i lavoratori edili SOKA BAU, suggerendo modi per migliorarle e replicarle. L'interruzione dei lavori e le restrizioni agli assembramenti hanno anche aperto la strada a un **aumento dell'offerta di eventi informativi e formativi online**, pensati per informare i lavoratori sui loro diritti o per sfruttare la situazione per migliorare le loro conoscenze e competenze. Lo sviluppo e la diffusione di tali risorse online, rivolte anche ai lavoratori al di fuori dei circuiti abituali, costituiscono un altro effetto della pandemia che deve ispirare le politiche, non solo delle autorità pubbliche ma anche delle parti sociali, soprattutto quando sono incaricate di gestire la formazione professionale attraverso la bilateralità.

Infine, la pandemia ha richiamato l'attenzione dei decisori politici sul tema della salute e su quello della limitazione dei diritti fondamentali, come la libertà di movimento, *extrema ratio* per salvaguardare la salute pubblica in un momento in cui i sistemi sanitari non erano preparati ad affrontare un virus del tutto sconosciuto. Tra le raccomandazioni del progetto, viene menzionata la necessità di **finanziare adeguatamente i servizi di supporto per la salute mentale**, in quanto durante la pandemia i lavoratori distaccati

hanno subito un doppio isolamento. Ciò è avvenuto per la sovrapposizione di restrizioni agli assembramenti e dell'impossibilità o difficoltà di raggiungere i propri cari in presenza di obblighi di quarantena in caso di spostamenti all'estero che rendevano impossibile il rientro a casa per brevi periodi. Anche se il tema non è direttamente toccato dal progetto, si dà per accettata una rinnovata attenzione al personale sanitario e ai servizi di sanità pubblica, nonché all'accessibilità delle cure come obiettivo politico ampiamente condiviso alla luce dell'esperienza della pandemia e del ruolo centrale che i sistemi di sanità pubblica sono stati chiamati a svolgere. Riguardo al settore edile, il tentativo di mantenere le attività dei cantieri in funzione salvaguardando i lavoratori, in considerazione del rischio più contenuto rispetto ad altre attività, ha portato all'introduzione **di protocolli specifici di SSL** che declinano le misure sanitarie generali nell'ambito dei cantieri.

Si spera che questa pratica porti a un **nuovo atteggiamento nei confronti della salute e della sicurezza**, prestando maggiore attenzione in futuro non solo alla necessità di proteggere adeguatamente l'apparato respiratorio da agenti biologici e chimici nocivi, ma anche ad altre precauzioni necessarie per lavorare in sicurezza, riducendo l'incidenza delle malattie professionali e degli infortuni sul lavoro in un settore che è ancora tra i più pericolosi. Nel corso del progetto sono stati individuati esperienze e segnali positivi, dal maggiore utilizzo delle mascherine in situazioni di pericolo, alle campagne di informazione sui rischi del COVID-19 promosse dalle parti sociali e dagli enti bilaterali. Queste esperienze rappresentano sicuramente parte dell'eredità della pandemia che dovrà ispirare le future azioni politiche.

Allegato 1 - Link ai rapporti del progetto EMEcs

EMEcs Country Report - Germania

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/08/EMEcs-Germany.pdf>.

EMEcs Country Report - Italia

https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/10/EMEcs_Italy.pdf.

EMEcs Country Report - Polonia

https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/10/EMEcs_Poland.pdf.

EMEcs Country Report - Portogallo

https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/09/EMEcs_Portugal.pdf.

EMEcs Country Report - Romania

https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/08/EMEcs_-Romania.pdf.

EMEcs Country Report - Spagna

https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/10/EMEcs_Spain.pdf.

EMEcs EU Report

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/11/EMEcs-EU-Report.pdf>.

EMEcs EU Handbook - Tutela dei lavoratori distaccati nel settore delle costruzioni durante il COVID-19: limiti e pratiche promettenti

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/11/EU-Handbook.pdf>.

EMEcs Discussion paper - Nuovi strumenti per il monitoraggio e l'enforcement delle condizioni di lavoro

https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2023/02/Discussion_Paper.pdf

Cassetta degli attrezzi europea di EMEcs

https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2023/02/EU_Toolkit_EN.pdf

