

POST-LAB

Sviluppare esperienze di cooperazione amministrativa
e migliorare l'accesso alle informazioni nel contesto del distacco di lavoratori



LINEE GUIDA

POST-LAB

**Sviluppare esperienze di cooperazione amministrativa
e migliorare l'accesso alle informazioni nel contesto del distacco di lavoratori**



notus



LATINA



Il presente rapporto è stato redatto nell'ambito del progetto Post-Lab, finanziato nel quadro dell'invito a presentare proposte VP/2015/007 della DG Occupazione, affari sociali e inclusione della Commissione europea.

Le opinioni espresse nel presente rapporto riflettono esclusivamente il pensiero degli autori.

La Commissione europea declina ogni responsabilità per l'uso che può essere fatto delle informazioni ivi contenute.

SOMMARIO

1.	INTRODUZIONE	3
1.1	Gli obiettivi e le attività del progetto Post-Lab	3
1.2	Le organizzazioni coinvolte nel progetto Post-Lab	4
1.3	Gli obiettivi e i destinatari delle linee guida	5
2.	IL DISTACCO DI LAVORATORI: L'ORDINAMENTO COMUNITARIO	6
2.1	Il distacco di lavoratori ai sensi della Direttiva 96/71/CE	7
2.2	Il distacco di lavoratori ai sensi del Regolamento (CE) n. 883/2004	8
2.3	Informazioni rilevanti per l'individuazione delle società di comodo	9
2.4	Informazioni rilevanti ai fini del monitoraggio del pagamento di salari e contributi previdenziali	11
3.	FRANCIA	12
3.1	Il Network CGT - Rete europea per un distacco di lavoratori equo e responsabile (Reder)	12
3.2	Accordo nazionale per la lotta contro il dumping sociale nel settore edile	15
3.3	Introduzione di una carta d'identità obbligatoria nel settore edile	17
4.	ITALIA	20
4.1	Contrattazione collettiva decentrata in Lombardia per il monitoraggio delle condizioni di lavoro nei cantieri edili di EXPO Milano 2015	20
4.2	Il Documento unico di regolarità contributiva online (DURC online)	22
4.3	Accordi bilaterali transnazionali tra Italia, Germania, Austria e Francia	25
5.	ROMANIA	27
5.1	Registro dei dipendenti in Romania (Revisal)	27
6.	SPAGNA	29
6.1	Accordo per lo scambio di informazioni e la cooperazione tra l'Ispettorato del lavoro e della sicurezza sociale della Spagna e l'Ispettorato generale del lavoro del Portogallo	29
6.2	Carta d'identità professionale del settore edile (TPC)	30
7.	CONCLUSIONI	33

1. INTRODUZIONE

1.1 GLI OBIETTIVI E LE ATTIVITÀ DEL PROGETTO POST-LAB

Post-Lab (Sviluppare esperienze di cooperazione amministrativa e migliorare l'accesso alle informazioni nel contesto del distacco di lavoratori) è un progetto transnazionale finanziato dall'UE, finalizzato alla promozione della cooperazione amministrativa tra enti pubblici e parti sociali nell'ambito del distacco di lavoratori nel settore edile.

A differenza dei lavoratori che si trasferiscono all'estero (ai quali si applica la legislazione del paese di impiego, alla stregua dei cittadini di quello Stato), i lavoratori distaccati sono soggetti solamente a un insieme ristretto di termini e condizioni di impiego definiti dalla legislazione giuslavoristica in vigore nello Stato membro nel quale sono stati distaccati (Paese di destinazione). Al contrario, essi continuano a essere coperti dal sistema previdenziale dello Stato membro nel quale lavorano abitualmente (Paese di origine).

Sebbene non siano disponibili informazioni complete sul numero effettivo di lavoratori distaccati, i dati amministrativi suggeriscono che il distacco è un fenomeno in crescita a livello europeo, con circa 1,5 milioni di casi nel 2015, approssimativamente il 40% dei quali nel settore edile¹.

Queste cifre e la dimensione internazionale del distacco richiedono sempre di più una cooperazione transnazionale rapida e strutturata al fine di assicurare che le disposizioni relative al distacco non creino eccessivi oneri amministrativi, garantendo al contempo il rispetto delle norme.

Da un lato, infatti, le disposizioni normative sul distacco promuovono la libera circolazione dei lavoratori e la libera prestazione di servizi all'interno dell'UE, evitando la frammentazione delle posizioni contributive e definendo un sistema di tutele dell'impiego a livello europeo. Dall'altro lato, i divari esistenti tra Stati membri in termini salariali e di aliquote previdenziali possono ingenerare – tramite il ricorso al distacco di lavoratori – una concorrenza sleale basata sul costo del lavoro, con conseguenze negative in termini di competizione tra imprese e condizioni di lavoro.

Come è emerso dai lavori di ricerca a livello europeo realizzati da Eurofound, casi di abuso della normativa sul distacco vengono segnalati nella maggior parte dei Paesi dell'UE, e sono particolarmente significativi nel settore edile².

In particolare, questo è il caso delle imprese con sede legale in un determinato Stato membro e che assumono lavoratori in tale Paese senza tuttavia svolgere alcuna attività sostanziale (si tratta delle cosiddette "società di comodo"). Queste imprese possono così applicare in maniera fraudolenta le disposizioni normative del Paese di origine invece di quelle in vigore nello Stato nel quale i lavoratori vengono fittiziamente distaccati e normalmente impiegati.

Inoltre, le lacune esistenti nello scambio di informazioni a livello transnazionale lasciano spazio al mancato rispetto delle disposizioni normative sul distacco, come ad esempio quelle concernenti il pagamento dei minimi retributivi in base all'ordinamento del Paese di destinazione, i limiti alla durata del distacco, e il corretto e regolare pagamento dei contributi previdenziali nel Paese di origine.

¹ Pacolet, J., De Wispelaere, F. (2016), *Posting of workers, Report on A1 portable documents issued in 2015*, Commissione europea, Bruxelles.

² Eurofound (2016), *Exploring the fraudulent contracting of work in the European Union*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, Lussemburgo; si veda anche: Eurofound (2017), *Fraudulent contracting of work: Abusing the posting of workers (Belgium, Finland and Italy)*, Eurofound, Dublino.

Nell'ottica di contribuire alla lotta contro tali abusi, il progetto Post-Lab si concentra sulla cooperazione amministrativa e sullo scambio di informazioni, entrambi considerati di fondamentale importanza per promuovere il **rispetto** delle regole sul distacco nel settore edile. Ciò include non solo misure di dissuasione, come ad esempio quelle volte a favorire l'individuazione di comportamenti fraudolenti e l'effettivo rispetto dei diritti dei lavoratori distaccati, ma anche misure preventive, come ad esempio quelle finalizzate alla semplificazione delle procedure di distacco per le imprese o a favorire l'accesso da parte di queste ultime alle informazioni necessarie.

In particolare, il progetto ha previsto la selezione e la valutazione di pratiche attuate in questo ambito a livello nazionale e transnazionale in Francia, Italia, Romania e Spagna.

Il progetto si articola in tre fasi di ricerca principali, sviluppate a partire da dicembre 2015 e il cui termine è previsto alla fine di gennaio 2018:

- l'analisi preliminare, che consiste nell'individuazione e nella descrizione delle peculiarità delle pratiche selezionate per mezzo di ricerche documentali e interviste con i rappresentanti delle organizzazioni coinvolte nella realizzazione delle pratiche;
- la fase dei cosiddetti "Cooperation Lab", nella quale le suddette pratiche sono state presentate e sottoposte a una valutazione dettagliata tramite workshop transnazionali partecipati da esperti e stakeholder; e
- l'analisi finale, che riassume le evidenze emerse dal progetto, attraverso l'elaborazione di: (i) linee guida che suggeriscono soluzioni per il rispetto dei diritti dei lavoratori distaccati, riducendo al contempo – per quanto possibile – gli oneri amministrativi che gravano sui datori di lavoro; e (ii) un rapporto finale (la cui pubblicazione è prevista entro la conclusione del progetto), che descrive la metodologia e i risultati del progetto stesso al fine di promuovere l'attuazione di iniziative analoghe.

1.2 LE ORGANIZZAZIONI COINVOLTE NEL PROGETTO POST-LAB

Il progetto è realizzato da un gruppo di cinque organizzazioni (parti sociali, enti bilaterali e centri di ricerca europei) in quattro Stati membri.

Il capofila del progetto, la Commissione nazionale paritetica per le Casse Edili (CNCE), è l'organismo di coordinamento degli enti bilaterali del settore edile, le Casse Edili. Questi enti, istituiti su base paritaria dalle parti sociali a livello provinciale, intermediano molti elementi della retribuzione dei lavoratori edili, impedendo che la natura intermittente e temporanea dell'impiego possa precludere aumenti salariali basati sul livello di anzianità o il pagamento degli elementi retributivi obbligatori, come le ferie e la tredicesima. Da molti anni la CNCE collabora con gli enti gestori dei fondi settoriali dei Paesi confinanti (Austria, Francia e Germania). Negli ultimi anni, tale organismo ha inoltre sottoscritto con questi enti una serie di protocolli bilaterali transnazionali in materia di distacco; tali accordi sono stati oggetto di valutazione nell'ambito del progetto.

Post-Lab è realizzato con il supporto di quattro organizzazioni operanti nei Paesi soprammenzionati: IR Share in Francia, la Fondazione Giacomo Brodolini (FGB) in Italia, Latina in Romania e Notus in Spagna.

IR Share (Francia) è un centro di ricerca e formazione che opera a stretto contatto con le parti sociali a livello nazionale ed europeo. IR Share organizza abitualmente workshop e realizza attività informative e formative rivolte ai manager e ai rappresentanti dei lavoratori in materia giuslavoristica e di relazioni industriali. IR Share è il corrispondente nazionale di Eurofound per la Francia dal 2010.

La **FGB** è un centro di ricerca e di promozione culturale che realizza attività di studio e valutazione delle politiche nei seguenti ambiti: condizioni di lavoro, relazioni industriali e politiche sociali a livello locale, nazionale ed europeo. La FGB prende parte regolarmente alle attività di assistenza tecnica e *capacity building* rivolte agli enti pubblici. Inoltre, fornisce supporto ai processi decisionali nelle aree in cui svolge la propria attività.

Latina (Romania) è un'associazione nata nel 2007 con il fine di affrontare i problemi socio-professionali ed economici dei cittadini italiani in Romania e dei cittadini romeni in Italia, che risiedono o che lavorano in questi Paesi, inclusi i lavoratori distaccati. Latina lavora a stretto contatto con gli enti previdenziali italiani e romeni, oltre a fornire abitualmente assistenza di natura tecnica, legale e amministrativa ai lavoratori che provengono dalla / si recano in Romania.

Notus (Spagna) è un centro di ricerca istituito e fondato da esperti spagnoli con una lunga esperienza nelle aree dell'analisi delle politiche dell'occupazione e del lavoro. I principali servizi offerti da Notus includono la realizzazione di studi e rapporti nonché la fornitura di servizi di assistenza tecnica per la valutazione di politiche e programmi. Notus collabora costantemente con le parti sociali.

1.3 GLI OBIETTIVI E I DESTINATARI DELLE LINEE GUIDA

Le presenti linee guida riassumono i risultati emersi dal progetto Post-Lab, presentando una serie di pratiche relative al distacco di lavoratori; includono una valutazione sulle modalità con cui tali pratiche contribuiscono o possono contribuire a promuovere il rispetto della normativa sul distacco, e suggeriscono opzioni concrete per le organizzazioni che perseguono finalità analoghe.

La presentazione delle pratiche segue uno schema che permette di individuare: (i) il tipo di stakeholder coinvolti; (ii) le caratteristiche principali delle pratiche, incluso il tipo di informazioni che viene generato e/o condiviso e a quale scopo; (iii) il processo di adozione, incluse le principali problematiche che hanno portato all'adozione della pratica, nonché le informazioni su come la pratica è stata pianificata inizialmente e poi sviluppata; e (iv) le criticità, inclusa una panoramica conclusiva sulla pratica in esame e sulle difficoltà incontrate in fase di implementazione della stessa.

La valutazione si è basata sul contributo che ciascuna pratica fornisce o può fornire per l'individuazione di un insieme di informazioni rilevanti in materia di distacco, derivanti dall'ordinamento comunitario.

Inoltre, la normativa europea è stata sintetizzata e viene presentata nel prossimo capitolo con l'obiettivo di: (i) fornire un orientamento generale agli stakeholder nella definizione della linea di demarcazione tra pratiche legali e pratiche illecite in materia di distacco; e (ii) offrire informazioni di contesto ai lettori per effettuare una valutazione personale delle pratiche presentate.

Le linee guida si rivolgono a tutti gli stakeholder che svolgono attività di rilievo in materia di distacco o che dispongono di informazioni significative sugli aspetti amministrativi e fattuali che caratterizzano il rapporto di lavoro.

Più in particolare, le linee guida si rivolgono principalmente ai seguenti gruppi:

- **Uffici di collegamento e punti di contatto nazionali:** questi organismi sono preposti alla condivisione di dati rilevanti a livello transnazionale nel momento in cui un'istanza proveniente da un'autorità competente di uno Stato membro viene accolta relativamente alle materie che ricadono nell'ambito di applicazione della Direttiva 96/71/CE. Tali organismi hanno inoltre il compito di rendere le informazioni sul distacco accessibili per le autorità degli altri Stati membri, nonché per i lavoratori e per le imprese;
- **enti previdenziali:** questi organismi rilasciano il certificato A1, il quale ha lo scopo di certificare quale legislazione debba essere applicata in materia previdenziale, fornendo anche informazioni sulla natura del rapporto di lavoro (subordinato/autonomo). In caso di dubbio riguardo la correttezza di tali informazioni, gli enti previdenziali saranno chiamati a verificare la natura del rapporto di lavoro e la sussistenza delle condizioni per l'applicazione del proprio sistema previdenziale;
- **ispettorati del lavoro:** questi organismi sono chiamati a monitorare e verificare, anche per mezzo di ispezioni in loco, la natura dei rapporti di lavoro a fini giuslavoristici e previdenziali, comminando sanzioni nei casi di distacco non dichiarato, distacco di lavoratori fittiziamente autonomi, e violazione dei termini e delle condizioni stabiliti dalla normativa sul distacco di lavoratori. L'attività degli ispettorati potrebbe anche richiedere la cooperazione a livello transnazionale, ad esempio per avere accesso alle buste paga

o all'estratto conto contributivo di un lavoratore, nonché per verificare la veridicità delle informazioni contenute nel certificato A1, la corretta classificazione dei lavoratori a fini previdenziali, e il pagamento regolare dei contributi previdenziali nel Paese di origine;

- **fondi settoriali:** in alcuni Paesi, i fondi settoriali svolgono attività di intermediazione sugli elementi salariali finalizzati a coprire quegli elementi retributivi ai quali i lavoratori distaccati hanno diritto, come ad esempio le ferie retribuite. In aggiunta, in virtù del loro ruolo, le organizzazioni che gestiscono tali fondi – solitamente costituite su base paritaria dalle parti sociali – potrebbero disporre di informazioni importanti per verificare se sono stati commessi illeciti; a titolo d'esempio le informazioni sulle posizioni contributive di un dipendente o sull'attività dell'impresa; e
- **parti sociali:** questi soggetti possono integrare le informazioni di natura amministrativa con conoscenze pratiche sulle modalità e sui luoghi in cui gli illeciti si verificano o sono suscettibili di verificarsi. Ciò grazie ai loro rapporti con i membri o con le imprese / i lavoratori che richiedono una consulenza o assistenza. Inoltre, i soggetti in esame possono fornire informazioni rilevanti sui livelli salariali applicabili nella misura in cui tale compito è demandato alla contrattazione collettiva nazionale nel Paese in questione.

2. IL DISTACCO DI LAVORATORI: L'ORDINAMENTO COMUNITARIO

Il presente capitolo riassume brevemente le principali disposizioni normative europee che sono state utilizzate come riferimento per individuare e valutare le pratiche presentate in queste linee guida, e sulle quali deve basarsi la valutazione della conformità alla disciplina in materia di distacco.

A tal proposito, le principali fonti normative di riferimento sono: (i) la Direttiva 96/71/CE, che definisce termini e condizioni di impiego nel caso di distacco di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi a livello transnazionale; e (ii) l'Articolo 12 del Regolamento (CE) n. 883/2004, che definisce le regole relative al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale nel caso di distacco transnazionale.

La Direttiva 96/71/CE deve essere letta alla luce della Direttiva 2014/67/UE, la quale definisce le regole finalizzate all'applicazione della prima direttiva, inclusa l'interpretazione dei concetti chiave ivi contenuti. Come da trattati UE, le direttive non trovano diretta applicazione ma spetta agli Stati membri recepirle negli ordinamenti nazionali in coerenza con gli obiettivi che prefiggono.

Di conseguenza, le definizioni, le regole e i criteri contenuti in queste direttive potrebbero non rispecchiare in pieno le disposizioni normative nazionali che le recepiscono.

L'interpretazione delle norme contenute nel Regolamento (CE) n. 883/2004 viene fornita dal Regolamento (CE) 987/2009 e dalle decisioni della Commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Quest'ultima è un organismo composto dai rappresentanti di tutti gli Stati membri e a cui è affidato il compito di affrontare le questioni amministrative e di promuovere la cooperazione nell'ambito del coordinamento dei sistemi previdenziali.

Mentre i regolamenti trovano diretta applicazione negli Stati membri, le decisioni della sopraccitata commissione non sono giuridicamente vincolanti, ma forniscono orientamenti alle autorità nazionali relativamente all'interpretazione della normativa europea. Questo è il caso della Decisione A2, la quale concerne specificamente il distacco.

Per quanto riguarda la cooperazione transnazionale, va rimarcato che, a termini della Direttiva 96/71/CE, ciascuno Stato membro è chiamato a individuare un ufficio di collegamento (o un'altra autorità competente) che dovrà fungere da punto di contatto per le autorità, i lavoratori e i datori di lavoro stranieri in riferimento

alle questioni concernenti il distacco. Inoltre, gli uffici di collegamento e le altre autorità a ciò preposte possono comunicare tra loro a livello transnazionale attraverso la piattaforma online del Sistema d'informazione del mercato interno (IMI), sulla quale è disponibile una lista di domande e risposte pre-tradotte, riguardanti le condizioni di impiego dei lavoratori distaccati.

Sulla pagina web La Tua Europa dell'UE, i lavoratori e le imprese possono trovare informazioni sulla normativa applicabile in materia e sui punti di contatto nei vari Stati membri.

2.1 IL DISTACCO DI LAVORATORI AI SENSI DELLA DIRETTIVA 96/71/CE

Ai sensi della Direttiva 96/71/CE, un "lavoratore distaccato" è:

"il **lavoratore** che, per un **periodo limitato**, svolge il proprio lavoro nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel cui territorio **lavora abitualmente**."

Ai lavoratori distaccati deve essere garantito un nucleo di diritti in materia di occupazione, in linea con le disposizioni normative in vigore nel Paese di destinazione. Queste disposizioni riguardano:

- a) la durata massima dei periodi di lavoro e la durata minima dei periodi di riposo;
- b) la durata minima delle ferie annuali retribuite;
- c) i minimi retributivi, incluse le indennità per il lavoro straordinario; questo punto non si applica ai regimi pensionistici integrativi di categoria;
- d) le condizioni per la cessione temporanea di lavoratori, in particolare da parte delle agenzie di lavoro interinale;
- e) la salute, la sicurezza e l'igiene sul luogo di lavoro;
- f) i provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani;
- g) la parità di trattamento fra uomo e donna nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione.

Le disposizioni normative in vigore nel Paese di destinazione trovano applicazione solo nella misura in cui ai lavoratori non viene garantito un livello più elevato di tutela nel Paese di origine (principio del trattamento più favorevole).

Gli Stati membri possono inoltre offrire tutele più elevate ai lavoratori "laddove si tratti di disposizioni di ordine pubblico" e richiedendo l'applicazione dei termini e delle condizioni di impiego definiti nei contratti collettivi di applicazione generale. Tuttavia, la portata effettiva di queste disposizioni è stata fortemente ridimensionata dalla Corte di Giustizia, la quale ha adottato un'interpretazione restrittiva dei termini "applicazione generale" e "disposizioni di ordine pubblico".

Per quanto riguarda le materie non contemplate dalla Direttiva 96/71/CE, la disciplina giuslavoristica del Paese di origine continua a trovare applicazione.

Al fine di facilitare l'attuazione delle misure di controllo nonché di renderle più uniformi, la Direttiva 2014/67/UE ha introdotto l'obbligo per le imprese che intendono distaccare un lavoratore all'estero di inviarne comunicazione preventiva alle autorità del Paese di destinazione. Tale dichiarazione dovrà contenere tutte le informazioni rilevanti per gli organismi preposti al controllo e all'applicazione delle norme, inclusi: l'identità del datore di lavoro; il periodo e il luogo in cui avviene il distacco; il numero di lavoratori distaccati; e la natura del servizio che giustifica il distacco.

Le imprese che distaccano i propri lavoratori all'estero sono inoltre chiamate a nominare: (i) un referente nel Paese di destinazione, preposto a interagire con le autorità nazionali; e (ii) un rappresentante attraverso il quale i sindacati nel Paese di destinazione possono prendere parte alla contrattazione collettiva.

2.2 IL DISTACCO DI LAVORATORI AI SENSI DEL REGOLAMENTO (CE) N. 883/2004

Per quanto riguarda la previdenza, ai sensi dell'articolo 12 del Regolamento (CE) n. 883/2004, un "lavoratore distaccato" è:

"La persona che esercita un'attività subordinata in uno Stato membro **per conto di un datore di lavoro che vi esercita abitualmente le sue attività** ed è da questo distaccata, per **svolgervi un lavoro per suo conto** [...]"

I lavoratori distaccati possono rimanere soggetti al sistema previdenziale del Paese di origine per un periodo massimo di 24 mesi, a condizione che essi non siano inviati in sostituzione di altre persone.

A differenza della Direttiva 96/71/CE, il Regolamento (CE) n. 883/2004 si applica anche ai lavoratori "autonomi" distaccati: esso afferma che tale categoria rimane soggetta al sistema previdenziale dello Stato membro in cui "**esercita abitualmente la propria attività lavorativa**", a condizione che la durata prevedibile di tale attività in un altro Stato membro non superi i 24 mesi.

Inoltre, ai sensi della normativa sul coordinamento della sicurezza sociale, i datori di lavoro o i lavoratori autonomi distaccati dovrebbero comunicare "se possibile preventivamente" agli enti previdenziali del Paese di origine quando svolgono un'attività lavorativa in un altro Stato membro.

A tal fine, possono fare richiesta all'autorità designata nel Paese di origine per il rilascio del certificato A1, il quale indica quale legislazione si applica a essi.

Il rispetto delle regole sul distacco di lavoratori

La normativa europea sul distacco fornisce indicazioni aggiuntive per stabilire se il distacco è legittimo. Tale normativa contribuisce a definire, innanzitutto, se il datore di lavoro e il lavoratore svolgono realmente le loro attività lavorative nel Paese di origine.

Fino a ora, la normativa europea ha affrontato solo parzialmente altre problematiche rilevanti che potrebbero insorgere nel caso di distacco, come ad esempio il mancato rispetto dei minimi retributivi in vigore nel Paese di destinazione o il mancato pagamento dei contributi previdenziali a termini della legislazione in vigore nel Paese di origine. Questi aspetti sono considerati nelle proposte di revisione della Direttiva 96/71/CE e del Regolamento (CE) n. 883/2004, attualmente in discussione a livello europeo.

Le prossime sezioni forniscono una descrizione delle informazioni rilevanti al fine di stabilire se il distacco è conforme alla normativa europea, prendendo in considerazione le due tipologie principali di abuso analizzate nell'ambito del progetto Post-Lab: il ricorso alle società di comodo e l'inosservanza delle regole sul pagamento dei minimi retributivi e dei contributi previdenziali. È evidente che queste due tipologie di abuso possono sovrapporsi ogniqualvolta una società di comodo, oltre a sottrarsi all'applicazione della disciplina giuslavoristica in vigore nell'apparente Paese di destinazione, si sottragga anche al pagamento dei contributi previdenziali nell'apparente Paese di origine e/o non ottemperi ai minimi retributivi cui hanno diritto i lavoratori distaccati.

2.3 INFORMAZIONI RILEVANTI PER L'INDIVIDUAZIONE DELLE SOCIETÀ DI COMODO

Affinché la normativa sul distacco trovi applicazione nel caso di lavoro subordinato: (i) il datore di lavoro deve svolgere un'attività sostanziale nel Paese di origine; (ii) il lavoratore deve prestare abitualmente la propria attività in tale Paese; e (iii) il lavoratore deve essere inviato in un altro Stato membro per conto del datore di lavoro (deve quindi sussistere un rapporto di lavoro diretto con il datore di lavoro che distacca il lavoratore e tale rapporto deve continuare anche dopo la conclusione del periodo di distacco). Qualora ciò non si verifichi, la prosecuzione della copertura previdenziale nel Paese di origine e l'applicazione limitata della disciplina giuslavoristica in vigore nel Paese di destinazione possono essere ritenuti illegittimi.

Le imprese che non rispettano le condizioni elencate sopra possono essere ritenute società di comodo, in altre parole imprese la cui sede legale è stabilita in uno Stato con il solo scopo di beneficiare della normativa ivi applicabile.

I criteri adottati per stabilire se un datore di lavoro e un lavoratore non svolgono le proprie attività nel Paese di origine sono specificati nella Direttiva 96/71/CE ai fini del diritto del lavoro, e nel Regolamento (CE) n. 883/2004 a fini previdenziali. Maggiori dettagli al riguardo verranno forniti nel prosieguo.

Il luogo di lavoro

Al fine di evitare abusi, la Direttiva 96/71/CE richiede che i lavoratori svolgano la propria attività per un **"periodo limitato"** in uno Stato diverso da quello nel quale **"lavorano abitualmente"**. Questi requisiti non sono soggetti ad alcun limite temporale o soglia. Al contrario, ai sensi della Direttiva 2014/67/UE, tutti gli elementi fattuali che caratterizzano tale attività lavorativa e la condizione del lavoratore devono essere esaminati in quest'ottica. Gli aspetti da prendere in considerazione possono ricomprendere nello specifico:

- (a) il fatto che l'attività venga svolta per un periodo di tempo limitato in un altro Stato membro;
- (b) la data in cui ha inizio il distacco;
- (c) il fatto che il distacco abbia luogo verso uno Stato membro diverso da quello in cui o dal quale il lavoratore distaccato svolge abitualmente la propria attività lavorativa ai sensi del Regolamento (CE) 593/2008 (Roma I) e/o della Convenzione di Roma;
- (d) il fatto che, successivamente al termine del periodo di distacco, il lavoratore ritorni, o si preveda che riprenda a svolgere la propria attività lavorativa, nello Stato membro di invio;
- (e) la natura delle attività svolte;
- (f) il fatto che il viaggio, il vitto e l'alloggio o la sistemazione vengano forniti o rimborsati dal datore di lavoro che distacca il lavoratore e, in tal caso, le modalità con cui questi sono forniti o il metodo di rimborso; e
- (g) qualsiasi periodo precedente durante il quale una posizione lavorativa specifica è stata ricoperta dallo stesso o da un altro lavoratore (distaccato).

Al contrario, per quanto riguarda la previdenza, si ritiene che l'attività lavorativa venga svolta abitualmente nel Paese di origine se, indicativamente, sono riferibili a tale Paese almeno

- (a) il 25% dell'orario di lavoro e/o della remunerazione nel caso di lavoro subordinato, o
- (b) il 25% del fatturato, dell'orario di lavoro, del numero di servizi forniti e/o del reddito nel caso di lavoro autonomo.

Inoltre, le seguenti condizioni devono essere rispettate ai fini della copertura del sistema previdenziale del Paese di origine:

- (a) la durata prevista o effettiva del distacco non deve eccedere i 24 mesi; e
- (b) il lavoratore distaccato deve essere soggetto alla legislazione del Paese di origine almeno immediatamente prima dell'inizio del periodo di distacco.

Per quanto riguarda la prevenzione di illeciti, il Regolamento (CE) n. 883/2004 stabilisce anche che, affinché le regole sul distacco trovino applicazione, i lavoratori distaccati non devono sostituire altre persone. Ciò significa che, ad esempio, un lavoratore inviato all'estero per svolgere la stessa attività di un collega che ha terminato il proprio periodo di distacco dovrà essere inquadrato nel sistema previdenziale del Paese di destinazione, a prescindere dalla durata del precedente periodo di distacco. Ciò non impedisce che il lavoratore sia un "lavoratore distaccato" a fini giuslavoristici, secondo le disposizioni della Direttiva 96/71/CE.

La Decisione A2 della Commissione amministrativa fornisce ulteriori indicazioni sui criteri concernenti il distacco a fini previdenziali, affermando che:

- (a) ogniqualvolta il distacco riguardi lo stesso lavoratore, le stesse imprese e lo stesso Stato membro, non si dovrà dare seguito a un nuovo periodo di distacco prima che siano trascorsi due mesi dalla fine del precedente periodo³; ed
- (b) è richiesta al lavoratore una copertura previdenziale della durata minima di un mese nel Paese di origine prima che un distacco possa aver luogo da tale Paese.

In caso di periodi più brevi, alle autorità nazionali viene lasciata discrezionalità in merito alla valutazione della situazione caso per caso, prendendo in considerazione tutti gli altri fattori di rilievo.

Inoltre, la Decisione A2 esclude i casi di "triangolazione" dal campo di applicazione delle regole previdenziali in materia di distacco.

Ciò include la fattispecie in cui il lavoratore distaccato presso un'impresa di uno Stato membro venga messo a disposizione di un terzo nello stesso o in un altro Stato membro, o quella in cui il lavoratore venga reclutato in un Paese membro da un datore di lavoro di un altro Stato membro per essere poi distaccato in un terzo Stato membro.

Il Paese di stabilimento

Come ulteriore condizione necessaria e indispensabile perché la Direttiva 96/71/CE trovi applicazione, l'impresa che distacca il lavoratore deve avere **sede o un centro di attività** in uno Stato membro.

La Direttiva 2014/67/UE stabilisce inoltre che, al fine di determinare se un'impresa svolga realmente attività sostanziali – che vadano oltre le attività puramente inerenti alla gestione interna o di natura amministrativa – in uno Stato membro, le autorità competenti sono chiamate a condurre una valutazione complessiva degli elementi fattuali che caratterizzano queste attività, ivi compresi:

- (a) il luogo nel quale l'impresa ha stabilito la sede legale e la propria amministrazione, ha gli uffici, paga le tasse e i contributi previdenziali, e – se del caso – detiene un'autorizzazione per l'esercizio della propria attività o è iscritta alle camere di commercio o agli organismi di categoria, in conformità con la legislazione nazionale;
- (b) il luogo in cui i lavoratori distaccati vengono reclutati e dal quale avviene il distacco;

³ La presente disposizione è da intendersi come non ostativa rispetto a periodi consecutivi di distacco che comportano un'attività lavorativa svolta dallo stesso lavoratore distaccato per imprese differenti o in diversi Paesi di destinazione.

- (c) la legislazione applicabile ai contratti sottoscritti dall'impresa con i propri lavoratori, da un lato, e con i clienti, dall'altro;
- (d) il luogo nel quale l'impresa svolge le proprie attività sostanziali e nel quale impiega il personale amministrativo; e
- (e) il numero di contratti eseguiti e/o l'ammontare del fatturato realizzato nello Stato membro in cui ha la propria sede, prendendo in considerazione la situazione specifica, tra le altre, delle imprese di nuova costituzione e delle PMI.

Questi elementi si avvicinano a e integrano quelli già stabiliti con lo stesso scopo in materia previdenziale.

2.4 INFORMAZIONI RILEVANTI AI FINI DEL MONITORAGGIO DEL PAGAMENTO DI SALARI E CONTRIBUTI PREVIDENZIALI

Come anticipato, in caso di distacco, i salari dovrebbero essere allineati con i minimi retribuiti in vigore nel Paese di destinazione qualora questi siano più favorevoli per il lavoratore.

La retribuzione applicabile include anche le indennità per il lavoro straordinario, il pagamento delle spese di vitto, alloggio e trasporto, e altri elementi della retribuzione minima dotati di efficacia *erga omnes*.

Ciononostante, l'individuazione di quali elementi retributivi ricadano sotto la nozione di "minimi retributivi" è controversa, soprattutto a seguito del cosiddetto "quartetto Laval". Queste quattro sentenze della Corte di Giustizia ridimensionano sostanzialmente l'ambito di applicazione della disciplina giuslavoristica e delle disposizioni dei contratti collettivi del Paese di destinazione al di fuori degli standard fissati dalla Direttiva 96/71/CE, sottolineando che la base giuridica di tale direttiva è rappresentata dalla libera prestazione dei servizi, consacrata nei trattati dell'UE, e che le eventuali misure suscettibili di costituire un onere per i prestatori di servizi devono essere valutate in quest'ottica.

A seconda degli ordinamenti nazionali, i minimi retributivi possono essere stabiliti per legge o dalla contrattazione collettiva. Ai sensi della Direttiva 2014/64/UE, gli Stati membri dovrebbero rendere le informazioni sui minimi retributivi facilmente accessibili tramite un sito web nazionale, il quale dovrebbe fungere da fonte ufficiale di informazioni in materia di distacco. Tuttavia, gli inquadramenti e gli elementi retributivi potrebbero non essere sempre facili da comprendere e applicare, e potrebbe quindi rendersi necessario fornire supporto e orientamento alle imprese.

A titolo d'esempio, in alcuni Paesi europei, a causa della natura incerta e temporanea dell'occupazione nel settore edile, i fondi settoriali, di solito istituiti congiuntamente dalle parti sociali, svolgono attività di intermediazione su svariati elementi salariali considerati parte dei minimi retributivi: ad esempio, le ferie retribuite, la tredicesima o le indennità per maltempo (queste ultime hanno la funzione di risarcire i lavoratori per i giorni di lavoro persi a causa del maltempo).

Ciò significa che, di regola, il datore di lavoro sarà chiamato a iscriversi al relativo fondo nel Paese di destinazione e a versare i contributi del caso per i lavoratori distaccati in tale Stato. In mancanza di cooperazione tra i fondi e della possibilità, da parte del datore di lavoro, di accedere alle informazioni, vi è il rischio che al lavoratore non vengano versati i contributi dovuti o che il datore di lavoro li versi sia nel Paese di origine che nel Paese di destinazione.

Inoltre, quando si tratta di verificare e garantire il rispetto dei minimi retributivi, è necessario prendere in esame una serie di elementi.

Prima di tutto, le evidenze dei pagamenti e dell'orario lavorativo sono necessarie al fine di effettuare un controllo incrociato per verificare se la retribuzione è adeguata al numero di ore lavorate e se le ore di lavoro dichiarate corrispondono a quelle effettive.

Inoltre, i minimi retributivi possono variare a seconda dello status del lavoratore. Pertanto, è necessario avere informazioni sull'anzianità di servizio, sulle competenze acquisite in via formale, o sui sistemi di classificazione per verificare se al lavoratore vengono applicati i minimi retributivi a lui spettanti.

Queste informazioni non sono sempre accessibili nel Paese di destinazione. La Direttiva 2014/67/UE ha compiuto un modesto passo in avanti a questo proposito, prevedendo che i documenti come ad esempio le buste paga, le evidenze del pagamento dei salari, e i fogli presenza debbano essere conservati o resi disponibili nel Paese di destinazione.

La cooperazione con gli enti amministrativi del Paese di origine resta dunque fondamentale per ottenere le informazioni necessarie, qualora mancanti.

Ciò è tanto più importante nel momento in cui si considerano gli aspetti previdenziali. Infatti, le autorità a ciò preposte nello Stato ospitante non hanno la possibilità di verificare se i contributi previdenziali vengono versati nel Paese di origine, a meno che non facciano un'apposita istanza all'autorità competente di quest'ultimo Paese.

L'applicazione dei minimi retributivi e il corretto pagamento dei contributi previdenziali possono essere anche elusi distaccando lavoratori fittiziamente autonomi.

In questo caso, i termini e le condizioni di impiego in vigore nello Stato ospitante possono essere effettivamente applicati solo se gli ispettori del lavoro di tale Paese dimostrano che il lavoratore autonomo distaccato svolge in realtà un'attività lavorativa di natura subordinata, a termini della disciplina giuslavoristica dello Stato in cui il soggetto svolge l'attività lavorativa. Tuttavia, è di competenza esclusiva del Paese di origine qualificare il rapporto di lavoro come subordinato a fini previdenziali.

In caso di dubbi, le autorità del Paese di destinazione dovranno inoltrare un'apposita istanza all'autorità che ha rilasciato il certificato A1, chiedendo che venga riesaminata la decisione e, se del caso, che detto modello venga annullato e rilasciato nuovamente.

3. FRANCIA

3.1 IL NETWORK CGT RETE EUROPEA PER UN DISTACCO DI LAVORATORI EQUO E RESPONSABILE (REDER)

Gli stakeholder coinvolti

Fédération nationale des salariés de la construction, Confédération générale du travail (FNSCBA-CGT) – Francia: sindacato

Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL) – Italia: sindacato

Direzione generale per il lavoro – Francia: governo

Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) – Spagna: sindacato

Ispettorato del lavoro e della sicurezza sociale – Spagna: ispettorato del lavoro

Federazione Italiana dei Lavoratori del Legno, dell'Edilizia, delle industrie Affini ed estrattive, CGIL (FIL-LEA CGIL) – Italia: sindacato

Territorio Europa Lavoro (TELA) – Italia: ONG

Confédération des syndicats chrétiens, Bâtiment Industrie Energie – Belgio: sindacato

Federale Overheidsdienst Werkgelegenheid, Arbeid en Sociaal Overleg – Belgio: sindacato

Confederation of Independent Trade Unions of Bulgaria (CITUB) – Bulgaria: sindacato

Agenzia esecutiva dell'Ispettorato generale del lavoro – Bulgaria: ispettorato del lavoro

Związek Zawodowy "Budowlani" (ZZ Budowlani) – Polonia: sindacato

Ispettorato del lavoro – Polonia: ispettorato del lavoro

Autorità per le condizioni di lavoro – Portogallo: ispettorato del lavoro

Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses, Federação Portuguesa dos Sindicatos da Construção, Cerâmica e Vidro (CGTP-FEVICCOM) – Portogallo: sindacato

Federația Generală a Sindicatelor Familia (FGS Familia) – Romania: sindacato

Ispettorato del lavoro (ITM) – Romania: ispettorato del lavoro

Bischofliches Ordinariat Rottenburg – Germania: diocesi

Le caratteristiche principali

La pratica è stata attuata sotto forma di una rete di cooperazione cui prendono parte sindacalisti e ispettorati del lavoro di sette Stati membri (Belgio, Bulgaria, Francia, Italia, Polonia, Portogallo e Spagna). Nell'ambito di tale pratica, sono state sviluppate iniziative congiunte, tra cui attività di cooperazione, lo scambio di buone pratiche, l'organizzazione di sopralluoghi congiunti, e simulazioni basate su alcuni casi già risolti di abuso delle norme in materia di distacco. In particolare, i contatti instaurati tra i partecipanti si sono rivelati molto utili per aumentare le competenze e per dare vita a canali di comunicazione necessari alla risoluzione di casi di sfruttamento dei lavoratori distaccati.

L'esempio più rilevante è costituito dalla stretta cooperazione instaurata tra il sindacato francese dei lavoratori del settore edile FNSCBA-CGT e la CGIL relativamente al caso di 14 lavoratori romeni distaccati a Dunkerque (Francia) da un'azienda italiana con lo scopo di costruire un terminal per il gas metano per il gruppo francese EDF (appartenente al settore dell'energia) in consorzio con Total e Fluxys.

Nel 2013, i sindacalisti francesi attivi a livello locale avevano denunciato che alcuni di questi lavoratori erano sottoposti a sfruttamento, dal momento che lavoravano fino a 60 ore a settimana e ricevevano uno stipendio mensile pari a circa 600 €, ben al di sotto del salario minimo (1.430,22 € al mese nel 2013).

La rete Reder ha ricevuto il sostegno di un sindacalista romeno della CGIL, il quale ha facilitato le comunicazioni con i lavoratori e ha verificato, tramite gli uffici del sindacato italiano, se l'impresa che aveva effettuato il distacco adempiva agli obblighi previdenziali in vigore in Italia. Inoltre, la FNSCBA-CGT ha ricevuto assistenza legale da parte dell'Università di Strasburgo per poter fornire un supporto adeguato ai lavoratori. Grazie alle informazioni ottenute nell'ambito della rete Reder, la FNSCBA-CGT ha avuto la possibilità di inviare un dossier all'Ispettorato del lavoro francese. Allo stesso tempo, dal momento che la direzione aziendale in Francia si era rifiutata di rispondere alle richieste della CGT, la CGIL ha contattato l'azienda in Italia. Ciò ha contribuito ad aumentare la pressione sull'azienda dal momento che la CGT minacciava di dare avvio a un contenzioso da-

vanti a un tribunale francese. Nell'ottica di evitare un procedimento eccessivamente lungo, la FNSCBA-CGT ha proposto un accordo transattivo, poi accettato dall'impresa che aveva effettuato il distacco, dando così ai lavoratori la possibilità di ricevere retroattivamente una parte della remunerazione a cui avevano diritto.

Questa pratica ha suscitato interesse per le competenze che ha offerto ai sindacalisti in materia di distacco, nonché della condivisione delle conoscenze che essa ha ingenerato a livello transnazionale tra i sindacati e gli altri stakeholder, nell'ottica di rilevare comportamenti illeciti. Il rappresentante della FNSCBA-CGT che ha presentato tale pratica ai Cooperation Lab ha anche evidenziato come, in alcuni casi, la condivisione delle informazioni riguardanti singoli casi di distacco da parte di società di comodo abbia innescato un effetto domino che ha portato alla scoperta di altri illeciti commessi dalla stessa azienda in altri Paesi.

La rete ha inoltre promosso azioni di sensibilizzazione sui diritti dei lavoratori. Tali azioni sono state attuate per mezzo di strumenti di comunicazione, come ad esempio le brochure, rivolti a circa 40.000 lavoratori distaccati, con informazioni sui loro diritti. Le brochure rivolte ai lavoratori disponevano di codici QR che permettevano di accedere a ulteriori dettagli disponibili online sui livelli salariali applicabili per ciascuna categoria.

La pratica esaminata non ha finora prodotto dati. La rete sta attualmente lavorando a un'applicazione per smartphone con 20 domande standard che possono essere utilizzate dai sindacalisti per raccogliere informazioni sulle condizioni di impiego applicate ai lavoratori distaccati.

Il processo di adozione della pratica

Già nel 2012, la FNSCBA-CGT aveva avuto contezza del fatto che i sindacalisti disponevano di poche informazioni e di scarsa conoscenza delle procedure e regole in materia di distacco. Per questo motivo, il sindacato ha chiesto all'Università di Strasburgo (Istituto per il lavoro) di organizzare sessioni formative specifiche per i sindacalisti su tale materia. Ciascuna sessione formativa vantava un programma della durata di cinque giorni, il quale includeva:

- una serie di lezioni sull'ordinamento europeo in materia giuslavoristica, sulle fattispecie di distacco illecito di lavoratori e su altri illeciti;
- una serie di workshop su casi pratici; e
- la condivisione di esperienze tra i sindacalisti.

A seguito di tale esperienza positiva, la FNSCBA-CGT ha partecipato a un bando per l'ottenimento di finanziamenti europei con il fine di realizzare un progetto più ampio di cooperazione e reciproco apprendimento, con il coinvolgimento degli stakeholder provenienti sia dagli Stati da cui solitamente si origina il distacco, sia dagli Stati che solitamente ospitano i lavoratori distaccati.

Le criticità e le aree di miglioramento

Complessivamente, la pratica ha offerto un contributo rilevante in tre principali aree riguardanti il distacco:

- **lotta alle società di comodo:** il progetto ha migliorato la cooperazione informale a livello transnazionale, creando le condizioni affinché i sindacati possano ottenere informazioni sulle attività estere delle imprese e aiutarsi l'un l'altro nel rilevamento delle irregolarità a livello transfrontaliero;
- **rispetto dei minimi retributivi:** l'azione realizzata dalla FNSCBA-CGT, in collaborazione con la CGIL, al fine di contestare le irregolarità a livello salariale si è rivelata proficua per quanto riguarda la sua capacità di arrivare ai lavoratori e interagire con loro, ottenere le informazioni necessarie disponibili nel Paese di origine, preparare un dossier accurato per l'Ispettorato del lavoro, e acquisire potere contrattuale nei rapporti con l'azienda distaccante; e
- **versamento dei contributi previdenziali:** l'azione condotta dalla CGIL in Italia relativamente al caso di Dunkerque ha permesso di informare tempestivamente la FNSCBA-CGT circa le irregolarità nel versamento dei contributi previdenziali nel Paese di origine. Oltre a essere risultate utili per la controversia, queste informazioni hanno anche consentito di rendere edotti i lavoratori del loro eventuale diritto a ricevere il sussidio di disoccupazione ai sensi dell'ordinamento italiano.

Tuttavia, la pratica ha anche incontrato alcuni problemi.

Se il caso di Dunkerque ha sottolineato il ruolo chiave che l'attività dei sindacati può giocare sul campo, in alcuni casi i sindacalisti potrebbero nutrire scarso interesse verso i lavoratori distaccati. Oltre alle difficoltà connaturate alle situazioni transnazionali, i sindacati potrebbero avere altre priorità dal momento che i loro membri non sono lavoratori distaccati e potrebbero non considerare la tutela di questi ultimi come un obiettivo rilevante.

Per quanto concerne la qualità della collaborazione all'interno della rete, sono emersi problemi a livello di condivisione delle informazioni fornite dall'Ispettorato del lavoro a causa degli obblighi di riservatezza cui tale organismo deve ottemperare nel momento in cui istruisce un procedimento penale. Per tale ragione, la condivisione delle informazioni è stata piuttosto unilaterale, cioè dai sindacati verso l'Ispettorato del lavoro.

In prospettiva futura, sebbene la rete non sia riuscita a ottenere finanziamenti europei, gli enti coinvolti stanno cercando di mantenerla operativa. Quindi, poiché la creazione di una rete transnazionale sembra aver favorito la cooperazione e la condivisione di informazioni, iniziative similari potrebbero essere attuate anche nel quadro della Piattaforma europea contro il lavoro sommerso.

3.2 ACCORDO NAZIONALE PER LA LOTTA CONTRO IL DUMPING SOCIALE NEL SETTORE EDILE

Gli stakeholder coinvolti

Ministero del lavoro – Francia: governo

Ministero delle finanze e dei conti pubblici – Francia: governo

Confédération de l'artisanat et des petites entreprises du bâtiment (CAPEB) – France: organizzazione datoriale

Fédération française du bâtiment (FFB) – Francia: organizzazione datoriale

Fédération nationale des travaux publics (FNTP) – Francia: organizzazione datoriale

Fédération des Sociétés Coopératives et Participatives du Bâtiment et des Travaux Publics (SCOP BTP) – Francia: organizzazione datoriale

Le caratteristiche principali

Il 23 febbraio 2016, il governo francese e le quattro organizzazioni datoriali nazionali del settore edile (FNTP, FFB, SCOP BTP e CAPEB) hanno siglato un accordo finalizzato a contrastare il lavoro sommerso (Accordo di partenariato nazionale del 23 febbraio 2016 relativo alla lotta contro il lavoro sommerso nel settore edile e dei lavori pubblici).

L'accordo ha stabilito che le attività di controllo da parte degli ispettorati del lavoro devono essere organizzate in modo da favorire il rilevamento delle irregolarità e dei casi di lavoro sommerso. A questo fine, si prevede che le ispezioni possano essere condotte anche nei fine settimana o al di fuori dell'orario di lavoro invece che solo durante il giorno o durante la settimana. Ciò dovrebbe favorire il rilevamento di eventuali irregolarità.

Le autorità nazionali sono invitate, a livello nazionale e locale, a dare avvio a campagne di comunicazione e sensibilizzazione sul lavoro sommerso e sulle pratiche fraudolente, rivolte ai datori di lavoro e ai committenti di lavori di edilizia (principalmente le autorità pubbliche locali). Lo Stato si impegna inoltre a potenziare le capacità degli agenti preposti al controllo, a informare le autorità giudiziarie circa l'importanza della lotta

contro il lavoro sommerso e i casi illeciti di distacco di lavoratori, nonché a rafforzare il coordinamento tra differenti servizi di controllo (ispettorati del lavoro e agenti di polizia e doganali).

Le organizzazioni datoriali, da parte loro, si assumono l'impegno di organizzare campagne di comunicazione e sensibilizzazione per incoraggiare i loro membri ad applicare correttamente la legislazione in vigore.

Ciò include informare le imprese e gli enti appaltanti circa l'obbligo di assicurarsi che le imprese che svolgono lavori in appalto e subappalto rispettino la normativa giuslavoristica sul distacco di lavoratori, come ad esempio l'obbligo di iscrivere i lavoratori al sistema previdenziale del Paese di origine, l'obbligo di notificare preventivamente la presenza di lavoratori distaccati alle autorità francesi tramite moduli di dichiarazione telematici, e l'obbligo di richiedere il rilascio di un documento di identità che i lavoratori edili in Francia sono tenuti a portare a vista (vedere la pratica al punto 3.3).

Le informazioni contenute nella dichiarazione consentono agli organismi di controllo, inclusi gli ispettorati del lavoro, di svolgere le proprie funzioni in modo più efficiente e di richiedere tempestivamente ai datori di lavoro con sede al di fuori del territorio francese di fornire ulteriori informazioni e di produrre documentazione aggiuntiva nel caso sorgessero dei dubbi.

Le divisioni e i membri delle organizzazioni datoriali a livello locale sono inoltre invitati a riferire alle autorità locali e agli ispettorati del lavoro eventuali sospetti di irregolarità relative al lavoro sommerso.

Inoltre, le parti firmatarie hanno dichiarato la loro disponibilità a mettere in atto, su base volontaria, una sperimentazione all'interno di cantieri selezionati al fine di migliorare la cooperazione e rafforzare le attività di controllo.

L'accordo non prevede attività specifiche di produzione o condivisione di dati. Di fatto, il Piano per la lotta contro il lavoro sommerso 2016-2017, cui la dichiarazione delle parti contraenti fa riferimento, incoraggia i vari organismi di controllo a condividere le informazioni. Tuttavia, l'accordo non prevede la condivisione di dati tra imprese private e organismi di controllo, principalmente a causa dell'obbligo di riservatezza cui questi ultimi devono ottemperare.

Il processo di adozione della pratica

L'accordo in esame segue accordi di partenariato locali con i quali le organizzazioni datoriali e le autorità locali o regionali hanno convenuto di agire contro il lavoro sommerso.

Dal lato del governo, l'accordo fa anche seguito alla riorganizzazione delle attività di controllo svolte dal Ministero del lavoro, il quale ha istituito una task force nazionale per l'individuazione delle fattispecie complesse di illecito e ha creato unità regionali specializzate nella lotta contro il lavoro sommerso e il distacco illegittimo di lavoratori.

Per quanto concerne le organizzazioni datoriali, esse condividono l'intento di rafforzare i controlli per combattere il lavoro sommerso e gli illeciti riguardanti il distacco di lavoratori. Hanno già intrapreso azioni in linea con l'obiettivo di promuovere l'applicazione delle regole e delle disposizioni esistenti per combattere le irregolarità, garantendo così una concorrenza leale. Nel 2014, le stesse organizzazioni datoriali hanno siglato con i sindacati un accordo per la lotta contro il dumping sociale nell'esecuzione di contratti pubblici; per mezzo di tale accordo, le parti firmatarie si sono impegnate a porre in essere azioni di sensibilizzazione sugli aspetti giuridici degli appalti e della responsabilità delle stazioni appaltanti.

Le criticità e le aree di miglioramento

L'accordo e l'attuazione delle misure in esso previste hanno offerto un contributo rilevante in tre principali aree riguardanti il distacco:

- **lotta alle società di comodo:** l'accordo invita i datori di lavoro e gli appaltatori a verificare che le imprese che svolgono lavori in appalto e subappalto subappaltatori non siano società di comodo, che queste operino in ottemperanza agli obblighi di legge in materia giuslavoristica nel Paese di origine, soprattutto per quanto riguarda il pagamento dei contributi previdenziali, e che dichiarino il distacco alle autorità francesi secondo quanto previsto dalla legge. Ciò va di pari passo con le sanzioni che si applicano all'impresa appaltante nel caso in cui l'appaltatore non rispetti gli obblighi riguardanti le dichiarazioni circa i lavoratori distaccati in Francia (Articolo L.1262-4-3 del Codice del lavoro francese);
- **rispetto dei minimi retributivi e di altri termini e condizioni di impiego:** rafforzando i meccanismi di controllo, l'accordo mira a verificare se la normativa nazionale applicabile ai lavoratori distaccati viene rispettata; e
- **versamento dei contributi previdenziali:** l'accordo invita i datori di lavoro e gli appaltatori a verificare che le imprese in appalto e subappalto abbiano prodotto la documentazione richiesta per dimostrare che i lavoratori distaccati sono regolarmente inquadrati all'interno dei loro sistemi previdenziali nazionali.

Durante i Cooperation Lab, l'accento è stato posto, oltre che sulle attività di sensibilizzazione e sul miglioramento delle attività di monitoraggio e controllo, sulla recente introduzione in Francia di sanzioni più aspre al fine di combattere il lavoro sommerso e il distacco illegittimo di lavoratori. Come deterrente contro gli illeciti nelle catene dei subappalti, un nuovo reato – l'"associazione per delinquere al fine di compiere illeciti" – è stato introdotto per punire le imprese appaltanti in caso di comportamenti scorretti da parte delle imprese in appalto. Infine, oltre ad applicare le clausole sulla responsabilità solidale tra impresa appaltante e appaltatore, gli ispettori possono anche intimare la sospensione delle attività se le norme sul distacco non vengono rispettate.

La pratica ha contribuito ad accrescere la cooperazione strategica tra autorità pubbliche e organizzazioni datoriali. Tuttavia, dal momento che essa si basa su strumenti non vincolanti, la sua attuazione dipende dalla buona volontà di ciascuno degli attori interessati e dal livello di fiducia esistente tra di loro; pertanto, i risultati possono variare da zona a zona, considerando che accordi simili esistono anche a livello regionale, sulla base dell'impegno profuso dagli attori locali. Fino a oggi, non è stata condotta alcuna valutazione ufficiale dei risultati, sebbene tale valutazione fosse prevista dall'accordo a due anni dall'avvio.

3.3 INTRODUZIONE DI UNA CARTA D'IDENTITÀ OBBLIGATORIA NEL SETTORE EDILE

Gli stakeholder coinvolti

Union des caisses de France (UCF) – Francia: ente di gestione dei fondi settoriali

Ministero del lavoro – Francia: governo

Ispettorato del lavoro e sociale – Francia: ispettorato del lavoro

Le caratteristiche principali

Nell'ottica di contrastare il lavoro sommerso, a seguito della cosiddetta "Legge Macron" (Decreto n. 2016-175 del 22 febbraio 2016), i lavoratori del settore edile dovranno portare a vista una carta d'identità quando sono al lavoro. Tale obbligo si impone anche ai lavoratori distaccati, ai lavoratori somministrati e ai lavoratori somministrati distaccati.

L'UCF è preposta alla gestione della carta d'identità, attualmente in fase di introduzione a livello nazionale. L'UCF costituisce l'organismo preposto alla gestione dei fondi settoriali per avverse condizioni meteo (i Congés intempéries BTP) per il settore dell'ingegneria civile, il settore edile e le cooperative del settore edile. Prima dell'entrata in vigore della Legge Macron, l'UCF aveva già introdotto una carta d'identità per i lavoratori del settore edile, la cui adozione avveniva su base volontaria.

La carta d'identità contiene:

- il nome, il cognome e il sesso del dipendente;
- lo status occupazionale nel caso di: "lavoratori distaccati", "lavoratori somministrati" o "lavoratori somministrati distaccati";
- la fototessera del dipendente;
- il nome e il numero identificativo del datore di lavoro;
- la data di rilascio e il numero identificativo;
- un codice elettronico che dà accesso alle informazioni sul rapporto di lavoro in essere (tipologia di contratto di lavoro, copia del permesso di soggiorno, ecc.);
- l'indirizzo del fondo settoriale del settore edile che gestisce il sistema delle carte d'identità.

Tutti i datori di lavoro con sede al di fuori del territorio francese che abbiano intenzione di prestare servizi in tale Paese devono richiedere una carta d'identità tramite il sito web www.cartebtp.fr. Immediatamente dopo aver effettuato la registrazione, essi ricevono un certificato provvisorio che i dipendenti possono esibire in caso di controlli in attesa di ricevere la carta d'identità. Tutte le informazioni vengono fornite in via telematica tramite il sito web gestito dall'UCF e possono essere recuperate grazie al codice QR stampato sulla carta d'identità. È opportuno sottolineare l'esiguità dell'ammontare del contributo richiesto ai datori di lavoro per l'emissione di ciascuna carta d'identità (il costo previsto è di 10,80 €).

Per quanto concerne i datori di lavoro con sede al di fuori del territorio francese che abbiano intenzione di prestare servizi in tale Paese, essi sono chiamati a inoltrare in via telematica una dichiarazione preventiva in riferimento ai lavoratori che verranno distaccati. Tale dichiarazione è da indirizzarsi alla divisione dell'Ispettorato del lavoro del luogo dove il servizio verrà prestato.

La dichiarazione deve includere:

- **informazioni sull'impresa straniera:** indirizzo, forma giuridica, contatti, numero di registrazione, attività principale, nome/i dell'organismo / degli organismi preposto/i alla riscossione dei contributi previdenziali, identità dell'amministratore delegato dell'impresa e relativi contatti, e identità del rappresentante in Francia per il periodo di prestazione del servizio e relativi contatti;
- **informazioni sul committente, il co-appaltatore e il cliente:** contatti, attività principale e numero identificativo (ad esempio, il SIRET se si tratta di un'impresa francese), luogo/hi di prestazione del servizio in Francia, indirizzo/i completo/i del cantiere o dell'impresa, data di inizio della prestazione del servizio in Francia, data prevedibile di conclusione della prestazione del servizio, e uso di materiali o procedure pericolosi;
- **informazioni sulle condizioni di vita e di lavoro:** informazioni sulle ore di lavoro e i turni di riposo, alloggi collettivi, entità delle spese di viaggio, spese per il vitto e l'alloggio, e informazioni riguardo all'eventualità che queste spese siano pagate direttamente dal datore di lavoro, rimborsate al lavoratore o riconosciute al lavoratore sotto forma di somma forfettaria; e
- **informazioni sui lavoratori distaccati:** identità, indirizzo, data di firma del contratto di lavoro, data di inizio e fine del distacco, posizione lavorativa occupata in Francia, settore di attività, qualifica professionale e stipendio mensile lordo in Francia.

Le informazioni contenute nella dichiarazione consentono agli organismi di controllo di operare con maggiore efficienza e di richiedere ai datori di lavoro con sede al di fuori del territorio francese di fornire ulteriori informazioni e di produrre documentazione aggiuntiva che attesti la regolarità della posizione del datore di lavoro dal punto di vista previdenziale. La copia della dichiarazione è necessaria al datore di lavoro per ottenere il rilascio della carta d'identità.

Le informazioni fornite dalla carta d'identità verranno associate al database nazionale contenente le dichiarazioni sui lavoratori distaccati; in tal modo, le autorità di controllo potranno verificare se il dipendente è correttamente classificato come "distaccato". Per ogni dipendente per il quale non è stata inviata la dichiarazione in discorso, il datore di lavoro può essere multato con un'ammenda pari a 2.000 €.

Il processo di adozione della pratica

La carta d'identità del settore edile (conosciuta anche come "carta BTP") esisteva già da molti anni ma veniva utilizzata su base volontaria. La carta è gestita dall'UCF, presso la quale i datori di lavoro e i dipendenti di questo settore sono registrati ai fini dell'iscrizione ai fondi settoriali obbligatori per avverse condizioni meteo. L'obiettivo della carta era quello di agevolare i controlli e di contrastare il lavoro sommerso (incluso il distacco illegittimo di lavoratori). Tuttavia, solo dal 10% al 15% delle imprese del settore edile ne aveva fatto richiesta.

Con la Legge Macron, il governo ha previsto l'obbligatorietà della carta entro la fine del 2016.

Nonostante qualche ritardo iniziale, è stata condotta una fase di sperimentazione che ha visto il coinvolgimento di 15 imprese (principalmente PMI) su base volontaria. La carta è stata successivamente introdotta a livello nazionale nel corso del 2017. Si stima che interessi 500.000 imprese e circa 2,5 milioni di dipendenti.

Le criticità e le aree di miglioramento

Il sistema in esame è troppo recente per poter fornire una valutazione completa dei risultati; tuttavia si ritiene che possa fattivamente agevolare le attività di controllo e contribuirà all'individuazione delle pratiche fraudolente.

Complessivamente, la carta d'identità favorisce l'accesso alle informazioni da parte delle varie autorità con competenze ispettive, incluse le forze di polizia. Pertanto, nella misura in cui le informazioni fornite dalla carta vengono utilizzate per l'effettuazione delle ispezioni in loco là dove vi sono maggiori probabilità che le irregolarità vengano commesse o per velocizzare le attività di controllo, le informazioni condivise possono risultare utili nelle seguenti aree:

- **lotta alle società di comodo:** la carta consente di accedere rapidamente al database contenente le dichiarazioni sul distacco di lavoratori, le quali forniscono informazioni sul datore di lavoro nel Paese di origine;
- **rispetto dei minimi retributivi:** la carta consente di accedere rapidamente alle informazioni parziali sulla retribuzione (retribuzione lorda del lavoratore in Francia, dichiarata dalle imprese distaccanti); e
- **versamento dei contributi previdenziali:** la carta consente di accedere rapidamente alle informazioni sui datori di lavoro, ai dati personali del dipendente e alle informazioni sulle istituzioni a cui vengono versati i contributi previdenziali.

Per quanto riguarda gli inconvenienti incontrati, la carta d'identità non consente di verificare il salario effettivamente pagato risultante dalla documentazione amministrativa o dalla busta paga. Include piuttosto informazioni sul salario lordo dichiarato dal datore di lavoro.

Inoltre, la carta d'identità non si applica ai lavoratori autonomi. Pertanto, non contribuisce all'individuazione di pratiche di distacco illegittime consistenti nell'inviare all'estero finti lavoratori autonomi.

L'organizzazione datoriale FNTP ha inoltre avanzato dubbi sulle potenzialità della carta d'identità, soprattutto per quanto riguarda le attività di ingegneria civile. Mentre i cantieri edili sono delimitati dal punto di vista spaziale, nel caso dell'ingegneria civile i cantieri constano di spazi aperti che coprono a volte decine di chilometri: questo è il caso della costruzione di strade o ferrovie. In tali ipotesi, la carta d'identità non facilita le attività di controllo dal momento che il dipendente potrebbe accorgersi delle stesse e lasciare il cantiere.

Nel corso dei Cooperation Lab, è stata evidenziata l'opportunità di fornire informazioni strategiche agli ispettori, le quali potrebbero risultare utili anche nell'ipotesi in cui vengano incrociate con quelle fornite dalla carta. Se le informazioni fornite dalla carta possono aiutare a prevenire e rilevare le irregolarità riguardanti le imprese e i dipendenti registrati, l'esistenza di informazioni complementari può altresì facilitare l'individuazione dei luoghi in cui è più probabile trovare imprese o lavoratori che operano nell'ambito dell'economia sommersa. A titolo d'esempio, le informazioni messe a disposizione degli ispettori tramite la carta possono essere integrate con le informazioni sulle opere di edilizia, ad esempio i progetti degli edifici di prossima costruzione, al fine di valutare se il numero di lavoratori dichiarato in un cantiere edile sia plausibile e di orientare in tal modo le attività ispettive in loco.

4. ITALIA

4.1 CONTRATTAZIONE COLLETTIVA DECENTRATA IN LOMBARDIA PER IL MONITORAGGIO DELLE CONDIZIONI DI LAVORO NEI CANTIERI EDILI DI EXPO MILANO 2015

Gli stakeholder coinvolti

Casse Edili – Italia: fondi settoriali

Sindacati locali – Italia: sindacati

Organizzazioni datoriali locali – Italia: organizzazioni datoriali

Prefettura di Milano – Italia: prefettura

Comune di Milano – Italia: autorità locale

EXPO 2015 S.p.A. – Italia: impresa

Principali grandi imprese coinvolte nei cantieri edili di EXPO Milano 2015 – vari Paesi: imprese

Le caratteristiche principali

Nel 2015, Milano ha ospitato l'esposizione universale "Nutrire il Pianeta, energia per la vita" (EXPO Milano 2015).

Al fine di poter ospitare l'evento, grandi cantieri edili sono stati aperti in tutta la città per la costruzione di varie strutture, inclusi i padiglioni all'interno del sito di EXPO Milano 2015 e le relative infrastrutture nel medesimo luogo e in vari punti della città. In molti casi, vi hanno lavorato persone provenienti dai Paesi che partecipavano all'evento.

Per garantire il rispetto delle disposizioni dei contratti collettivi all'interno dei cantieri di EXPO Milano 2015, sono stati negoziati svariati accordi a livello locale e aziendale.

Questi accordi si focalizzavano specificamente sulla salute e la sicurezza sul lavoro, nonché sulla prevenzione del lavoro sommerso.

Oltre alla formazione offerta dai fondi bilaterali per la formazione professionale del settore edile, il principale strumento utilizzato è stato un sistema digitale per monitorare gli accessi ai vari siti. Più nello specifico, è stata creata una piattaforma digitale, SI.GI. Expo, collegata con la Prefettura (che forniva dati sull'autorizzazione preventiva che ogni impresa doveva richiedere al fine di avere accesso ai siti) e la Cassa Edile locale (il fondo settoriale al quale devono essere iscritti tutti i lavoratori del settore edile impiegati in Italia e che svolge attività di intermediazione su molti elementi salariali come ad esempio la retribuzione in caso di malattia, le ferie retribuite, la tredicesima e gli scatti di anzianità).

Sulla base di tali accordi, le imprese che intendevano lavorare per EXPO Milano 2015, una volta ricevuta l'autorizzazione della Prefettura, dovevano:

- comunicare alla Cassa Edile il numero di lavoratori da impiegare nei cantieri edili;
- iscrivere i dipendenti alla Cassa Edile, comunicando il loro orario di lavoro; e
- specificare se intendevano avvalersi anche di lavoratori autonomi o di lavoratori non soggetti ai contratti collettivi applicabili al settore edile.

I lettori ottici ai varchi d'accesso ai cantieri edili registravano le entrate e le uscite e individuavano i lavoratori che accedevano al sito senza essere iscritti alla Cassa Edile. I lavoratori venivano identificati a tal fine tramite la tessera sanitaria o, in mancanza, tramite un badge.

Inoltre, al fine di evitare illeciti, i vigilanti monitoravano i varchi d'accesso e i sindacalisti erano presenti all'interno dei cantieri edili.

Ogniquale volta venivano rilevate delle irregolarità, le Casse Edili ne davano comunicazione all'impresa e potevano perfino procedere alla sospensione del loro DURC, ovvero il documento che certifica la regolarità contributiva delle imprese, necessario per ottenere i pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni o le autorizzazioni ai lavori pubblici o privati da parte delle pubbliche autorità (si veda la sezione 4.2).

I dati sugli accessi e le uscite erano registrati automaticamente nel database. Questo poteva essere consultato dall'impresa appaltante di ciascun cantiere, nonché dalle parti interessate quali i sindacalisti e le Casse Edili.

Inoltre, i dati venivano raccolti in dossier che riassumevano su base mensile il numero di lavoratori attivi nel cantiere e il contratto collettivo di categoria a essi applicabile (settore edile, altro o nessuno).

Questi dossier venivano regolarmente messi a disposizione delle parti che avevano sottoscritto gli accordi a fini di monitoraggio.

Il processo di adozione della pratica

Le parti coinvolte in questa pratica, soprattutto i sindacati, avevano espresso preoccupazione circa la necessità di prevenire infortuni sul lavoro alla luce del volume dei lavori di edilizia previsti per l'evento. Allo stesso tempo, per quanto riguarda il distacco, si nutrivano preoccupazioni in riferimento alle pratiche di dumping sociale, specialmente per i casi di distacco fraudolento di lavoratori da Paesi con costi della manodopera inferiori.

Pertanto, sono stati negoziati e conclusi molti accordi prima dell'inizio dei lavori al fine di stabilire preventivamente le regole e le procedure specifiche da seguire nei vari cantieri edili. Le riunioni sono iniziate subito dopo la decisione, risalente al 2008, di organizzare l'evento a Milano e a esse hanno preso parte le parti sociali, gli enti bilaterali, la Prefettura, la Provincia e il Comune di Milano.

Le criticità e le aree di miglioramento

Gli aspetti principali affrontati nell'ambito di questa pratica e rilevanti ai fini del distacco sono elencati qui di seguito:

- **rispetto della normativa sui minimi retributivi e dei termini e condizioni di impiego:** i lavoratori del settore edile non potevano avere accesso ai cantieri se non erano iscritti alla Cassa Edile e se, di conseguenza, a essi non venivano corrisposti gli elementi salariali su cui la Cassa Edile svolgeva attività di intermediazione ai sensi dei contratti collettivi di categoria applicabili. Nel corso degli ultimi mesi subito prima dell'inizio di EXPO Milano 2015 (da gennaio ad aprile 2015), la percentuale di lavoratori che accedevano ai cantieri e che erano iscritti alle Casse Edili non è mai scesa sotto l'89%. Si tratta di un dato positivo dal momento che era ragionevole ipotizzare la presenza di una seppur limitata percentuale di lavoratori autonomi o non coperti da contratti collettivi di categoria, come ad esempio i vigilanti;
- **rispetto della normativa del Paese di destinazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro:** nel corso del secondo Cooperation Lab, il rappresentante della FILCA ha evidenziato come un fattore cruciale di successo degli accordi finalizzati a contrastare il lavoro sommerso e il distacco illegittimo fosse il ruolo giocato, all'interno dei cantieri edili, dai Coordinatori della sicurezza in fase di esecuzione (CSE), i quali vengono nominati dalle imprese. Oltre ai controlli sugli accessi, i CSE erano inoltre preposti a garantire che i lavoratori che operavano nel cantiere fossero contrattualizzati regolarmente; a tal fine,

potevano accedere ai dati forniti dalle Casse Edili. Le imprese e le organizzazioni datoriali contribuivano a garantire il rispetto delle regole concordate. Non sono stati segnalati infortuni mortali o gravi a fronte delle stime elaborate dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail), che avevano previsto un totale di 40 infortuni mortali e centinaia di infortuni gravi.

Per quanto riguarda gli aspetti negativi, è necessario ricordare che la pratica è stata pensata per cantieri edili di grandi dimensioni e per circostanze alquanto straordinarie. L'uso dei lettori ottici e l'attivazione del sistema di monitoraggio descritto sopra, che ha comportato anche l'impiego di vigilanti ai varchi d'accesso, hanno rappresentato un deterrente per quelle imprese che intendevano eludere la normativa. Sembrano tuttavia di difficile applicazione nei cantieri edili di dimensioni ridotte.

La possibile calibrazione e l'attuazione della sperimentazione su base più ampia e strutturata necessitano di un rinnovato impegno, da parte di tutte le parti interessate, a considerare questa esperienza come un punto di partenza verso l'instaurazione di un quadro organico per il contrasto del lavoro sommerso.

Alcune esperienze sono attualmente in essere a livello locale in Lombardia (ma non a Milano) per monitorare la presenza di lavoro sommerso. Ciò avviene incrociando i dati forniti dal fondo pensionistico integrativo bilaterale del settore edile, le Casse Edili, e dalle Camere di commercio.

Naturalmente, in assenza dei varchi di accesso, la corrispondenza tra i dati dichiarati e gli accessi ai cantieri deve essere verificata per mezzo di ispezioni in loco.

4.2 IL DOCUMENTO UNICO DI REGOLARITÀ CONTRIBUTIVA ONLINE (DURC ONLINE)

Gli stakeholder coinvolti

Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) – Italia: istituto previdenziale

Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (Inail) – Italia: ente per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro

Casse Edili – Italia: fondi settoriali

CNCE – Italia: organismo di coordinamento dei fondi settoriali

Le caratteristiche principali

Il DURC è un documento che certifica la regolarità della posizione delle imprese rispetto al pagamento dei contributi previdenziali e dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro. Nel caso delle imprese edili, il DURC certifica anche il pagamento degli elementi salariali intermediati dalle Casse Edili.

Infatti, data la temporaneità dell'occupazione nel settore, i contratti collettivi applicabili stabiliscono l'obbligo in capo a tutti i datori di lavoro operanti nel settore edile di iscriversi alle Casse Edili. I datori di lavoro saranno poi tenuti a versare i contributi alla Cassa Edile locale, la quale a sua volta garantisce agli operai edili le ferie retribuite, la tredicesima e gli scatti di anzianità.

Il DURC è richiesto a quelle imprese che intendono:

- inviare un'offerta in risposta a un bando di gara;
- sottoscrivere un contratto con un ente pubblico;
- ricevere pagamenti intermedi e finali da parte di enti pubblici;
- ottenere l'autorizzazione ai lavori privati da parte delle autorità comunali; o
- subappaltare attività.

In ognuna di queste circostanze, il committente - e, nel caso di lavori privati, le autorità comunali che rilasciano l'autorizzazione ai lavori - è chiamato a verificare in via telematica la regolarità della posizione dell'impresa coinvolta. Tale verifica può avvenire autenticandosi nell'apposito portale web ed effettuando una ricerca con il codice fiscale dell'impresa.

Il codice fiscale è automaticamente collegato ai database dell'INPS e dell'Inail. Esso consente di verificare anche il codice statistico contributivo (CSC) registrato all'INPS. Dal momento che tale codice fornisce informazioni sul settore di attività, esso permette di estendere automaticamente la ricerca al database delle Casse Edili se l'impresa opera nel settore edile.

Tale procedura ha permesso alle Casse Edili di individuare un certo numero di imprese che illecitamente eludevano l'iscrizione o che iscrivevano i propri dipendenti come impiegati con il solo scopo di evadere il versamento dei contributi dovuti a tale fondo. Durante il primo anno di applicazione, le Casse Edili hanno rilevato un aumento pari a 7.500 imprese e 30.000 lavoratori iscritti.

Una volta interrogato, il sistema dà riscontro positivo (luce verde) se l'impresa è in regola con i versamenti dovuti all'INPS (contributi previdenziali), all'Inail (premi assicurativi contro gli infortuni sul lavoro) e alle Casse Edili (contributi per gli elementi salariali oggetto di intermediazione). Qualora l'impresa non fosse in regola con alcuni versamenti, un'apposita notifica verrebbe inviata all'impresa stessa e all'ente che ha interrogato il sistema, mentre quest'ultimo mostrerebbe lo status dell'impresa come "in corso di verifica" (luce gialla).

L'impresa può regolarizzare la propria posizione entro 30 giorni. Qualora ciò non dovesse avvenire, il suo status verrebbe automaticamente convertito in "non in regola" (luce rossa) e all'impresa non sarebbe più consentito aggiudicarsi appalti o ricevere pagamenti per lavori pubblici, né ottenere l'autorizzazione ai lavori privati.

I tre diversi database che condividono i dati con il sistema dispongono di informazioni complete sulla regolarità delle imprese e sull'ammontare e sulla tipologia di versamenti non effettuati (contributi pensionistici, assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, ferie retribuite, scatti di anzianità, ecc.). Per quanto riguarda le Casse Edili, le informazioni includono anche i fondi settoriali locali ai quali non sono stati effettuati i versamenti dovuti.

Il sistema condivide esclusivamente informazioni aggregate con l'ente che effettua la ricerca, in altre parole indica se l'impresa ha un DURC regolare, se è attualmente sottoposta a verifica o se non è in regola. Queste informazioni si basano sulla posizione dell'impresa, alla data della richiesta, rispetto ai versamenti dovuti dall'inizio della propria attività fino a tre mesi prima della data della richiesta.

Le richieste possono essere inviate dall'INPS, dall'Inail, dalla CNCE e dalle Casse Edili, nonché dagli ispettorati del lavoro, dalle pubbliche amministrazioni e dai professionisti autorizzati (come i consulenti del lavoro).

La "luce verde" ottenuta da un'impresa a seguito di una richiesta rimane valida per 120 giorni. Durante questo periodo, il sistema non processa ulteriori interrogazioni per la stessa impresa: qualora venga presentata una nuova richiesta, esso mostrerebbe nuovamente la "luce verde" senza condurre ulteriori verifiche.

Il processo di adozione della pratica

Il DURC è stato introdotto per la prima volta nel 2006 con lo scopo di certificare la regolarità delle imprese.

È stato pensato come uno strumento efficace per rispondere alla piaga alquanto allarmante del lavoro sommerso, soprattutto nei settori dove esso raggiunge livelli significativi, come ad esempio quello edile.

Il DURC ha accorpato tre certificati che venivano rilasciati separatamente dall'INPS, dall'Inail e, limitatamente al caso delle imprese del settore edile, dalle Casse Edili. Sebbene tutti i suddetti documenti fossero necessari per eseguire lavori pubblici e privati, nella realtà la maggior parte delle imprese riusciva a eludere, senza incorrere in sanzioni, l'obbligo di produrre il certificato rilasciato dalle Casse Edili nel momento in cui richie-

deva un'autorizzazione ai lavori. Pertanto, le parti sociali e il governo hanno concordato di accorpate tali certificati, garantendo così che le imprese siano in regola con tutti i versamenti per poter eseguire i lavori.

In un secondo momento, al fine di velocizzare il rilascio del documento e di impedire la falsificazione dello stesso, l'intera procedura e il documento sono stati digitalizzati.

Le criticità e le aree di miglioramento

I principali contributi che il DURC fornisce alla condivisione di informazioni rilevanti ai fini del distacco sono elencati qui di seguito:

- **rispetto dei minimi retributivi:** il DURC certifica che alcuni degli elementi dei minimi retributivi (quelli intermediati dalle Casse Edili) siano effettivamente corrisposti. Tuttavia, queste informazioni non vengono attualmente condivise a livello transnazionale. Se, da un lato, il DURC obbliga le imprese a iscrivere i lavoratori non solo all'INPS e all'Inail ma anche alle Casse Edili, esso rappresenta altresì uno strumento importante per garantire che ai lavoratori vengano regolarmente corrisposte le indennità cui hanno diritto;
- **regolarità rispetto al versamento dei contributi previdenziali:** il DURC garantisce che a tutti i lavoratori iscritti siano stati versati, fino a tre mesi prima della richiesta, i contributi previdenziali dovuti in base all'orario di lavoro dichiarato.

La piattaforma utilizzata per il DURC non è al momento collegata non le richieste riguardanti il rilascio del certificato A1.

Tuttavia, alla luce dei risultati raggiunti, le informazioni disponibili grazie ai database collegati al rilascio del DURC potrebbero rivelarsi utili per fornire dettagli alle autorità competenti di altri Paesi sulla regolarità delle imprese italiane rispetto al pagamento dei contributi previdenziali o sull'esistenza di un rapporto di lavoro in Italia, o anche per verificare la posizione contributiva precedente dei lavoratori distaccati tramite gli archivi delle Casse Edili.

Dal momento che attualmente il sistema non consente di rilevare le attività lavorative svolte completamente nell'ambito dell'economia sommersa, si raccomanda di collegare il sistema con altre fonti di informazioni, come ad esempio:

- le autorizzazioni ai lavori rilasciate dalle autorità locali e già disponibili in altri database digitali; o
- il valore dichiarato e la durata prevista dei lavori.

Come evidenziato nel corso dei Cooperation Lab, queste informazioni potrebbero contribuire a individuare le situazioni in cui il numero di lavoratori dichiarati è troppo esiguo rispetto all'entità del lavoro da svolgere.

In realtà, nel processo di digitalizzazione del DURC, alcune informazioni rilevanti a questo riguardo sono andate perse. In precedenza, il committente che richiedeva il DURC deve inviare l'apposita domanda in via telematica. Per mezzo di tale domanda, l'Inail, l'INPS e le Casse Edili venivano a conoscenza del luogo e del nome del soggetto che richiede il DURC e potevano così ottenere informazioni sul luogo nel quale i lavori devono essere eseguiti, potenzialmente utili a fini ispettivi.

Inoltre, sommando i 120 giorni di validità del DURC alla finestra temporale dei tre mesi precedenti la richiesta (sulla quale il DURC non fornisce informazioni), un'impresa potrebbe risultare in regola anche se i contributi non vengono versati per un periodo di sette mesi. Sebbene i 120 giorni di validità del DURC fossero stati inizialmente pensati per evitare oneri amministrativi eccessivi sulle imprese, ciò non corrisponde più alla realtà dal momento che la verifica della regolarità contributiva avviene ora in modo rapido e automatizzato.

4.3 ACCORDI BILATERALI TRANSNAZIONALI TRA ITALIA, GERMANIA, AUSTRIA E FRANCIA

Gli stakeholder coinvolti

Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili (CNCE) – Italia: organismo di coordinamento dei fondi settoriali

Union des caisses de France UCF – Francia: organismo di coordinamento dei fondi settoriali

Sozialkassen der Bauwirtschaft (SOKA-BAU) – Germania: fondo settoriale

Bauarbeiter-Urlaubs- und Abfertigungskass (BUAK) – Austria: fondo settoriale

Le caratteristiche principali

Questa pratica ricomprende tre accordi bilaterali simili attualmente in essere tra CNCE (l'organismo di coordinamento dei fondi settoriali italiani del settore edile, le Casse Edili) e le istituzioni omologhe di altri Paesi, nel caso specifico Germania, Austria e Francia.

In tutti questi Paesi, i datori di lavoro e i dipendenti che operano nel settore edile hanno l'obbligo di iscriversi ai fondi settoriali, solitamente gestiti dagli enti bilaterali. A causa della natura temporanea e frammentata dell'occupazione in questo settore, i datori di lavoro sono chiamati a versare al fondo settoriale una quota del salario dei dipendenti. Tale quota può arrivare fino a circa il 30% della busta paga e ha l'obiettivo di coprire gli elementi salariali, come le ferie retribuite o la retribuzione in caso di condizioni meteorologiche avverse, che sono parte dei minimi retributivi in caso di distacco.

In base agli accordi, le imprese che distaccano lavoratori in questi Paesi sono esentate dal versamento dei contributi al fondo settoriale di competenza del Paese di destinazione e possono continuare a remunerare i lavoratori distaccati secondo le disposizioni normative in vigore nel Paese di origine, proseguendo con il versamento dei contributi al fondo settoriale di competenza di quest'ultimo Paese.

Le imprese che intendono richiedere l'esenzione devono preparare un certificato con: il numero di registrazione o il codice identificativo dell'impresa, il luogo nel quale il lavoratore verrà distaccato, il tipo di attività, il nome del committente e la data di inizio e fine del distacco. Il certificato deve essere accompagnato dall'elenco dei lavoratori che verranno distaccati, specificando il periodo di distacco per ciascuno di essi.

Il fondo settoriale del Paese di origine verifica la regolarità contributiva delle imprese che fanno richiesta di esenzione. Se risultano in regola, la richiesta viene trasmessa all'ente competente del Paese di destinazione, il quale approva l'esenzione e ne dà comunicazione al/fondo/divisione locale.

Ciò rende il distacco più facile per le imprese mentre gli stessi lavoratori distaccati non devono interfacciarsi con i fondi settoriali nel Paese di destinazione per ottenere gli elementi retributivi oggetto di intermediazione.

Presso la CNCE, tutti i certificati e gli elenchi dei lavoratori distaccati vengono archiviati in formato digitale e cartaceo secondo la data di notifica.

L'archivio digitale include: il nome dell'impresa, la provincia di registrazione, la provincia nella quale il distacco ha luogo, la data di inizio e fine del distacco, il numero di lavoratori distaccati e la data di notifica.

La CNCE elabora inoltre delle sintesi a partire da tali dati, che poi vengono condivise con il consiglio di amministrazione della CNCE. I flussi da e verso ciascuno dei Paesi coperti dall'accordo vengono mostrati facendo riferimento alla media annuale per cantiere di lavoratori distaccati in/da ogni provincia italiana.

SOKA-BAU, che ha concluso accordi simili con l'Austria, il Belgio e la Danimarca, conduce controlli incrociati sulle informazioni disponibili in materia di distacco insieme all'Agenzia delle dogane tedesca, la quale riceve le notifiche in merito ai casi di distacco e svolge attività di controllo ai confini del Paese.

Il processo di adozione della pratica

La pratica in esame ha avuto origine dalle preoccupazioni che le imprese nutrivano in riferimento ai problemi burocratici che incontravano quando prestavano servizi all'estero, come ad esempio la difficoltà di comprendere quali regole trovavano applicazione o come interfacciarsi con i fondi settoriali degli altri Paesi. Per quanto riguarda l'Italia, questo è stato il caso di due grandi imprese che si erano aggiudicate delle commesse all'estero, nonché delle imprese operanti nelle regioni transfrontaliere.

Il processo di adozione è stato realizzato direttamente dalla CNCE e dagli enti omologhi degli altri Paesi. Ai fondi locali è stata inviata apposita comunicazione. Inoltre, il Ministero italiano del lavoro ha autorizzato gli accordi, anche per mezzo di un protocollo di intesa firmato nel 2013 dallo stesso ministero, dalle parti sociali e dalla CNCE.

Gli esperti in materia legale degli stakeholder hanno condotto un'analisi preliminare delle strutture retributive nei Paesi coinvolti, la quale trova spazio negli accordi. Il livello generalmente simile dei salari minimi e della quota di contributi da versare ai fondi settoriali si è rivelato di fondamentale importanza per ottenere il consenso di tutte le parti sulla possibilità di accordare esenzioni rispetto all'obbligo di iscrizione ai fondi settoriali del Paese di destinazione.

Le criticità e le aree di miglioramento

La pratica in esame contribuisce certamente alla semplificazione delle procedure di distacco, facilitando al contempo l'accesso, da parte dei fondi settoriali del Paese di destinazione, alle informazioni del caso:

- **lotta alle società di comodo:** le informazioni sulla sede dell'impresa e sui precedenti periodi di lavoro dei lavoratori distaccati sono facilmente accessibili per il fondo settoriale. Dal momento che i certificati devono includere anche i periodi di distacco per ciascun lavoratore, gli illeciti compiuti per mezzo della sostituzione dei lavoratori possono essere scoperti facilmente;
- **rispetto dei minimi retributivi:** la pratica bypassa il rischio di mancato rispetto dei minimi retributivi. Infatti, le imprese continuano a contribuire al fondo nel Paese di origine e i fondi settoriali del Paese di destinazione sono informati qualora, durante il periodo di distacco, si verificano delle irregolarità nei versamenti. Tuttavia, questa semplificazione è possibile e consigliabile nella misura in cui i livelli del salario minimo e la quota di contributi da versare ai fondi settoriali sono alquanto simili; e
- **riduzione degli oneri amministrativi in capo alle imprese:** i datori di lavoro non hanno l'obbligo di interfacciarsi con i fondi del Paese di destinazione ma è sufficiente che inviino una comunicazione al fondo settoriale al quale sono iscritti. La maggior parte del carico di lavoro grava quindi sui fondi e non sui datori di lavoro. Questi ultimi beneficiano della semplificazione della normativa dal momento che essi si conformano alle disposizioni in materia salariale che si applicano nel Paese di origine.

Per quanto riguarda le criticità, il flusso di dati è purtroppo ancora molto "manuale". Le informazioni vengono condivise per email; una modalità, questa, che rallenta sia il processo di comunicazione sia quello di monitoraggio.

Il processo di autorizzazione verrebbe sensibilmente velocizzato se fosse gestito tramite un database che interagisse con i database interni dei fondi coinvolti.

Un tale database potrebbe condividere le informazioni e autorizzare automaticamente l'impresa nel momento in cui i versamenti fossero in regola. Al contempo, potrebbe bloccare la richiesta e inviare una notifica al fondo interessato nel momento in cui un versamento risultasse essere mancante. Ciò permetterebbe anche di semplificare le attività di controllo dal momento che tutti i dati verrebbero resi disponibili all'interno

di una base di dati e sarebbe possibile effettuare ricerche attraverso delle interrogazioni invece di consultare la posta elettronica e gli archivi cartacei. Infine, un tale database potrebbe essere arricchito con informazioni provenienti da imprese che iscrivono i propri lavoratori distaccati al fondo settoriale del Paese di destinazione, decidendo così di non avvalersi dell'accordo.

5. ROMANIA

5.1 REGISTRO DEI DIPENDENTI IN ROMANIA (REVISAL)

Gli stakeholder coinvolti

ITM – Romania: ispettorato del lavoro

Ufficio nazionale di collegamento – Romania: ufficio di collegamento

Le caratteristiche principali

Tutti i datori di lavoro con sede in Romania sono obbligati per legge a stilare e inviare all'ITM l'elenco dei dipendenti. Inoltre, tale elenco deve essere reso accessibile agli ispettori del lavoro su richiesta di questi ultimi. In caso di violazioni, le sanzioni amministrative possono arrivare a 8.000 *lei* (circa 2.000 €).

Le sanzioni sono più elevate se le violazioni riguardano i lavoratori distaccati. L'elenco può essere inviato in via telematica sulla piattaforma Revisal, anche attraverso un intermediario autorizzato, oppure spedito su supporto elettronico (ad esempio, un CD-ROM o una chiave USB).

I datori di lavoro devono comunicare:

- l'assunzione di un dipendente;
- la sospensione del contratto e la causa della stessa;
- la data di risoluzione del contratto individuale di lavoro;
- il periodo di distacco e il nome del datore di lavoro in caso di lavoratori distaccati; e
- eventuali modifiche ai dati sopraelencati.

Per ciascun dipendente, l'elenco deve indicare:

- il nome e il cognome, il codice identificativo personale (CNP), la cittadinanza e il Paese di origine;
- il titolo / l'occupazione secondo la Classificazione delle professioni in Romania (COR) o altre disposizioni normative;
- il tipo di contratto individuale di lavoro; e
- l'orario lavorativo standard e la relativa ripartizione.

A tal proposito, va notato che i datori di lavoro devono rilasciare ai dipendenti – qualora questi ne facciano richiesta – copia delle informazioni fornite all'ITM. I datori di lavoro che si registrano per la prima volta devono anche produrre una copia del certificato di registrazione presso il Registro di commercio, una copia del certificato di registrazione presso l'Agenzia delle entrate e, nel caso il datore di lavoro sia una persona fisica, una copia del documento di identità.

Il datore di lavoro è altresì tenuto a informare per iscritto l'ITM circa la conclusione di un contratto di servizio. Questa comunicazione deve essere effettuata entro tre giorni dalla data di sottoscrizione.

Più in particolare, tutte le informazioni vengono digitalizzate all'interno del database Revisal. Esso include anche informazioni sui lavoratori autonomi e sui lavoratori distaccati in Romania.

L'Ufficio nazionale di collegamento utilizza il database per rispondere alle richieste provenienti dagli uffici omologhi degli altri Paesi in merito al distacco di lavoratori.

Il processo di adozione della pratica

Come sottolineato da Latina durante il secondo Laboratorio di cooperazione, in Romania è in corso un acceso dibattito sulle irregolarità riguardanti il distacco. Il database Revisal rappresenta un tentativo importante di rilevare le irregolarità fornendo informazioni sui rapporti di lavoro e sui distacchi che hanno luogo dalla Romania. Il database è stato introdotto gradualmente fino al rilascio dell'attuale versione nel novembre 2016.

Le criticità e le aree di miglioramento

Il Revisal è un registro digitale che può rivelarsi molto utile per fornire informazioni alle autorità straniere sui lavoratori distaccati all'estero. I risultati principali di questa pratica riguardano i seguenti aspetti:

- **lotta alle società di comodo:** il registro può contribuire ad accertare rapidamente la sussistenza e la durata di un rapporto di lavoro in Romania. In via indiretta, esso contribuisce all'individuazione delle società di comodo dal momento che i dati identificativi delle imprese forniscono dettagli sulla loro registrazione presso il Registro delle imprese; e
- **rispetto dei minimi retributivi:** il Revisal può contribuire, in una certa misura, a individuare i minimi retributivi da applicare. Le informazioni sull'occupazione di ciascun lavoratore, rilevanti ai fini della definizione di quali livelli salariali vanno applicati nel Paese di destinazione, possono essere fornite anche alle autorità del Paese di origine su richiesta di queste ultime.

Le criticità hanno riguardato i ritardi nell'aggiornamento del sistema; ciò ha comportato l'impossibilità per i datori di lavoro di modificare alcuni dati tra cui, a titolo d'esempio, l'occupazione dei dipendenti alla luce delle recenti modifiche introdotte nella COR. Inoltre, come sottolineato da Latina durante il terzo Cooperation-Lab, i dati forniti dal Revisal non vengono incrociati a livello nazionale con quelli forniti da altri uffici o dagli enti bilaterali (si pensi all'Agenzia per la lotta agli illeciti, ANAF). Pertanto, se il registro trova ampio utilizzo per la condivisione di dati a livello transnazionale, il suo potenziale a livello nazionale resta ancora non sfruttato.

Infine, dal momento che il registro include informazioni di natura amministrativa, esso non rileva le dichiarazioni mendaci in riferimento ai rapporti di lavoro, come ad esempio la presenza di finti lavoratori autonomi.

6. SPAGNA

6.1 ACCORDO PER LO SCAMBIO DI INFORMAZIONI E LA COOPERAZIONE TRA L'ISPETTORATO DEL LAVORO E DELLA SICUREZZA SOCIALE DELLA SPAGNA E L'ISPETTORATO GENERALE DEL LAVORO DEL PORTOGALLO

Gli stakeholder coinvolti

Ispettorato del lavoro e della sicurezza sociale – Spagna: ispettorato del lavoro

Autorità per le condizioni di lavoro – Portogallo: ispettorato del lavoro

Le caratteristiche principali

Questa pratica rappresenta un caso interessante di cooperazione strutturata tra gli ispettorati del lavoro di Spagna e Portogallo, realizzata sulla base di un accordo siglato il 3 ottobre 2003.

L'accordo consente agli ispettorati del lavoro di individuare chiaramente i punti di contatto per le richieste di collaborazione, sia a livello nazionale che regionale. Conseguentemente, quando uno degli ispettorati del lavoro dei due Paesi coinvolti pone in essere azioni che riguardano le imprese e i lavoratori distaccati dalla Spagna o dal Portogallo, può rapidamente ottenere le informazioni necessarie per verificare se la normativa giuslavoristica viene rispettata. Generalmente, queste informazioni concernono gli infortuni sul lavoro verificatisi nel Paese in cui i lavoratori sono distaccati; possono però riguardare anche altri aspetti, come il salario o l'orario di lavoro.

Vale la pena rimarcare che le richieste di collaborazione non si limitano allo scambio di informazioni. Possono anche comportare la realizzazione di attività di ricerca e indagine in altri Paesi, come ad esempio le ispezioni congiunte. Come evidenziato dalle autorità intervistate nell'ambito del progetto Post-Lab, questo aspetto contribuisce a migliorare l'efficienza. Al fine di assicurare il corretto funzionamento dell'accordo, è stata istituita una Commissione di vigilanza congiunta, la quale si riunisce periodicamente. Inoltre, nell'ambito di questo accordo, sono state lanciate campagne per la prevenzione degli infortuni sul lavoro, tanto nel settore agricolo quanto in quello edile.

Dal 2008 al 2010, le parti sociali più rappresentative del settore edile in Spagna e in Portogallo sono state invitate a partecipare a degli incontri organizzati prima delle riunioni della Commissione di vigilanza congiunta. L'ultimo incontro al quale le parti sociali hanno preso parte si è svolto il 9 febbraio 2010.

A partire da quella data, tuttavia, le parti sociali dei due Paesi coinvolti non sono state più invitate a prendere parte agli incontri che si tenevano prima delle riunioni della suddetta commissione.

Per quanto riguarda i dati generati e condivisi grazie a questa pratica, è importare rimarcare che gli ispettorati del lavoro condividono informazioni su vari aspetti, tra cui le modifiche legislative in materia giuslavoristica, l'organizzazione e il funzionamento degli ispettorati del lavoro in entrambi i Paesi, nonché le azioni innovative poste in essere.

Ai sensi dell'accordo, gli incontri hanno luogo ogni sei mesi. La cooperazione è strutturata secondo le seguenti fasi:

- comunicazione preventiva per definire il piano di lavoro;
- intervento delle parti sociali spagnole; e
- coinvolgimento nei progetti, come ad esempio “Vademecum”, il quale ha portato all’elaborazione di un “dizionario” per condurre le attività ispettive.

Il processo di adozione della pratica

L'accordo transnazionale è stato siglato a Madrid il 3 ottobre 2003. L'idea alla base era quella di dare vita a meccanismi di comunicazione tra i due ispettorati al fine di mantenere la loro interrelazione fluida e agevole, sia a livello centrale sia tra i servizi regionali ispettivi operanti da una parte e dall'altra del confine. La firma dell'accordo è stata considerata la soluzione migliore per pianificare e organizzare coerentemente tutte le attività successive. È stata preceduta dalla Dichiarazione congiunta sulla cooperazione e l'assistenza tecnica sulle questioni di lavoro e sociali, rilasciata il 30 novembre 1998 dai ministeri del lavoro portoghese e spagnolo, nonché dal Protocollo sulla cooperazione e l'assistenza tecnica sulle questioni di lavoro e sociali, firmato il 2 ottobre 2002. Questo protocollo prevedeva un programma di attività per l'anno 2003, che includeva attività di cooperazione e scambio di informazioni tra gli ispettorati del lavoro dei due Paesi in questione. A partire da queste occasioni di contatto, entrambi i ministeri e gli ispettorati del lavoro hanno preso in considerazione la necessità di elaborare uno strumento che permettesse lo scambio di informazioni su base permanente, in virtù del flusso intenso di lavoratori transfrontalieri tra i due Paesi.

Le criticità e le aree di miglioramento

Questa pratica sembra molto promettente in quanto rappresenta un caso di cooperazione transfrontaliera tra ispettorati del lavoro. Le attività congiunte e il processo di condivisione delle informazioni su base continuativa può contribuire a perfezionare il monitoraggio delle situazioni transfrontaliere in modo trasversale rispetto allo scambio di informazioni necessario per assicurare il rispetto delle regole sul distacco di lavoratori.

È importante notare che, come è emerso nel corso dei Cooperation Lab, l'Ispettorato del lavoro e della sicurezza sociale della Spagna sta attualmente rafforzando la condivisione delle informazioni con gli enti omologhi di altri Paesi. Recentemente sono stati conclusi accordi con la Romania, la Francia e la Polonia per sostenere lo scambio di informazioni sui seguenti aspetti: sede aziendale, rapporti di lavoro e salari, e copertura previdenziale.

Dal punto di vista delle organizzazioni sindacali e di quelle datoriali, si concorda sul fatto che questo accordo potrebbe avere un impatto maggiore se i sindacati e le organizzazioni datoriali di entrambi i Paesi fossero coinvolti attivamente.

Inoltre, in virtù degli aspetti trattati in questi accordi, si ritiene necessario riprendere almeno gli incontri che si tenevano prima delle riunioni formali della Commissione di vigilanza congiunta, sospesi nel 2010.

6.2 CARTA D'IDENTITÀ PROFESSIONALE DEL SETTORE EDILE (TPC)

Gli stakeholder coinvolti

Fundación Laboral de la Construcción (FLC) – Spagna: ente bilaterale settoriale

Confederación Nacional de la Construcción (CNC) – Spagna: organizzazione datoriale

Confederación Sindical de Comisiones Obreras (CCOO) – Spagna: sindacato

Unión General de Trabajadores, Federación de Industria, Construcción y Agro (UGT FICA) – Spagna: sindacato

Le caratteristiche principali

La TPC rappresenta una carta d'identità che si applica su base volontaria a tutti i lavoratori nazionali e stranieri sulla base di un contratto collettivo riferito al settore edile. La TPC è gestita dalla FLC, l'organismo bilaterale di settore per la formazione professionale. La TPC riguarda anche i lavoratori autonomi e quelli somministrati ma non si applica ai lavoratori distaccati.

La funzione principale della TPC è quella di garantire che i lavoratori ricevano una formazione adeguata in materia di salute e sicurezza sul lavoro, a fronte di forti perplessità circa l'autenticità degli attestati di frequenza ai corsi su tale argomento, che venivano rilasciati in passato ai lavoratori.

La TPC è stata inoltre pensata come uno strumento finalizzato a migliorare l'occupabilità dei lavoratori nel settore.

Al momento della richiesta i lavoratori del settore edile devono inviare tutta la documentazione ufficiale che attesta i corsi di formazione cui hanno partecipato, i centri presso i quali la formazione si è svolta, i contenuti della formazione, la durata, ecc. La FLC è preposta alla verifica e alla validazione di tali corsi.

A tale scopo, è stata attuata una procedura di accreditamento dei centri di formazione. Perché i corsi di formazione siano validi, essi devono essere svolti esclusivamente nei centri accreditati. La FLC monitora questi centri assicurandosi che mantengano i requisiti per l'accreditamento. I corsi di formazione svolti all'estero non sono coperti dalla carta.

Per poter richiedere e ottenere la TPC, i lavoratori devono avere prestato servizio nel settore edile per almeno un mese nel corso degli ultimi cinque anni e devono altresì possedere una formazione minima in materia di prevenzione dei rischi professionali. Il contratto collettivo del settore edile richiede una formazione in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro della durata minima di otto ore. I principali documenti da produrre per ottenere la TPC sono:

- la carta d'identità o la carta di soggiorno;
- l'estratto conto contributivo rilasciato nei 90 giorni precedenti la richiesta;
- tutti i titoli di formazione in originale e in copia; e
- le buste paga a dimostrazione della categoria professionale e come evidenza dell'esperienza nel settore, così da poter ricevere crediti per le posizioni lavorative occupate nel corso della propria carriera.

Previa verifica da parte della FLC, tutte queste informazioni diventano parte del CV del lavoratore.

La TPC consente al lavoratore di caricare tutte le informazioni relative a questi aspetti. Pertanto, si tratta di un documento che garantisce la professionalità del lavoratore.

Grazie all'attribuzione di un codice personale, le informazioni archiviate possono essere recuperate utilizzando la TPC.

Il processo di adozione della pratica

La TPC è stata adottata sulla base dell'Accordo generale del settore edile del 2007 e della Legge n. 32/2006 del 18 ottobre 2006, la quale disciplina il subappalto nel settore in esame.

Le parti firmatarie sono la CNC, dal lato delle organizzazioni datoriali, e le CCOO del settore edile e dei servizi e la UGT FICA, dal lato delle organizzazioni sindacali. Le parti firmatarie hanno designato la FLC come organismo tecnico preposto alla gestione della TPC.

Al fine di disciplinare la TPC, le parti sociali si sono accordate in merito (i) ai corsi di formazione di base necessari nel settore edile in materia di prevenzione degli infortuni sul lavoro, e (ii) a come strutturare e riconoscere l'esperienza lavorativa nel settore (ad esempio la categoria professionale).

Le criticità e le aree di miglioramento

La TPC sembra aver aumentato l'affidabilità delle informazioni riguardanti la partecipazione ai corsi di formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Prima dell'introduzione di tale strumento, le imprese spesso preferivano formare i lavoratori da zero, anche se costoro avevano già partecipato in precedenza a corsi di formazione; ciò implicava un dispendio in termini economici e di tempo.

Validando tali corsi di formazione, il sistema ha permesso ai lavoratori di ricevere più formazione e di migliore qualità nel settore edile.

La TPC certifica inoltre l'esperienza dei dipendenti, contribuendo al buon funzionamento del mercato del lavoro e promuovendo l'occupabilità dei lavoratori. Questo rappresenta un risultato significativo considerando che costoro potrebbero non essere capaci di redigere un buon CV e che la TPC rende tutte queste informazioni facilmente accessibili.

Il principale punto debole della TPC risiede nella mancanza di obbligatorietà. Il tribunale del lavoro l'ha dichiarata non vincolante, eliminando così l'obbligo di produrla al fine di poter svolgere lavori edili. La sentenza ha in parte accolto le istanze dei sindacati ELA e CIG, i quali rappresentano, rispettivamente, i lavoratori dei Paesi Baschi e della Galizia. Questi sindacati non sono parte dell'Accordo generale del settore edile del 2007 e hanno impugnato l'obbligatorietà del documento in esso previsto, forti della loro rappresentatività a livello regionale.

A oggi, la TPC non rileva ai fini del distacco in quanto quest'ultimo non rientra tra gli obiettivi definiti dalle parti sociali e, inoltre, la FLC non possiede competenza in materia.

Tuttavia, l'idea di riassumere in un documento l'estratto conto contributivo di un lavoratore, le sue competenze e l'eventuale partecipazione ai corsi di formazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro appare interessante se paragonata alla carta d'identità utilizzata in Francia nel settore edile e al sistema di registrazione dei lavoratori adottato per i cantieri di EXPO Milano 2015 (entrambi sono stati descritti in queste linee guida).

La disponibilità di queste informazioni su dei documenti specifici, pensati per combattere il lavoro sommerso e i casi di distacco illegittimo, potrebbe contribuire a far comprendere se il lavoratore presta abitualmente servizio in un determinato Paese, qual è il minimo retributivo da applicare alla luce delle sue competenze, e se la normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro viene rispettata.

7. CONCLUSIONI

Il progetto Post-Lab, attraverso la sua attività di ricerca nei quattro Paesi partecipanti allo studio, ha individuato i principali problemi relativi alla corretta applicazione della Direttiva 96/71/CE e del Regolamento (CE) n. 883/2004. Nell'analisi della temporaneità del distacco e del mantenimento dei livelli minimi del salario e della contribuzione dovuti nel Paese di destinazione, si sono potuti riconoscere due indirizzi principali di pratiche fraudolente: l'uso delle società fittizie, con lo scopo di sfruttare i livelli più bassi di retribuzione e contribuzione del settore, provocando un vantaggio in termini di costo rispetto ai livelli previsti nel Paese di origine, e il mancato rispetto dei livelli salariali minimi come previsto nella già citata Direttiva 96/71/CE. La ricerca è stata dunque finalizzata al contrasto di queste azioni fraudolente attraverso la cooperazione tra i sindacati operai e datoriali del settore delle costruzioni e gli ispettorati del lavoro.

Queste "buone" pratiche si sono rivelate fattibili sia sul territorio nazionale che in un contesto internazionale. La ricerca di questi comportamenti a rischio di frode è legata spesso alla mancata dichiarazione alle autorità deputate al controllo della regolarità amministrativa o alla mancanza di informazioni sul distacco. In questi casi è proprio la cooperazione internazionale tra istituti quali gli ispettorati o anche gli enti di emanazione sindacale, o ancora le parti sociali stesse a rendere possibile la localizzazione e l'azione contro queste azioni irregolari.

A tale scopo si rende rilevante l'accesso a informazioni cruciali quali, ad esempio, il cantiere di destinazione dell'impresa, il tipo di mansione che si sta andando a svolgere, la qualifica dell'operaio. Tutto questo per rendere possibile la conoscibilità dell'impresa, la sua effettiva regolarità contributiva nel Paese di invio, e la corretta applicazione del livello salariale dell'operaio in base ai livelli di quest'ultimo Paese.

Ogni Paese nel quale si è svolta la ricerca in oggetto a Post-Lab ha presentato una serie di pratiche di contrasto a tali frodi utilizzando diverse metodologie per ottenere le informazioni chiave per il contrasto delle attività lavorative irregolari.

Come precedentemente analizzato, i processi messi in campo da Italia, Spagna, Francia e Romania sono configurabili in accordi internazionali, codici e procedure di scambio di informazioni anche schierando nuove competenze che delineano un profilo complessivo ben più articolato.

Nella maggior parte delle pratiche, il ruolo delle parti sociali è stato determinante non solo per la loro concreta realizzazione ma anche al fine di creare un'esperienza utile alla formazione di procedure effettivamente valide al contrasto delle frodi.

Le circostanze che hanno sollevato preoccupazioni tra le parti sociali sono le stesse in tutti i Paesi di studio: il rischio di dumping sociale. In Italia e in Francia, la presenza di enti intermedi – i fondi settoriali demandati alla gestione degli elementi salariali – ai quali le imprese devono iscriversi ai fini del versamento dei contributi specifici del settore edile e del conseguente accertamento della regolarità, ha permesso un'azione più specifica e incisiva. In Spagna e in Romania, pur esistendo enti paritari, essi svolgono un ruolo diverso.

Le diverse esperienze evidenziate nei quattro Paesi coinvolti ci danno la possibilità di riflettere sulla possibile implementazione di ognuna di queste pratiche selezionate nei Paesi partecipanti.

L'Italia porta il caso particolare degli accordi internazionali con Francia, Austria e Germania, stipulati tra enti paritari (CNCE, UCF, SOKA-BAU e BUAK), come anticipato precedentemente, che rendono possibile la conoscibilità dell'impresa in distacco in uno di questi Paesi, fornendo informazioni dettagliate sull'ubicazione del cantiere, sull'anagrafica della società, sul tipo di lavoro e sugli operai in distacco. Questo è reso possibile dopo un lavoro di confronto tra i livelli retributivi e contributivi dei Paesi interessati, garantendo la parità di trattamento. Questi accordi semplificano il controllo amministrativo della regolarità e anche il distacco dell'impresa, la quale non dovrà rischiare di ricevere la richiesta di pagamento due volte per gli stessi obblighi. Attraverso tali accordi, infatti, i doveri di versamento contributivo della società restano legati al Paese distaccante, il quale si assume la responsabilità di informazione e controllo verso il Paese distaccatario. Allo stesso modo, grazie agli studi precedenti alla stipula degli accordi, il Paese di destinazione avrà garantito che vengano rispettati i livelli minimi salariali.

In Francia, come previsto dalla Legge Macron, la carta d'identità utilizzata nel settore edile – diventata obbligatoria, dopo un periodo di studio, nel marzo 2017 per tutte le imprese in distacco – raccoglie notizie preliminari sull'anagrafica dell'impresa, sul personale in distacco, sulle sue condizioni lavorative e sul committente dei lavori in oggetto. Tali informazioni sono disponibili per circa 500.000 imprese. Il documento è gestito dalla UCF, ente paritario deputato al controllo delle informazioni. Esso si mostra particolarmente utile in quanto legato allo specifico contratto di lavoro per il quale si richiede e pertanto non è più valido una volta che il contratto viene meno.

Le differenti esperienze quindi fondano la propria azione contro il distacco irregolare nello sfruttamento delle informazioni fornite in modo preliminare, aprendo così alla possibilità di controllo della regolarità dell'impresa e alla sua localizzazione sul suolo nazionale.

Allo stesso modo, è doveroso specificare che diviene fondamentale anche la possibilità di applicabilità della norma e quindi di sanzione nel caso di mancato rispetto di essa. Il lavoro in accordo con gli ispettorati del lavoro sui territori nazionali procede quindi di pari passo alle informazioni che, potendo essere condivise attraverso specifici accordi, divengono strumento per un controllo mirato alle imprese che si dimostrano non regolari.

Pratiche che dimostrano questa possibilità sono presenti in tutti gli Stati partecipanti a diversi livelli.

In Francia, il Network CGT, attraverso il progetto Reder, è stato ideato con la finalità di migliorare la conoscenza della materia da parte degli operatori sindacali per poter affrontare i problemi legali derivanti dal distacco e migliorare la conoscenza dei diritti spettanti ai lavoratori in distacco. Nello specifico, il progetto crea una rete tra le parti sociali e l'Ispettorato del lavoro, mirata al rispetto dei diritti dei lavoratori.

In Romania, il sistema Revisal, gestito dall'I, ha come base la cooperazione tra ispettorati, fornendo le informazioni necessarie per una migliore comprensione del distacco di lavoratori provenienti dalla stessa Romania. Nello specifico, il database contiene informazioni riguardanti le imprese, fornite dal datore di lavoro che iscrive nel registro i propri dipendenti. Il Revisal si pone come obiettivo il contrasto del lavoro sommerso attraverso la condivisione di informazioni relative al personale in distacco in altri Paesi.

Nel caso dell'Italia e della Spagna, le azioni intraprese in campo ispettivo, invece, riguardano finalità più specifiche legate alle esigenze derivate dall'esperienza nazionale.

In Spagna, l'accordo tra l'Ispettorato del lavoro e della sicurezza sociale spagnolo e l'Ispettorato del lavoro portoghese, in vigore dal 2003, permette un'azione più diretta che semplifica i contatti di cooperazione tra gli ispettorati per assicurare il pieno rispetto della normativa sul distacco e dei livelli salariali previsti nei diversi Paesi.

In Italia, invece, in occasione dei lavori per EXPO Milano 2015, la contrattazione decentrata in Lombardia ha messo in piedi un sistema di accordi tra le parti sociali e le autorità locali, grazie alla collaborazione del fondo paritario territoriale (Cassa Edile) e della Prefettura di Milano.

La Spagna, ancora, ci porta una pratica peculiare, frutto della necessità, a livello nazionale, di regolare la corretta formazione del personale edile negli istituti riconosciuti dal sistema: la TPC, la quale è gestita dalla FLC, ente paritario deputato alla formazione nel settore edile. Si è rivelata successivamente uno strumento utile per evitare frodi riconoscendo il livello dell'operaio nonché la sua formazione e occupabilità, rendendo quindi possibile individuare il livello salariale adeguato e la posizione lavorativa all'interno dell'impresa.

Il sistema che si viene a creare attraverso lo studio delle pratiche del settore edile, adottate nei Paesi partecipanti a Post-Lab, delinea così una comprensione delle azioni necessarie al contrasto del distacco transnazionale fraudolento. Le stesse esperienze presentate in questo progetto suggeriscono quindi implementazioni che garantiscano al contempo la disponibilità di informazioni di rilievo e la loro condivisione ai fini dell'applicazione delle norme.

Osservando le azioni poste in essere in Italia, Francia, Romania e Spagna nella loro interezza, è dunque comprensibile la necessità, per un funzionamento adeguato del sistema di controllo degli ispettorati, di disporre di una fonte di informazioni chiara prima dell'ingresso nel Paese di destinazione per lo svolgimento dell'attività lavorativa. Appaiono così utili per l'ampliamento e il perfezionamento delle pratiche osservate, le stesse iniziative presentate nello studio del progetto Post-Lab, le quali vanno a implementare una serie di azioni talvolta frammentate.

