

# Progetto ENFOSTER (ENFORcement Stakeholders coopERation)

Per rafforzare la cooperazione in materia di distacco  
transnazionale di lavoratori nell'ambito dell'Unione europea

RAPPORTO DI SINTESI  
(Gennaio 2015)

EDIZIONI **LAVORO**

Questa pubblicazione è stata elaborata nell'ambito del progetto "ENFOSTER – ENFORcement Stakeholders coopERation".

Il progetto ENFOSTER è stato finanziato dall'Unione europea (Commissione UE – DG Occupazione, Affari Sociali e Inclusione - Contratto n. VS/2014/0009 – Programma Progress, Linea di Bilancio 04.04.01.03, "Distacco dei lavoratori: rafforzare la cooperazione amministrativa e l'accesso alle informazioni").

ENFOSTER è stato realizzato da un partenariato coordinato dall'Istituto Guglielmo Tagliacarne e composto da:

- Arbeit und Leben Berlin e.V.
- CISL Confederazione Italiana Sindacato Lavoratori
- CSC Transport and Communication, Belgio
- EFBWW (European Federation of Building and Woodworkers)
- ISCOS CISL
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Direzione Generale per l'attività ispettiva e Direzione Generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione)
- Ispettorato del Lavoro della Romania (Inspectia Muncii)

Gli autori di questo documento sono specificati in ogni capitolo. Il lavoro è stato coordinato da Debora Giannini (Istituto Guglielmo Tagliacarne).



**With the financial support of the European Union  
European Commission - DG Employment, Social Affairs and Inclusion.**

*The content of this document does not reflect the official opinion of the European Union.  
Responsibility for the information and views expressed therein lies entirely with the author(s).*

*This publication is supported by the European Union Programme for Employment and Social Solidarity – PROGRESS (2007-2013). This Programme is implemented by the European Commission. It was established to financially support the implementation of the objectives of the European Union in the employment, social affairs and equal opportunities area, and thereby contribute to the achievement of the Europe 2020 Strategy goals in these fields. The seven-year Programme targets all stakeholders who can help shape the development of appropriate and effective employment and social legislation and policies, across the EU-27, EFTA-EEA and EU candidate and pre-candidate countries.*

*For more information see: <http://ec.europa.eu/progress>.*

© copyright 2015  
Edizioni Lavoro Roma  
via Salaria 89

fotocomposizione e copertina: Typeface, Cerveteri (Roma)

finito di stampare nel gennaio 2015  
dalla tipolitografia Empograph  
Villa Adriana (Roma)

# Sommario

<b>Introduzione</b>	5
<b>Sezione 1</b>	
<b>Il distacco dei lavoratori all'interno dell'Unione europea: pratiche e riflessioni sul dialogo sociale e la cooperazione amministrativa</b>	9
1. Le parti sociali per la tutela transnazionale dei lavoratori distaccati nel settore delle costruzioni	9
2. I servizi forniti da Arbeit und Leben e.V. Berlino: una pratica di counseling ai lavoratori distaccati	10
3. Come il dialogo sociale ha risolto un caso critico per i lavoratori del settore del trasporto aereo	12
4. La cooperazione amministrativa In materia di distacco dei lavoratori attraverso il sistema IMI: l'esperienza del Ministero del Lavoro italiano e dell'Ispettorato del Lavoro rumeno	13
<b>Sezione 2</b>	
<b>Un distacco corretto e responsabile dei lavoratori all'interno dell'Unione europea: l'azione dei sindacati, i chiarimenti da parte delle autorità di controllo</b>	21
1. Il contrasto al distacco fraudolento: la leva della responsabilità sociale ed il monitoraggio sindacale	21
2. L'alleanza "Berlino e Brandeburgo"	23
3. L'esperienza della "SOKA-BAU"	24
4. Domande e risposte sul distacco transnazionale di lavoratori nell'Unione europea in base alla Direttiva 96/71/CE e alla Direttiva 2014/67/UE	25
<b>Sezione 3</b>	
<b>Il distacco transnazionale dei lavoratori all'interno dell'Unione europea: sfide e opportunità alla luce della Direttiva 2014/67/UE</b>	27
1. Questioni essenziali della Direttiva 2014/67/UE e problemi di trasposizione per gli Stati membri: opportunità e criticità, soluzioni possibili e questioni aperte	27
2. La nuova "Direttiva Enforcement": sfide ed opportunità dal punto di vista delle Autorità di controllo Italiane	30
3. Riflessioni delle autorità di controllo sulle sfide e le opportunità emergenti concernenti il distacco dei lavoratori all'interno dell'Unione europea alla luce della Direttiva 2014/67/UE	36
4. Alcune brevi riflessioni sulla Direttiva 2014/67/EU da parte di CISL e FILCA CISL	39
5. Il Recepimento della Direttiva 2014/67/UE in Belgio	41

6. Il punto di vista degli stakeholder tedeschi in merito alla Direttiva 2014/67/UE	43
7. L'applicazione della Direttiva 2014/67/UE sul distacco dei lavoratori: la posizione della Federazione europea dei lavoratori edili e del legno (EFBWW)	44

# Introduzione

di Debora Giannini\*

## Il progetto ENFOSTER

Questo report di sintesi è stato elaborato nell'ambito del progetto “**ENFOSTER – EN-Forcement STakeholders coopERation**”. Il progetto è stato finanziato dall'Unione europea (Commissione Europea DG Occupazione, Affari Sociali e Inclusione) nell'ambito del “**Progress Programme**” (linea di bilancio 04.04.01.03 “Distacco dei lavoratori: rafforzare la cooperazione amministrativa e l'accesso alle informazioni”). Il progetto si è svolto nel periodo Novembre 2013-Gennaio 2015.

L'obiettivo del progetto ENFOSTER è stato quello di sostenere l'applicazione della Direttiva 96/71/CE e della Direttiva 2014/67/UE, relative al distacco transnazionale di lavoratori nell'ambito della prestazione di servizi, attraverso una maggiore cooperazione degli attori istituzionali (parti sociali e autorità di controllo). Una maggiore cooperazione basata sulla condivisione di conoscenze, competenze, pratiche ed esperienze per un distacco di lavoratori equo e responsabile all'interno dell'UE.

Un focus specifico del progetto è stato sul distacco dei lavoratori nel settore dell'edilizia e nel settore del trasporto stradale.

La prospettiva del progetto ENFOSTER si è fondata sulla natura stessa del processo di applicazione della normativa in materia di distacco transnazionale: un processo complesso e *multi-attore* che necessita di una *visione partecipativa* condivisa (con il coinvolgimento attivo delle organizzazioni datoriali, dei sindacati, degli ispettorati del lavoro) e di un *approccio multi-disciplinare* (che comprenda le diverse dimensioni del processo di applicazione: dimensione legislativa, amministrativa, sociale).

ENFOSTER è stato coordinato dall'Istituto Guglielmo Tagliacarne (Fondazione dell'Unione Italiana delle Camere di commercio) e realizzato grazie ad una partnership composta da amministrazioni pubbliche e organizzazioni dei lavoratori:

- Arbeit und Leben e.V. Germania
- CISL Confederazione Italiana Sindacato Lavoratori
- CSC Trasporti e Comunicazioni, Belgio
- EFBWW - Federazione europea dei lavoratori dell'edilizia e del legno
- ISCOS CISL
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Direzione Generale per l'attività ispettiva e Direzione Generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione)
- Ispettorato del Lavoro della Romania.

FIT CISL e FILCA CISL sono state partner associate al progetto.

ENFOSTER ha realizzato attività di ricerca, formazione e informazione. Sono state approfondite pratiche positive e questioni critiche, ci si è confrontati su come attuare un distacco transnazionale di lavoratori corretto e responsabile, sempre tenendo in

\* Istituto Guglielmo Tagliacarne.

considerazione due punti di vista – distinti, ma complementari e interconnessi: quello delle autorità di controllo e quello delle parti sociali.

Le principali attività del progetto sono state:

- **Action-research on practices:** analisi di pratiche significative per un distacco transnazionale di lavoratori corretto e responsabile: definizione di linee-guida condivise, attivazione di quattro gruppi di lavoro a livello nazionale nei paesi dei partner di progetto (Belgio, Germania, Italia, Romania) con il coinvolgimento degli stakeholder-chiave, attraverso focus group e interviste, due workshop transnazionali per la condivisione e l'approfondimento dei risultati, la redazione di tre "Report-Briefs".
- **Stakeholder Academy:** due sessioni di alta formazione e dibattito in materia di normativa e pratiche relative al distacco transnazionale di lavoratori, con il coinvolgimento di autorità di controllo e parti sociali (un totale di 5 giornate e 35 partecipanti);
- **Seminari di valorizzazione a livello nazionale:** 5 incontri finalizzati a presentare e approfondire i risultati del progetto in Belgio, Germania, Italia e Romania;
- **Seminario pilota per imprese:** una giornata di formazione di base in materia di distacco transnazionale di lavoratori;
- **Conferenza transnazionale:** per valorizzare e approfondire i risultati finali del progetto con autorità amministrative e parti sociali di livello europeo e nazionale.

## I tre ENFOSTER Briefs

I principali risultati del progetto sono stati condensati in tre report chiamati "ENFOSTER Briefs", finalizzati a fornire una sintesi di pratiche, riflessioni ed analisi in tema di distacco transazionale di lavoratori, più in dettaglio:

- **Brief n. 1 "Il distacco dei lavoratori all'interno dell'Unione europea: pratiche e riflessioni sul dialogo sociale e la cooperazione amministrativa":** esperienze di cooperazione tra parti sociali e riferimenti all'utilizzo del sistema informativo europeo IMI;
- **Brief n. 2 "Un distacco corretto e responsabile dei lavoratori all'interno dell'Unione europea: l'azione dei sindacati, i chiarimenti da parte delle autorità di controllo":** riferimenti ad accordi ed esempi di cooperazione tra organizzazioni dei lavoratori e datoriali per supportare un distacco socialmente responsabile, chiarimenti sull'interpretazione delle norme e sulle modalità dell'ispezione del lavoro;
- **Brief n. 3 ("Policy Brief") "Il distacco transnazionale dei lavoratori all'interno dell'Unione europea: sfide e opportunità alla luce della Direttiva 2014/67/UE":** analisi e riflessioni da parte di autorità di controllo e sindacati sulla cosiddetta "Direttiva enforcement".

La preparazione degli "ENFOSTER Briefs" ha rappresentato, essa stessa, una concreta opportunità per sperimentare un approccio al distacco di lavoratori di tipo partecipativo, multi-attore e multidisciplinare: tutti i partner del progetto hanno preso parte alla redazione dei "Briefs", condividendo esperienze e competenze individuali, istituzionali e nazionali complementari tra loro. Tutti gli autori hanno creduto nell'importanza del confronto e nell'integrazione dei diversi contributi per una sfida condivisa: quella del mutuo apprendimento e di un'accresciuta cooperazione e fiducia reciproca.

## I contenuti di questo Report di sintesi

Questo report di sintesi contiene estratti dei tre “ENFOSTER Briefs” ed è strutturato in tre sezioni:

- **Sezione 1**, basata su estratti del “Brief 1 - *Il distacco dei lavoratori all'interno dell'Unione europea: pratiche e riflessioni sul dialogo sociale e la cooperazione amministrativa*”;
- **Sezione 2**, basata su estratti del “Brief 2 - *Un distacco corretto e responsabile dei lavoratori all'interno dell'Unione europea: l'azione dei sindacati, i chiarimenti da parte delle autorità di controllo*”;
- **Sezione 3**, basata su estratti del “Brief 3 (*“Policy Brief”*) - *Il distacco transnazionale dei lavoratori all'interno dell'Unione europea: sfide e opportunità alla luce della Direttiva 2014/67/UE*”.

Per conoscere il pensiero integrale degli autori, le versioni complete dei documenti su cui si basa questo report di sintesi, si invita il lettore ad accedere al sito di progetto: <http://enfoster.tagliacarne.it> dove sono disponibili i tre “ENFOSTER Briefs” nella versione completa redatta dagli autori menzionati nei vari capitoli di questa pubblicazione.

***Il ringraziamento va a tutti i partner del progetto ENFOSTER per il loro impegno a realizzare questo documento congiunto, nel rispetto della specificità del punto di vista di ciascun autore.***





## Sezione 1

# Il distacco dei lavoratori all'interno dell'Unione europea: pratiche e riflessioni sul dialogo sociale e la cooperazione amministrativa<sup>1</sup>

### 1. Le parti sociali per la tutela transnazionale dei lavoratori distaccati nel settore delle costruzioni\*

A seguito delle sentenze della Corte di Giustizia Europea sui casi Viking, Laval, Ruffert e Lussemburgo, un ampio dibattito si è sviluppato, anche in Italia, sulla protezione dei diritti dei lavoratori distaccati e le loro implicazioni. Il dibattito, principalmente di tipo giuridico e amministrativo, ha caratterizzato le fasi di negoziazione della nuova "Direttiva Enforcement" (Direttiva 2014/67/UE) relativa al distacco dei lavoratori ed è stato accompagnato da un'azione parallela delle parti sociali e, in particolare, dei sindacati.

La questione è piuttosto complessa, dal momento che, quando si tratta di distacco dei lavoratori, spesso ci troviamo di fronte a un classico "conflitto di diritti", in cui il diritto di azione collettiva a sostegno della parità di trattamento dei lavoratori si oppone ai principi della libera circolazione.

Il settore delle costruzioni è uno dei settori produttivi che vede un maggiore utilizzo del distacco dei lavoratori, ma anche del lavoro nero e irregolare. È anche il settore con il maggior numero di incidenti mortali sul lavoro, causati, la maggior parte delle volte, da condizioni di lavoro irregolari.

Nei vari Stati membri, le parti sociali si sono spesso impegnate a combattere il dumping sociale, che è anche sinonimo di irregolarità e mancanza di sicurezza per i lavoratori.

Il dumping sociale, in relazione al distacco dei lavoratori, può mettere a rischio la contrattazione collettiva a livello nazionale e progressi vecchi di decenni, che si credevano ben consolidati, anche se soggetti ad un sistema di relazioni industriali che varia da paese a paese all'interno della UE-28.

Gli accordi sviluppati, a partire dal 2008, da parte di organizzazioni bilaterali nel settore delle costruzioni in Italia, Germania, Austria e Francia per il reciproco riconoscimento del loro ruolo di monitoraggio della conformità alle normative e leggi contrattuali sono un esempio molto importante di attività sindacale. Gli accordi dimostrano la necessità della creazione di un sistema europeo di enti bilaterali per certificare il corretto comportamento delle imprese nel paese di origine, al fine di garantire ai lavoratori distaccati la giusta retribuzione nei paesi di occupazione, evitando sovrapposizioni e duplicazioni di costi. Questi accordi sono stati stabiliti esattamente quando è apparso chiaro che gli obiettivi di regolamentazione originali della Direttiva 96/71/CE, nel suo tentativo di combinare l'auspicata eliminazione delle barriere in Europa e le esigenze di sistemi nazionali in competizione, sono stati fortemente messi in discussione.

<sup>1</sup> Questa Sezione riporta degli estratti dell'"ENFOSTER Brief n.1". La versione integrale del Brief n. 1 è disponibile sul sito del progetto Enfoster (<http://enfoster.tagliacarne.it>).

\* Autore: Francesco Lauria (CISL n.le). Sommario basato su estratti del capitolo 1 dell'Enfoster Brief n. 1. Si rimanda al testo integrale del capitolo, disponibile sul sito del progetto Enfoster (<http://enfoster.tagliacarne.it>).

Basandosi su un progetto di ricerca sull'attuazione pratica della "Direttiva sul distacco dei lavoratori/Directive on the posting of workers", la Federazione europea dei lavoratori edili e del legno (EFBWW) e la Federazione europea delle costruzioni (FIEC) hanno formulato una posizione comune, sottolineando che tutte le imprese che distaccano lavoratori all'estero devono conformarsi alla Direttiva. L'osservanza di questo principio può essere verificata solo se, al momento del distacco e per tutta la sua durata, c'è un rapporto di lavoro tra l'impresa distaccante e il lavoratore interessato. Per monitorare e verificare la legittimità del distacco, l'esistenza di un contratto di lavoro deve essere espressamente indicata quando si fa una qualunque trasposizione nel diritto nazionale. Inoltre, le due federazioni hanno richiesto l'introduzione di misure contro l'uso di entità "letterbox", cioè società che non hanno mai svolto attività sostanziali nel loro paese d'origine, e sono state create esclusivamente per fornire "servizi" sotto forma di cessione temporanea di lavoratori.

Le parti sociali del settore delle costruzioni si trovano ad affrontare essenzialmente due criticità:

- riaffermare il principio generale del rispetto delle condizioni economiche e contrattuali stabilite dallo Stato in cui il lavoro viene svolto, al fine di evitare ogni forma di dumping sociale, o turbativa dei mercati e concorrenza sleale tra le imprese;
- valutare le modalità con cui questo principio generale può essere applicato alle imprese provenienti da paesi con condizioni sociali e contrattuali simili, evitando così la burocrazia e la duplicazione dei costi, senza reali benefici per i lavoratori distaccati.

Queste due importanti questioni sono state affrontate da accordi bilaterali transnazionali, convenzioni e principi di reciprocità tra Casse Edili.

A livello internazionale, attraverso il supporto della BWI - Building and Wood International, sono stati negoziati accordi quadro internazionali con le aziende multinazionali, basati principalmente sui principi fondamentali dei diritti umani ed estensibili a molte questioni relative al distacco transnazionale dei lavoratori, come discusso in documenti ufficiali quali la Dichiarazione dell'ILO sui principi e i diritti fondamentali del lavoro o le linee guida dell'OCSE sulle imprese multinazionali, riveduta e ampliata nel 2011.

Anche sulla base recenti trattati multilaterali tra l'Unione europea e gli Stati Uniti (TTIP, Partenariato transatlantico per il commercio e gli investimenti), pur concordando sulla libertà delle imprese nella fornitura di servizi, le parti sociali devono evitare di legalizzare, anche implicitamente, il dumping sociale.

Le aziende devono rispettare i diritti dei lavoratori e i principi chiave della contrattazione collettiva, anche nel caso di lavoratori distaccati e loro implicazioni specifiche. I diritti e le tutele dei lavoratori devono essere globalizzati. Così facendo, la democrazia e la libertà saranno garantite a tutti, poiché nessun intervento legislativo può essere pienamente efficace senza una costante e consolidata discussione con le parti sociali a tutti i livelli.

## **2. I servizi forniti da Arbeit und Leben e.V. Berlino: una pratica di counseling ai lavoratori distaccati\***

"Arbeit und Leben e.V. Berlin" ("Lavorare e vivere a Berlino")<sup>2</sup> è un'organizzazione non governativa sostenuta dalla Confederazione tedesca dei sindacati (DGB). Arbeit und

\* Autore: Doritt Komitowski (Arbeit und Leben e.V. Berlin). Sommario basato su estratti del capitolo 2 dell'Enfoster Brief n. 1, disponibile sul sito del progetto Enfoster (<http://enfoster.tagliacarne.it>). Versione originale in lingua inglese.

<sup>2</sup> <http://www.berlin.arbeitundleben.de/>

Leben e DGB sono responsabili dell'*Ufficio di Consulenza per i Lavoratori distaccati a Berlino*, che rappresenta una pratica significativa di dialogo sociale e cooperazione interistituzionale per l'applicazione della normativa UE sul distacco transnazionale di lavoratori. L'ufficio di Consulenza è stato inaugurato nel maggio 2010 ed ha cominciato ad erogare i suoi servizi a partire da agosto 2010.

L'Ufficio di consulenza – che è finanziato dal Senato di Berlino e si basa su un accordo di cooperazione con lo "Sportello Unico" di Berlino, assicura che sia garantita assistenza ai datori di lavoro e ai lavoratori provenienti dall'estero.

L'Ufficio è stato, inizialmente, creato come progetto pilota nell'ambito della Direttiva sui servizi nel mercato interno 2006/123/CE. Poiché tale Direttiva disciplina la costituzione dei cosiddetti "Sportelli Unici" di assistenza ad imprese che desiderano operare in Germania, anche i lavoratori distaccati che lavorano in Germania possono avere accesso alla consulenza gratuita.

La consulenza è fornita in sei lingue, tra cui: polacco, bulgaro, rumeno e russo. I gruppi target sono i dipendenti distaccati, i lavoratori che utilizzano la loro libertà di circolazione nell'UE, i cosiddetti "falsi lavoratori autonomi", così come i dipendenti con uno status di lavoro poco chiaro.

Vengono fornite informazioni e supporto su tutti gli aspetti del lavoro in distacco, compresi i contratti di lavoro, i salari, l'assicurazione sanitaria, e il riconoscimento dei titoli stranieri, il coordinamento dei sistemi sociali in Europa, gli accordi contrattuali per il lavoro temporaneo e l'impiego di lavoratori altamente qualificati.

L'Ufficio si focalizza su problemi quali: i conflitti in materia di lavoro in diversi paesi dell'UE, la frode salariale, lo sfruttamento del lavoro, la frode sociale, il falso lavoro autonomo, il licenziamento illegittimo, le violazioni della Legge sull'orario di lavoro, la somministrazione occulta di lavoratori temporanei, il distacco tramite società di comodo, il lavoro senza un permesso di lavoro e la mancanza di assicurazione sanitaria. Un numero crescente di aziende e datori di lavoro esteri contattano l'Ufficio per chiedere informazioni circa i requisiti di legge in Germania, prima di inviare i loro lavoratori in distacco.

Il progetto è, attualmente, rinnovato su base annuale e la cooperazione con lo Sportello Unico continua ad espandersi. Sinora, ogni anno, circa 1.000 persone (circa 400 casi) hanno ricevuto consulenza e sostegno. Coloro che chiedono consulenza sono principalmente provenienti da: Polonia, Romania, Bulgaria, Moldavia, Ungheria e, sempre più, da Spagna, Grecia e Portogallo.

In molti casi, i consulenti entrano in contatto diretto con i datori di lavoro e cercano di contribuire a risolvere il problema riscontrato. I consulenti supportano i dipendenti nell'identificazione della catena di subappalto, al fine di applicare la responsabilità del contraente/filiera principale, nei casi in cui il datore di lavoro diretto non sia in grado o non sia disposto a pagare gli stipendi.

Molto spesso, l'Ufficio di Consulenza è supportato dalle organizzazioni sindacali e/o dai media che cercano un modo efficace combattere la frode salariale e il falso lavoro autonomo. Il progetto rappresenta un ponte tra i lavoratori migranti e i sindacati.

### 3. Come il dialogo sociale ha risolto un caso critico per i lavoratori del settore del trasporto aereo\*

Dal 2004, una compagnia aerea *low cost* offre voli da e per la Germania. Quando questa compagnia ha stabilito basi di servizio in Germania, ha incluso anche l'aeroporto di Berlino Brandeburgo.

Nonostante lo stabilimento di fatto in Germania, l'accordo contrattuale con i piloti e gli altri membri dell'equipaggio di volo e di cabina dichiarava come luogo di lavoro un aeroporto del Regno Unito. Pertanto, era stata stabilita l'applicazione del diritto del lavoro e diritto sociale britannico per il personale, che comprendeva circa 350 impiegati.

Successivamente, gli impiegati sono stati distaccati in Germania e per questa impostazione contrattuale, nessun onere sociale o fiscale doveva essere pagato in Germania. Queste condizioni contrattuali sono rimaste in vigore per diversi anni. In base alla Direttiva 96/71, il distacco dei lavoratori è temporaneo, ma né il diritto tedesco né quello europeo definiscono specificatamente la durata del periodo, e il momento dopo il quale il distacco non è più temporaneo ma diventa permanente: così la compagnia aerea, invece di impiegare regolarmente la forza lavoro nel paese di stabilimento, ha optato per contratti di distacco.

Il personale della compagnia ha chiesto il parere dell'Ufficio di Consulenza per i lavoratori distaccati a Berlino. Per effetto dell'applicazione del diritto del Regno Unito, i dipendenti avevano diversi svantaggi, quali la mancanza di un'adeguata assicurazione sanitaria e di altre forme di tutela sociale/previdenziale.

Nel 2009, gli operai si sono rivolti all'ufficio responsabile del sindacato (*Ver.di*) di Berlino Brandeburgo per avere assistenza. Il primo obiettivo del sindacato è stata la creazione di un comitato aziendale.

Il *Ver.di* ha firmato un accordo di cooperazione con il sindacato britannico *Unite* per la contrattazione collettiva per i dipendenti in Germania e ha informato la compagnia al riguardo. Di conseguenza, il *Ver.di* era pienamente autorizzato a rappresentare i lavoratori.

Dal 1 maggio 2010 il regolamento sul coordinamento del diritto della previdenza sociale è stato previsto dal regolamento 883/2004. In contrasto con il vecchio ordinamento (regolamento SEE 1408-1471), esso non comporta norme specifiche per i lavoratori dei trasporti internazionali. Ciò ha, spesso, comportato, che il personale di volo e di cabina è soggetto al sistema di previdenza sociale del paese in cui la compagnia ha il suo quartier generale, anche se i lavoratori hanno poco a che fare con questo paese.

Con l'entrata in vigore del Regolamento CE 465/2012 il personale di volo e di cabina è soggetto alla legislazione di previdenza sociale del proprio paese di residenza, cioè della loro base operativa. Il termine "base operativa/home base" è definito nel Regolamento 3922 UE/91 come il luogo in cui inizia e finisce il servizio regolare del membro dell'equipaggio e in cui il vettore non prevede l'alloggio. In base al Regolamento, ad esempio, un pilota che lavora per una compagnia aerea in Inghilterra, ma che vive in Germania e ha la sua base operativa in Germania, non è soggetto alla legislazione sociale britannica ma a quella tedesca.

Sono state stabilite disposizioni transitorie basate su all'art. 87 del Regolamento 883

\* Autore: Monika Fijarczyk (Arbeit und Leben e.V. Berlin). Sommario basato su estratti del capitolo 2 dell'Enfoster Brief n. 1, disponibile sul sito del progetto Enfoster (<http://enfoster.tagliacarne.it>). Versione originale in lingua inglese.

CE/2004 per il personale di volo coperto dalle disposizioni prima del nuovo Regolamento 465/2012. I lavoratori hanno il diritto di chiedere che il periodo transitorio non sia più applicato nel loro caso. La richiesta va presentata presso l'istituzione competente dello Stato membro: in Germania, l'ente di collegamento tedesco per l'assicurazione in caso di malattia — servizio internazionale (Deutsche Verbindungsstelle Krankenkasse Ausland DVKA).

Con il supporto del *Ver.di*, circa 350 dipendenti della compagnia aerea in oggetto hanno presentato le loro richieste per l'applicazione del diritto della previdenza sociale tedesca al DVKA e la loro richiesta è stata approvata. I sindacati hanno sostenuto che il legame più forte era quello con la Germania e che, quindi, andasse applicato il diritto del lavoro tedesco.

I lavoratori avevano già votato positivamente per lo sciopero al quale, però, hanno rinunciato a causa di una nuova offerta di negoziato da parte della Consiglio direttivo della compagnia. I negoziati tra la compagnia e *Ver.di* sono andate avanti per più di dieci mesi con due minacce di scioperi.

Dopo mesi di trattative, i dipendenti della compagnia aerea *low cost* britannica e il Consiglio di Amministrazione hanno finalmente raggiunto un accordo: è stato adottato un contratto collettivo di diritto tedesco, e sono stati stabiliti regolamenti in materia di lavoro part-time, prestazioni pensionistiche e aspettativa. Inoltre, sono stati concordati aumenti salariali superiori all'inflazione. Il personale ha firmato contratti di lavoro soggetti alla legge tedesca.

#### **4. La cooperazione amministrativa in materia di distacco dei lavoratori attraverso il sistema IMI: l'esperienza del Ministero del Lavoro italiano e dell'Ispettorato del Lavoro rumeno\***

##### ***Presentazione del sistema IMI***

L'articolo 4 della Direttiva 96/71/CE relativa al distacco transnazionale dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi prevede la designazione di uno o più uffici di collegamento in ogni Stato membro per consentire la cooperazione tra Autorità in ordine alla supervisione delle condizioni di lavoro e l'assunzione dei lavoratori distaccati.

Lo scambio di informazioni con le altre autorità degli Stati membri è svolto tramite il Sistema di Informazione del Mercato Interno (IMI).

Questo capitolo riassume alcune informazioni generali circa l'uso dell'IMI, alcune esperienze in Italia e in Romania. Alla fine del capitolo vengono anche fornite alcune proposte e riflessioni sull'utilizzo del sistema.

La Direttiva europea 2014/67, la cosiddetta "Enforcement Directive", al comma 21, ha identificato il sistema IMI (informazione del mercato interno), come strumento chiave per assicurare la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri nel contesto del distacco transnazionale dei lavoratori di cui alla Direttiva del Consiglio 96/71 /CE. L'IMI è un software flessibile, gratuitamente disponibile su internet per gli utenti registrati, creato dalla Commissione europea in collaborazione con gli Stati membri, al

\* Autori: Iolanda Guttadauro (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, Direzione Generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione); Simona Iuliana NEACȘU and Cătălin ȚACU (Ispettorato del Lavoro della Romania). Sommario basato su estratti del capitolo 5 dell'Enfoster Brief n. 1, disponibile sul sito: del progetto Enfoster (<http://enfoster.tagliacarne.it>). Versione originale in lingua inglese.

fine di semplificare e facilitare la cooperazione amministrativa tra gli Stessi, nello scambio di informazioni, fornendo, inoltre, il rispetto del trattamento dei dati personali trattati in conformità alla Direttiva 95/46/CE e ai principi di proporzionalità e necessità.

A livello comunitario, oltre all'area legislativa del distacco, l'IMI è utilizzato in altri ambiti giuridici, come ad esempio: il riconoscimento delle qualifiche professionali, i servizi, trasporto di contante in euro, SOLVIT, i diritti dei pazienti e il commercio elettronico.

Il sistema è finanziato principalmente dai programmi della Commissione europea, i "IDABC", "ISA" e viene usato dalle autorità dei 28 Stati membri dell'Unione europea, nonché da quelle del Liechtenstein, della Norvegia e dell'Islanda (EEA).

Per quanto riguarda il distacco dei lavoratori, la maggior parte delle questioni formulate nel sistema IMI riguarda: la durata dei contratti di lavoro dei lavoratori distaccati, la tipologia di attività svolta dalla società distaccante nel Paese di stabilimento, il pagamento di un salario minimo, il pagamento dell'indennità distacco, la durata delle ore di lavoro, i periodi di riposo, il pagamento degli straordinari e il pagamento della previdenza sociale.

Gli scambi avvengono con le autorità competenti degli altri Stati membri, che sono anche esse registrate nel sistema IMI.

Grazie all'IMI, lo scambio di informazioni è oggi più veloce e più efficace rispetto a prima, perché permette di trovare facilmente l'autorità competente di un altro Stato membro, di comunicare con essa tramite un elenco standard di domande e risposte tradotte in tutte le lingue dell'UE, e infine, di seguire il progresso della richiesta tramite un processo di tracciabilità.

*In Italia*, ai sensi dell'articolo 5 del Decreto 25 febbraio 2000 n. 72 "Attuazione della Direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi", la Direzione Generale delle politiche attive, dei servizi per l'impiego e della formazione è l'Ufficio di Collegamento per l'Italia.

Il 6 maggio 2011, la suddetta Direzione Generale è stata registrata come "LIMIC" - Coordinatore Nazionale per l'Italia nel settore della legislazione sul distacco dei lavoratori, secondo la Direttiva 96/71/CE. Inoltre, in conformità con le previsioni della Direttiva 96/71/CE, del Decreto 25 febbraio 2000 n. 7, tutte le Direzioni Territoriali del Lavoro sono state registrate nel sistema IMI come "Autorità Competenti/Competent Authorities".

*In Romania*, secondo l'articolo 12 della legge 344/2006 sul distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi transnazionale, l'Ispettorato del Lavoro è l'autorità pubblica che agisce da ufficio di collegamento, e realizza lo scambio di informazioni con gli organi competenti degli Stati membri dell'Unione europea o dello Spazio economico europeo. Il *Romanian Liaison Office* è organizzato al livello centrale dell'Ispettorato del Lavoro. L'Ispettorato del Lavoro ha designato cinque ispettori del lavoro come utenti del sistema IMI.

L'elenco che segue riassume le principali fasi di una richiesta tramite IMI:

- individuazione dell'autorità competente in un altro Stato membro in cui si svolge il distacco;
- creazione di una richiesta, mediante la selezione di domande standard nella propria lingua;
- invio della richiesta all'autorità competente dello Stato membro in cui si svolge il distacco;
- l'autorità competente riceve e accetta la richiesta nella propria lingua;
- l'autorità competente risponde alla richiesta nella propria lingua;

- l'autorità competente richiedente riceve la risposta da parte dell'autorità competente di altro Stato membro nella propria lingua;
- l'autorità competente richiedente, se non è soddisfatta delle risposte fornite dall'autorità competente dell'altro Stato membro richiede ulteriori informazioni;
- l'autorità competente richiedente se invece è soddisfatta delle risposte, accetta e chiude la richiesta.

### ***Alcune esperienze in Italia***

Un rilevante numero di situazioni accertate dagli ispettori del lavoro durante gli accessi ispettivi hanno dato luogo alla necessità di scambiare le informazioni con le autorità competenti di altri Stati membri per verificare la legittimità del distacco e l'esistenza stessa della società distaccante. Grazie all'utilizzo del sistema IMI, in alcuni casi è stata confermata l'esistenza di un regolare contratto di assunzione del lavoratore in uno Stato membro distaccante, ma non l'esistenza di una procedura di distacco (cioè l'esistenza di una comunicazione di distacco nel Paese d'origine); altre volte sono stati confermate sia la sussistenza di un regolare contratto di assunzione del lavoratore, sia una regolare procedura di distacco. In entrambe le ipotesi, grazie alle informazioni acquisite, gli ispettori del lavoro sono stati in grado di portare a termine le indagini e comminare sanzioni.

A titolo di esempio, si riassumono di seguito due casi specifici, risolti grazie al sistema IMI.

**Il primo caso** riguarda l'autorità competente di Sassari che ha riscontrato un elevato numero di casi di assegnazione di lavoro nel settore delle costruzioni da parte di imprese italiane a società di altri Stati membri, spesso di nazionalità rumena. In forza di tali contratti, molte aziende distaccano i propri lavoratori in Italia per l'esecuzione del contratto. Nel corso delle ispezioni nei cantieri, è stata accertata la presenza di diverse aziende romene operanti con lavoratori rumeni. Una volta raccolte le informazioni sulle identità di questi lavoratori, però, gli ispettori non sono stati in grado di avere la prova di un rapporto di lavoro regolare in Romania.

In particolare, in un caso, anche il "presunto" datore di lavoro (il cui stato di legale rappresentante della società rumena non era certo) aveva fornito informazioni contraddittorie che non consentivano la ricostruzione della natura del rapporto tra l'azienda rumena e questi lavoratori. La società rumena, d'altro canto non aveva neppure fornito un riscontro alla richiesta di documentazione.

Sono sorti dubbi circa la regolarità del rapporto di lavoro tra i lavoratori rumeni e la società. È stata, quindi, inviata, attraverso il sistema IMI, una richiesta di attestazione del fatto che alcuni lavoratori fossero o meno regolarmente impiegati in Romania e di prova di un distacco legittimo degli stessi in Italia. L'autorità competente dello Stato membro è stata individuata facilmente, inserendo nel motore di ricerca soltanto il nome dello Stato in cui la società distaccante aveva la sua sede legale, è stato selezionato per la risposta un periodo di trenta giorni e sono state scelte le domande pretradotte per rispondere al meglio alle esigenze di ispezione e ottenere i documenti di identità (tra cui l'elenco dei documenti di identità dei lavoratori, per sapere se tra i lavoratori e la società rumena ci fosse un rapporto di lavoro regolare e, in caso positivo, se questo dovesse essere considerato come distacco).

Le autorità rumene hanno risposto alla richiesta, affermando che dall'esame nelle loro banche dati e dalla documentazione in loro possesso risultava con certezza che tra i lavoratori in elenco e la società rumena non vi era alcun rapporto di lavoro regolare e che non vi era, dunque, il titolo per un distacco legittimo in Italia.

La risposta alla richiesta è stata fornita entro il periodo di trenta giorni, come indicato al momento della creazione della richiesta dall'autorità competente di Sassari.

Sulla base delle informazioni acquisite (mancanza di occupazione regolare in Romania) la valutazione sull'opportunità di dare piena attuazione alle disposizioni della legge italiana e richiedere la regolarizzazione da parte della società rumena dei lavoratori identificati durante le ispezioni è, al momento della stesura di questo documento, ancora in discussione, come è in discussione l'applicazione della maxi-sanzione per occupazione illegale e relative sanzioni e recuperi di contributi in Italia.

Una possibilità in discussione potrebbe essere quella di considerare come irrilevante la presenza del presunto datore di lavoro e considerare i lavoratori rumeni come dipendenti diretti di ciascun cliente pseudo-italiano e quindi gravare quest'ultimo della maxi-sanzione per lavoro nero e imputare a quest'ultimo il recupero dei contributi in Italia, nonché costringere obbligatoriamente questo cliente italiano qualificato come sostanziale datore di lavoro ad effettuare tutti gli esami medici previsti dalla normativa italiana in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

In ogni caso, per la notifica del reato amministrativo, ma anche per le sanzioni penali (poiché dato che i lavoratori sono impiegati nei cantieri, essi avrebbero dovuto sottoporsi a esami medici in conformità con le leggi vigenti in Italia in materia di salute e sicurezza sul lavoro) è stato necessario identificare il rappresentante legale della società e queste informazioni, visto che la società era rumena, non potevano essere ottenute da banche-dati italiane. È stata, dunque, inviata una nuova richiesta attraverso il sistema IMI per conoscere i dettagli del rappresentante legale della società, i suoi dati personali e residenza.

Anche questa informazione è stata fornita tempestivamente dalle autorità competenti rumene attraverso il sistema IMI, e questo ha consentito di notificare le accuse di illecito sia amministrativo, sia penale.

**Il secondo caso**, segnalato dall'autorità competente di Torino, si incentra sugli accertamenti nei confronti di una carrozzeria situata a Torino, nella quale lavorava un lavoratore polacco, che aveva dichiarato di essere stato inviato da una società con sede in Polonia, ma non sembrava essere in possesso del modello A1, attestante la legittimità del distacco. Per ottenere queste informazioni, è stata inviata una richiesta attraverso il sistema IMI. Un periodo di 20 giorni è stato fissato per la risposta. Le domande concernenti la società riguardavano le sue attività e la sua sede legale. L'autorità competente della Polonia ha prontamente risposto entro il tempo specificato, confermando l'effettiva esistenza di tale società e comunicando i dati relativi alla sua sede legale e amministrativa, il numero di iscrizione al Registro del Commercio, le sue attività, così come i dati richiesti al lavoratore (numero di contratto, professione e periodo di occupazione). La richiesta è stata soddisfatta e chiusa dalle competenti autorità italiane.

In Italia le richieste<sup>3</sup> nell'area legislativa del distacco dei lavoratori sono state complessivamente 238, di cui 79 ricevute e 159 inviate. In particolare, la maggior parte di queste richieste sono state inviate alla Romania (73), seguita dalla Slovenia (47), Polonia (6) e Germania (5).

Le autorità competenti italiane più attive nel ricorso al sistema IMI sono state l'Ispettorato del Lavoro di Trieste (53 richieste), quello di Trento (24 richieste), quello di Torino (13), e quello di Sassari (10).

<sup>3</sup> Dati a Dicembre 2014.



## ***L'esperienza in Romania***

L'Ispettorato del Lavoro rumeno ("Inspectia Muncii") è un'istituzione che fa capo al Ministero del lavoro, della famiglia, della protezione sociale e degli anziani e ha le seguenti responsabilità in materia di distacco dei lavoratori:

- controllo delle situazioni di distacco in termini di relazioni di lavoro e salute e sicurezza sul lavoro (lavoratori distaccati da e in Romania);
- controllo del funzionamento delle agenzie di lavoro interinale;
- ricezione di comunicazioni scritte da parte dei datori di lavoro - fornitori di servizi - di altri Stati membri (SM) dell'Unione europea (UE) per quanto riguarda il distacco di lavoratori in Romania;
- ufficio di collegamento - scambio di informazioni con le autorità competenti in materia di distacco dei lavoratori;
- gestione del registro generale dei dipendenti in formato elettronico;
- registrazione dei contratti collettivi a livello del datore di lavoro e conciliazione dei conflitti di lavoro collettivi.

L'Ispettorato del Lavoro in Romania è l'unica autorità per il sistema IMI e garantisce la cooperazione amministrativa in materia di distacco dei lavoratori.

Gli utenti designati ricevono richieste di informazioni attraverso l'IMI a livello centrale. Essi trasmettono le richieste agli Ispettorati Territoriali del Lavoro (TLI - organizzati in ogni contea e nella capitale - Bucarest) al fine di ottenere le informazioni che richieste e fornire una risposta all'autorità richiedente.

Una volta ottenute le informazioni, il TLI le invia agli utenti IMI, che rispondono all'autorità richiedente tramite l'IMI.

Il flusso delle richieste IMI all'interno dell'Ispettorato del Lavoro della Romania è riassunto di seguito:

1. Ricezione della richiesta attraverso il sistema IMI da parte degli utenti IMI:
  - procedure amministrative per la registrazione e l'assegnazione del documento;
  - primo controllo attraverso l'unità operativa dell'Ispettorato del Lavoro per quanto riguarda il datore di lavoro;
  - identità e indirizzo della sede legale (contea - zona TLI di competenza);
  - elaborazione, firma e invio alla sede TLI competente.
2. Invio della la richiesta alla sede TLI.
3. Ricezione e registrazione della richiesta da parte del TLI:
  - procedure amministrative per la registrazione e l'assegnazione del documento;
  - controllo ispezioni precedenti (in tempo per soddisfare le richieste obbligatorie).
4. L'ispettore del lavoro che riceve il documento consulta le informazioni dal registro dei dipendenti, Registro delle Imprese, contesto ispettivo.
5. L'Ispettore del lavoro contatta il datore di lavoro per telefono (tre principali casistiche):
  - il legale rappresentante (titolare) non è in città (è nel paese in cui sono distaccati i lavoratori);
  - al momento la società non ha alcun cantiere aperto in Romania;
  - viene comunque richiesto di inviare un contabile con i documenti necessari all'ispettorato.
6. Il contabile della società si reca al TLI con i documenti richiesti:
  - l'ispettore del lavoro fa il necessario controllo e valutazione;
  - vengono redatti i documenti di ispezione;
  - viene preso un appuntamento con il legale rappresentante per la discussione e la firma dei documenti di controllo.

7. Conclusione dei documenti di controllo e sanzionatori: elaborazione, redazione e firma dei documenti all'Ispettorato del Lavoro.
8. Invio della risposta da parte del TLI all'Ispettorato del Lavoro: verifica e perfezionamento della risposta da parte del rappresentante IMI nell'ambito dell'unità di gestione dell'Ispettorato del Lavoro.
9. Invio della risposta all'autorità richiedente tramite IMI.

Al fine di analizzare le esigenze di cooperazione e gli ambiti in cui si manifestano maggiormente, l'Ispettorato del Lavoro rumeno ha fatto un confronto tra le richieste e la dimensione del fenomeno del distacco dei lavoratori per ciascuno Stato membro. I dati sulla cooperazione amministrativa sono quelli risultanti dalle richieste fatte attraverso l'IMI. I dati relativi al numero di lavoratori distaccati si basano sulle sole informazioni pertinenti e accessibili in merito al documento A1 rilasciato dall'Ente Nazionale per le pensioni pubbliche.

Dall'analisi dei dati risulta come il numero di lavoratori distaccati in uno Stato membro non influenzi il numero di richieste da parte delle autorità di detto Stato in relazione ad altri Stati membri. Il quadro giuridico nazionale con il carattere nazionale dell'organizzazione, i poteri e le politiche operative delle autorità di ispezione del lavoro degli Stati membri, determinano la frequenza, l'intensità e la complessità delle situazioni di controllo sul distacco dei lavoratori alla base delle richieste di informazioni fatte attraverso l'IMI.

Nel 2013, l'Ispettorato del Lavoro rumeno ha inviato 13 richieste tramite il sistema IMI a Ungheria (2), Germania (2), Francia (2), Austria (1), Lituania (1), Spagna (1), Bulgaria (1), Portogallo (1), Olanda (1) e Svezia (1).

Nel 2014, l'Ispettorato del Lavoro rumeno ha inviato 15 richieste tramite il sistema IMI a Ungheria (4), Francia (2), Germania (2), Austria (2), Belgio (1), Polonia (1), Olanda (1), Slovacchia (1) e Italia (1).

I principali problemi legati allo scambio di informazioni sono riassunti di seguito.

- A volte gli utenti IMI hanno difficoltà a individuare le autorità competenti per lo scambio delle richieste di informazioni - alcune autorità non hanno competenze chiaramente definite nell'IMI.
- La traduzione automatica può offrire solo una vaga idea del testo tradotto. Lo strumento di traduzione del sistema IMI funziona sulla base di domande e risposte predefinite e già tradotte. Tuttavia, per i casi più complessi, è necessario che l'autorità interpellata fornisca ulteriori dettagli in un testo libero. Ai fini legali, è necessario provvedere ad una traduzione ufficiale, a seconda del contesto.
- Altre autorità competenti rumene non sono ancora nell'IMI.
- Ci sono richieste, che contengono un gran numero di domande e richiedono un tempo più lungo per una risposta, superiore ai 25 giorni.
- Gli utenti IMI dovrebbero fornire una risposta parziale a una richiesta e in seguito ottenere le informazioni necessarie per ritornare sulla risposta.
- Il sistema IMI non tiene conto di situazioni in cui due autorità competenti che sono in contatto accettano di prorogare il termine di risposta (a questo proposito, sarebbe preferibile che il sistema consentisse di modificare i termini inizialmente concordati).

### ***Alcune brevi riflessioni e suggerimenti***

Sulla base di una tendenza osservata nel periodo 2011-2014, l'evoluzione del fenomeno del distacco transnazionale dei lavoratori ha accresciuto l'utilizzo dell'IMI.

L'adozione di misure per rafforzare la cooperazione amministrativa prevista nella Direttiva 2014/67 prefigura un aumento esponenziale delle richieste di informazioni rivolte agli ispettorati del lavoro. Diverse competenze delle autorità di controllo degli Stati membri richiedono relazioni complesse di comunicazione e trasferimento delle informazioni sul distacco dei lavoratori.

La richiesta di assistenza da parte delle autorità competenti di un altro Stato membro può essere seguita da: controlli semplici, ispezioni veloci o indagini più approfondite. Considerando il numero e la complessità delle richieste IMI, è cruciale decidere quando agire e quali azioni debbano essere intraprese.

In questo processo decisionale e gestionale, devono essere presi in considerazione alcuni fattori cruciali, quali:

- La gestione del tempo e delle priorità strategiche.
- Le risorse umane e la logistica.
- Il piano di controllo e la frequenza dei controlli.
- La responsabilità di un trattamento equo nell'ambito dell'azione di controllo (specialmente per quanto riguarda i diritti del datore di lavoro).

Si riportano di seguito alcune sintetiche proposte per rafforzare l'utilizzo del sistema IMI, condivise dal team italiano e quello rumeno all'interno del Progetto ENFOSTER.

1. Garantire una formazione permanente agli utenti coinvolti nell'utilizzo del sistema IMI.

2. Creare dei forum a livello comunitario dove le autorità competenti possano scambiarsi opinioni o dubbi sul sistema, favorendo in tal modo il continuo miglioramento del sistema stesso.

3. Registrazione nel sistema IMI di altre autorità nazionali competenti. Ad esempio, in Romania, si potrebbero prendere in considerazione il Ministero delle Finanze, l'Ente Nazionale per le pensioni pubbliche, l'Ispettorato dello Stato per il controllo dei trasporti stradali. In Italia, l'INPS.

4. Modifica e integrazione delle domande predefinite e già tradotte: alcune delle domande dovrebbero essere eliminate e nuove domande dovrebbero essere aggiunte (per esempio, quelle relative alla salute e sicurezza sul lavoro).

5. Introdurre la possibilità per l'utente IMI che, non sia in possesso di tutte le risposte e che possa dunque, rispondere solo ad alcune domande selezionate nella richiesta, di mandare risposte anche parziali.

6. Miglioramento della traduzione, il testo tradotto spesso presenta degli errori o è poco preciso.



## Sezione 2

# Un distacco corretto e responsabile dei lavoratori all'interno dell'Unione europea: l'azione dei sindacati, i chiarimenti da parte delle autorità di controllo<sup>4</sup>

### 1. Il contrasto al distacco fraudolento: la leva della responsabilità sociale ed il monitoraggio sindacale\*

È possibile coniugare distacco di manodopera e responsabilità sociale delle imprese e di territorio?

A fronte dell'aumento delle segnalazioni di preoccupanti casi, sul territorio, in cui, in caso di distacco dei lavoratori, le condizioni di lavoro e contrattuali vigenti in Italia non corrispondono, in tutto o in parte, a quanto stabilito dal Dlgs 72 del 25 febbraio 2000 che recepisce la Direttiva 96/71, il quesito iniziale di questo testo può apparire una domanda retorica.

In realtà il sindacato italiano ha, da alcuni anni, avviato un monitoraggio di questi fenomeni anche al fine di accrescere l'attenzione sociale sul distacco fraudolento e promuovere comportamenti virtuosi nelle imprese e nei territori in rapporto ai distacchi di manodopera, in particolare rispetto a quelli collegati alla realizzazione di opere relative ad appalti pubblici.

Se è vero, infatti, che tutte le strade che si pongono l'obiettivo dell'equità e della sostenibilità sociale a prescindere dall'efficienza economica, sono impraticabili perché la crescente competizione su scala globale comporta fenomeni di dumping sociale, chi, invece pensi che sia l'obiettivo della massimizzazione del profitto l'unico parametro "soggettivo" di riferimento dell'azione economica, a scapito della giustizia sociale e dei criteri di equità, deve incorrere in un'opposizione sociale diffusa oltre che in precisi paletti legislativi e contrattuali.

Va ricordato che l'Italia si è avvalsa della possibilità, prevista dalla Direttiva 96/71 (art. 10) di adottare i contratti nazionali di categoria come riferimento, pur in assenza, nel nostro paese, dell'estensione *erga omnes* dei contratti stessi.

L'applicazione integrale dei contratti collettivi ai lavoratori distaccati rimane una questione non pienamente risolta rispetto ad alcune tematiche (si pensi alle questioni legate al livello aziendale o territoriale di contrattazione) mentre, in alcuni ambiti, si pensi all'edilizia, si è scelta la strada della costruzione di accordi con i sindacati e gli organismi paritetici dei potenziali paesi d'origine.

L'analisi di alcuni casi concreti nei quali la mobilità transnazionale dei lavoratori ha configurato evidenti casi di dumping sociale permette una riflessione che, al di là dell'astrattezza delle norme giuridiche, si collega al monitoraggio sindacale e alla promozione di una cultura della responsabilità sociale e della legalità che non può essere sottovalutata.

L'azione di monitoraggio sociale promossa, dalla Cisl, in particolare nella regione

<sup>4</sup> Questa Sezione riporta degli estratti dell'"ENFOSTER Brief n.2". La versione integrale del Brief n. 2 è disponibile sul sito del progetto Enfoster (<http://enfoster.tagliacarne.it>).

\* Autore: Francesco Lauria (CISL n.le). Sommario basato su estratti del capitolo 1 dell'Enfoster Brief n. 2. Si rimanda al testo integrale del capitolo, disponibile sul sito del progetto Enfoster (<http://enfoster.tagliacarne.it>).

Lombardia, ha fatto emergere, in questi ultimi anni, una serie di casi molto significativi. Si pensi ad un caso verificatosi nella Provincia di Brescia laddove, anche a seguito della segnalazione di alcuni imprenditori, il sindacato si è attivato per la piena opposizione ad una sedicente ditta che, in una nota alle aziende lombarde, proponeva lavoratori distaccati rumeni alle “condizioni più semplici e convenienti”. Si trattava di squadre di lavoratori in edilizia o di operatori delle pulizie totalmente a “buon mercato” a 10 euro all’ora (in caso di personale di base) o a 12 euro all’ora (in caso di personale specializzato). Tutti i contributi oltre a ferie, malattia, maternità, lavoro straordinario, notturno e festivo erano considerati inclusi, mentre addirittura venivano prodotte e diffuse tabelle comparative degne dei più spinti saldi di fine stagione in un grande centro commerciale.

Si tratta, in questo caso, di un capovolgimento del distacco di manodopera. I lavoratori rumeni, peraltro quasi certamente già residenti in Italia, risultavano infatti formalmente assunti da una società del loro paese che li “prestava” ad un’azienda italiana e, di fatto, percepivano al termine di questa intermediazione illecita (in spregio non solo alla Direttiva Distacchi, ma anche alle basilari regole di governo del mercato del lavoro italiane) non più di cinque euro all’ora.

L’azione sindacale sulla direzione provinciale del lavoro, insieme alla mobilitazione di alcuni imprenditori “responsabili” e il supporto della stampa hanno poi portato la sedicente ad una clamorosa marcia indietro e ad oscurare il proprio sito internet.

Un secondo episodio simile dall’esito meno positivo è avvenuto a Milano, in un cantiere nel quale erano presenti lavoratori macedoni (extracomunitari). Una ventina di lavoratori erano infatti dotati di un documento in sola lingua macedone che presupponeva la presenza di un regolare distacco di manodopera, certificato da ispettori del lavoro, rivelatosi poi falso. I lavoratori presenti avevano denunciato retribuzioni molto inferiori ai minimi contrattuali, ma in una successiva ispezione, coadiuvata anche dal sindacato (la Filca Cisl) avevano ritrattato le loro precedenti deposizioni. La successiva inchiesta giudiziaria non ha poi portato alla piena risoluzione del problema.

A seguito di questo ed altri episodi è stato potenziato, rispetto al lavoro distaccato, uno sportello già esistente presso la Camera di Commercio di Milano preposto alla verifica della reale consistenza e del rispetto dei requisiti delle imprese che operano attraverso l’istituto del distacco nel territorio milanese.

In vista dell’EXPO internazionale del 2015 e degli innumerevoli cantieri pubblici e privati attivati in questa occasione è stato poi firmato il 13 febbraio 2012 tra la Prefettura di Milano e la Società EXPO 2015 S.p.A. un “Protocollo di legalità” che prevede, tra le varie misure di sostegno alle legalità, all’art. 4, l’obbligo per l’appaltatore di procedere al distacco della manodopera, così come disciplinato dall’art. 30 del Dlgs 276/2003, solo previa autorizzazione di EXPO S.p.A. all’ingresso in cantiere dei lavoratori distaccati. Tale autorizzazione è subordinata alla preventiva acquisizione, da parte di EXPO stessa, delle informazioni antimafia di cui all’art. 10, comma 7, lett. a), b), c) del D.P.R. 252/98 sull’impresa distaccante.

Analoga disciplina è prevista per tutti quei soggetti, a qualsiasi titolo coinvolti nell’esecuzione delle opere dell’EXPO 2015, che si avvarranno della facoltà di distacco della manodopera. È pertanto previsto l’obbligo per l’appaltatore di inviare alla Prefettura di Milano tutta la documentazione relativa all’impresa distaccante.

Si tratta di un Protocollo la cui applicazione deve essere costantemente monitorata, ma che rappresenta certamente un punto di partenza importante.

Sempre nel territorio milanese, anche recentemente, il sindacato e la Cisl in particolare, hanno monitorato situazioni non trasparenti relativi al distacco di manodopera.

Si pensi alla costruzione di una catena di ristoranti laddove, come anche denunciato in un'interrogazione parlamentare depositata alla Camera dei Deputati italiana, si apprende che la ristrutturazione del ristorante sia stata curata da un'impresa rumena, con filiale in Italia, attraverso un appalto nel quali i lavoratori (apparentemente?) distaccati risultavano percepire retribuzioni reali intorno a 3 euro all'ora, con assoluta difficoltà anche di tracciare l'effettiva erogazione dei contributi previdenziali.

Ai casi precedentemente citati se ne potrebbero aggiungere molti altri, con il specifico problema dei lavoratori frontalieri che non va sottovalutato.

In tutti questi casi il sindacato ha saputo attivarsi nell'ottica del radicamento sul territorio, del rapporto con le istituzioni e con le imprese responsabili oltre che dell'opinione pubblica.

Chiaramente i casi denunciati, segnalati e risolti sono probabilmente la mera punta dell'iceberg.

Proprio per questo le buone prassi di monitoraggio e di azione sulla responsabilità sociale di impresa e di territorio verranno implementate e potenziate anche in vista della trasposizione nel nostro paese della "Direttiva Enforcement" sul distacco di manodopera.

In quest'ottica la promozione di una cultura della responsabilità sociale è intesa, infatti, non solo in rapporto all'impresa ma tra tutti i soggetti che con essa entrano in relazione. L'impresa è un attore che genera "valore sociale" ma che vive e si nutre in un ambiente sociale e produce un particolare impatto sul territorio. Anche in rapporto agli appalti pubblici e ai meccanismi di massimo ribasso relativi al costo della manodopera occorre stimolare strumenti ed accordi, anche al di là di leggi e direttive, che premiano i comportamenti virtuosi, rendano consapevoli lavoratori, imprenditori ed opinione pubblica e promuovano un rapporto tra il locale ed il globale nel quale equità e giustizia e non certo il dumping sociale non conoscano frontiere.

## **2. L'alleanza "Berlino e Brandeburgo"\***

Dal 2004, varie "Alleanze" sono state costituite a livello federale, statale e regionale, al fine di trovare soluzioni per le industrie particolarmente colpite dal lavoro precario.<sup>5</sup> Si tratta di accordi sostenuti dal Ministero Federale delle Finanze in tutti i settori industriali. L'obiettivo primario è la lotta contro "il lavoro illegale e l'occupazione illegale", ma i partner delle Alleanze agiscono anche come partenariati sociali a livello regionale. Le Alleanze svolgono azioni e attività che hanno l'obiettivo di mantenere una concorrenza leale, di aumentare la sensibilizzazione generale sulle conseguenze negative del lavoro illegale e conducono iniziative congiunte per far applicare la legge a protezione del mercato del lavoro e dell'economia.<sup>6</sup> Ambiti centrali di intervento delle Alleanze sono le prestazioni di servizi transfrontalieri e il distacco dei lavoratori.<sup>7</sup> L'"Alleanza Berlino e Brandeburgo" (Berliner und Brandenburger Bündnis für Regeln am Bau) agisce per il rispetto delle regole nel settore delle costruzioni. È stata

\* Autore: Bettina Wagner (Arbeit und Leben e.V. Berlin, Germania). Sommario basato su estratti del capitolo 2 dell'Enfoster Brief n. 2, disponibile sul sito del progetto Enfoster (<http://enfoster.tagliacarne.it>). Versione originale in lingua inglese.

<sup>5</sup> [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Zoll/2012-03-19-BuendnissSchwarzarbeit-Flyer.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Zoll/2012-03-19-BuendnissSchwarzarbeit-Flyer.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

<sup>6</sup> [http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Zoll/2012-03-19-BuendnissSchwarzarbeit-Flyer.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](http://www.bundesfinanzministerium.de/Content/DE/Standardartikel/Themen/Zoll/2012-03-19-BuendnissSchwarzarbeit-Flyer.pdf?__blob=publicationFile&v=2)

<sup>7</sup> [https://www.igbau.de/Binaries/Binary3546/Bericht\\_Schwarzarbeit\\_Bekaempfung\\_16\\_13768.pdf](https://www.igbau.de/Binaries/Binary3546/Bericht_Schwarzarbeit_Bekaempfung_16_13768.pdf)

pioniera nel settore delle costruzioni ed è composta da: rappresentanti del sindacato IG BAU (Unione Industriale dei lavoratori dell'Ambiente, l'Edilizia e l'Agricoltura), il Fondo sociale per l'Edilizia, rappresentanti del settore delle costruzioni, rappresentanti dei Ministeri del Lavoro e degli Affari economici di entrambi gli Stati, l'Ufficio per il Controllo finanziario del lavoro nero e l'Ufficio di Stato per la sicurezza sul lavoro. Le riunioni dell'Alleanza si svolgono semestralmente, con l'obiettivo di trovare soluzioni comuni ai problemi del settore.

Uno dei risultati dell'Alleanza è stato la legge sugli appalti pubblici di Berlino, che regola la concorrenza e le regole di aggiudicazione degli appalti pubblici, pubblicata nel luglio 2010. La legge sugli appalti prevede che ciascun appaltatore debba assicurare il rispetto degli accordi collettivi per l'intera durata dei lavori di edilizia, prima di poter avere l'assegnazione di un appalto pubblico. Dal 01.01.2012 tale legge sugli appalti esiste anche per Brandeburgo. I membri dell'Alleanza hanno anche pubblicato dichiarazioni congiunte di organizzazioni sindacali, organizzazioni dei datori di lavoro, nonché Ministeri competenti in occasione di proposte politiche da attuare a livello federale per quanto riguarda il settore delle costruzioni.

Inoltre, nel periodo precedente grandi progetti di costruzione come l'aeroporto di Berlino-Brandeburgo, l'Alleanza ha intensamente discusso come garantire che venissero soddisfatti alcuni regolamenti e le iniziative a favore di standard di lavoro collettivamente adottati. L'Alleanza offre anche l'opportunità di conoscere nel dettaglio le operazioni dei rispettivi partner come ad esempio il lavoro del "Controllo finanziario del lavoro illegale". Anche se il personale del Controllo finanziario non può fornire informazioni sui casi in corso, la loro inclusione all'interno dell'Alleanza è percepita come positiva poiché può offrire informazioni sul modo in cui si gestisce un'azione penale. Prima di ogni riunione, ciascuna organizzazione appartenente all'Alleanza redige un rapporto sugli eventi rilevanti dei sei mesi precedenti. In questo rapporto si possono anche avanzare proposte e suggerire iniziative. L'ordine del giorno delle riunioni semestrali è, generalmente, stabilito in accordo con tutti i partner coinvolti. Tuttavia, il sindacato del settore delle costruzioni è la principale forza propulsiva e responsabile degli inviti e definisce il contesto delle riunioni. Tra le proposte promosse da IGBAU vi è la *smart card*, da introdurre per ciascun lavoratore e che potrebbe memorizzare tutte le attività di lavoro in cantiere, indipendentemente dal datore di lavoro. Ciò garantirebbe di memorizzare a livello centrale le ore di lavoro in cantiere e impedirebbe la singola manomissione di questi dati. Finora, tuttavia, questa proposta non è stata ancora attuata.<sup>8</sup>

### 3. L'esperienza della "SOKA-BAU"

La Sozialkasse-Bau o SOKA-BAU è un'organizzazione ombrello che fornisce diversi servizi molto specifici per il settore delle costruzioni dal 1949. Essa riunisce due istituzioni diverse, il Fondo perequativo ferie e retribuzioni del settore delle costruzioni (Urlaubs und der Lohnausgleichskasse Bauwirtschaft - Ulak) e il Fondo Assistenza integrativa del settore delle costruzioni (Zusatzversorgungskasse des Baugewerbes

<sup>8</sup> <http://www.berliner-zeitung.de/archiv/eingangskontrollen-und-besondere-ausweise-sollen-es-bei-der-flughafen-baustelle-illegal-beschaeftigten-schwer-machen-kein-zutritt-fuerschwarzarbeiter,10810590,10550566.html>

\* Autore: Bettina Wagner (Arbeit und Leben e.V. Berlin, Germania). Sommario basato su estratti del capitolo 2 dell'Enfoster Brief n. 2, disponibile sul sito: del progetto Enfoster (<http://enfoster.tagliacarne.it>). Versione originale in lingua inglese.



AG ZVK). Entrambe sono emanazione delle parti sociali del settore delle costruzioni, che sono la Federazione dell'Industria tedesca delle Costruzioni, il Sindacato per Edilizia, l'Agricoltura e l'Ambiente, e l'Associazione Centrale dell'Industria tedesca delle Costruzioni. I compiti dell'Ulak sono di assicurare i diritti ai congedi e il finanziamento della formazione professionale. La SOKA-BAU è responsabile di circa 75.000 società nazionali e straniere con circa 720.000 dipendenti e 387.000 lavoratori pensionati. Prima di effettuare un distacco o diventare economicamente attiva sul mercato del lavoro tedesco, ogni azienda estera deve contattare la SOKA-BAU e registrare se stessa e i suoi lavoratori distaccati. La SOKA-BAU attribuisce un codice al datore di lavoro e invia tutte le informazioni e gli opuscoli utili nella rispettiva lingua.

Il datore di lavoro deve registrare ogni lavoratore distaccato in Germania per tutta la durata dei lavori in Germania.

Una volta registrato il lavoratore, la SOKA-BAU deve ricevere i contributi mensili per entrambi i fondi, nonché la comunicazione di eventuali modifiche di qualunque tipo. Il datore di lavoro deve compilare moduli per ogni mese di attività economica in Germania e pagare entro e non oltre il 15 del mese successivo. Sulla base di queste informazioni la SOKA-BAU calcola i diritti alle ferie per ogni lavoratore registrato. Se un lavoratore distaccato prende ferie durante il distacco, il datore di lavoro deve pagare per le ferie e informare la SOKA-BAU riguardo la loro esatta durata. Se il conto contributi è in pareggio, la SOKA-BAU rimborserà il datore di lavoro per il contributo pagato per le ferie e ricalcolerà e informerà il datore di lavoro e il lavoratore riguardo alla nuova situazione del fondo per ciascun lavoratore.

Con riferimento alle compensazioni, qualora il lavoratore abbia terminato le sue attività economiche sul mercato tedesco o cambi datore di lavoro o rapporto di lavoro, può presentare una richiesta di risarcimento alla SOKA-BAU. Il modulo è disponibile in diverse lingue.

La SOKA-BAU pagherà al lavoratore le dovute compensazione contributive. Per quanto riguarda la regolamentazione dei contributi previdenziali, la SOKA-BAU dedurrà dalla compensazione una somma forfettaria e la trasmetterà al datore di lavoro o all'ente di pertinenza. Questa compensazione deve essere pagata prima delle imposte.

Per ulteriori informazioni richieste da lavoratori esteri, l'ente ha istituito una linea telefonica per le informazioni in varie lingue dell'UE per i datori di lavoro e per i lavoratori.

Inoltre, si può scaricare materiale informativo dettagliato in diverse lingue europee dal sito [www.SOKA-BAU-bau.de](http://www.SOKA-BAU-bau.de).

#### **4. Domande e risposte sul distacco transnazionale di lavoratori nell'Unione europea in base alla Direttiva 96/71/CE e alla Direttiva 2014/67/UE\***

Nell'ENFOSTER Brief n.2, il capitolo 3 fornisce un quadro informativo di base in materia di distacco transnazionale di lavoratori nella forma delle "FAQ". Vengono ripor-

\* Autori: Davide Venturi, Massimiliano Mura e Fabrizio Nativi, con la supervisione del gruppo di lavoro della DGAI (Direzione Generale per l'Attività Ispettiva) del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali attivato nell'ambito del progetto Enfoster (Antonio Allegrini, Roberta Fabrizi, Sonia Colantonio, Mariagrazia Lombardi, Marina Strangio). Sommario basato su estratti del capitolo 3 dell'Enfoster Brief n. 2, disponibile sul sito del progetto Enfoster (<http://enfoster.tagliacarne.it>).

tate le principali domande che generalmente vengono poste alle autorità ispettive da parte di imprese, lavoratori e parti sociali.

Le risposte sono quelle che fornirebbe un'autorità di controllo al fine di supportare un distacco transnazionale di lavoratori corretto e responsabile. Per approfondire o chiarire alcune risposte, sono stati elaborati dei "Box- Focus". Alcuni "Focus" sono riferiti, specificamente, alla normativa o alle prassi di controllo in Italia, altri Focus alla normativa o alle prassi ispettive in Romania. Il box finale è riferito ad alcuni specifici aspetti dei controlli in Germania.

In questo breve sommario si riportano solo le principali domande approfondite nel capitolo 3 del "Brief n.2": si rimanda, dunque, alla lettura integrale di tale capitolo dove si trovano gli approfondimenti e le risposte fornite dalle autorità di controllo coinvolte nel progetto ENFOSTER.

- *Qual è il rapporto tra la nuova Direttiva 2014/67/UE e la precedente Direttiva 96/71/CE? Sono entrambe in materia di distacco comunitario?*
- *Cosa si intende per distacco comunitario ai sensi della Direttiva 96/71/CE?*
- *Cosa accade nell'ispezione del lavoro se il distacco comunitario non rispetta i criteri di cui agli artt. 4.2 e 4.3, cioè se il distacco è abusivo ed elusivo?*
- *Se ci sono delle situazioni di illegalità/illegittimità nell'esecuzione del distacco transnazionale, si applica sempre il diritto del Paese ospitante e non la disciplina sui distacchi transnazionali?*
- *In quali casi si applicano le Direttive 96/71/CE e 2014/67/UE nel settore del trasporto su strada?*
- *Quali documenti sarebbe opportuno che fossero presenti sul luogo di lavoro, al fine di facilitare e dunque velocizzare i controlli?*
- *Quali documenti sono normalmente richiesti in fase di controllo ispettivo in caso di distacco transnazionale?*
- *Quali documenti sono normalmente richiesti per dimostrare la regolarità del rapporto di lavoro nel Paese d'origine?*
- *Quali documenti possono essere richiesti per dimostrare la congruità delle retribuzioni?*
- *Quali documenti possono essere richiesti in materia di salute e sicurezza sul lavoro?*

## Sezione 3

# Il distacco transnazionale dei lavoratori all'interno dell'Unione europea: sfide e opportunità alla luce della Direttiva 2014/67/UE

Questa Sezione riporta degli estratti dell'“ENFOSTER Brief n.3 – Policy Brief”<sup>9</sup> redatto dai partner del progetto allo scopo di riportare informazioni, prospettive, punti di vista circa le sfide emergenti derivanti dalla Direttiva 2014/67/UE: qual è il punto di vista delle autorità di controllo? Qual è la posizione dei sindacati?

Posizioni, riflessioni e avvertenze qui sintetizzate sono state elaborate a pochi mesi dall'approvazione della Direttiva 2014/67/UE, nel pieno della sfida del suo recepimento a livello nazionale.

### **1. Questioni essenziali della Direttiva 2014/67/UE e problemi di trasposizione per gli Stati membri: opportunità e criticità, soluzioni possibili e questioni aperte\***

La Direttiva 2014/67/UE, di attuazione della Direttiva 96/71/CE sul distacco comunitario e modificativa del regolamento UE n. 1024/2012 sulla cooperazione amministrativa (c.d. “Regolamento IMI”), è stata pubblicata nella GUUE del 28 maggio 2014. L'esigenza di una nuova Direttiva in materia di distacco transnazionale sorge dalla diffusa consapevolezza da parte delle istituzioni comunitarie, in particolare Parlamento (Risoluzione 2008/2085 (INI) del 22 ottobre 2008) e Commissione (proposta di Direttiva della Commissione “COM (2012) 131 final 2012/0061 (COD)” del 21 marzo 2012), nonché da parte degli Stati membri e delle parti sociali, del fatto che la Direttiva 96/71/CE sul distacco transnazionale da un lato trova difficoltà oggettive di efficacia in termini di contrasto contro le pratiche di dumping sociale e di utilizzo abusivo ed elusivo dell'istituto, e dall'altro lato si scontra con resistenze di tipo protezionistico da parte di diversi Paesi.

#### ***I casi di frode, abuso ed elusione e l'applicabilità del Regolamento 593/2008 (Roma I)***

Si ritiene utile premettere che i partner del progetto ENFOSTER hanno a lungo dibattuto la prospettiva esplicitamente introdotta dalla Direttiva 2014/67/UE, che riguarda la inapplicabilità dell'intera disciplina del distacco transnazionale (inapplicabilità della Direttiva 96/71/CE e della Direttiva 2014/67/UE) nel caso di operazioni economiche fraudolente, di abuso e di elusione del diritto comunitario.

La prospettiva in questione è introdotta dall'art. 1.1, che definisce nell'ambito dell'oggetto della nuova Direttiva la previsione di “misure dirette a prevenire e sanzio-

<sup>9</sup> La versione integrale del Brief n.3 è disponibile sul sito del progetto Enfoster (<http://enfoster.tagliacarne.it>).

\* Autore: Davide Venturi - Adapt Senior Research Fellow. Breve sommario basato su estratti del capitolo 1 dell'Enfoster Brief n. 3 disponibile sul sito del progetto Enfoster (<http://enfoster.tagliacarne.it>).

nare ogni violazione ed elusione”, ed è disciplinata dall’art. 4, il quale propone alcuni indicatori (art. 4.2 e 4.3) diretti a consentire alle “autorità competenti” (vedi art. 2.a), sulla base di una “valutazione generale di tutti gli elementi fattuali” (art. 4.1) rilevanti, di raggiungere una “interpretazione comune” (vedi considerando 7) in merito alla valutazione della genuinità o meno dell’operazione di distacco comunitario.

Qualora poi le autorità competenti riscontrino una situazione di tipo fraudolento, abusivo o elusivo, avendo a specifico riferimento detti indicatori di cui all’art. 4.2 e 4.3, la regolazione della fattispecie è sostanzialmente affidata (vedi considerando 11):

**a.** alla regolamentazione interna dello Stato membro presso cui avviene l’esecuzione della prestazione di servizi, se l’operazione economica fraudolenta (abusiva o elusiva) non ha nei fatti carattere di transnazionalità;

**b.** ovvero qualora “vi sia conflitto di leggi”, cioè nel caso in cui si tratti di una operazione economica avente comunque i caratteri della transnazionalità, alla disciplina del Regolamento 593/2008 (Roma I), con particolare riferimento all’art. 8.1, ult. cpv. sulla tutela dei lavoratori impegnati in rapporti di lavoro transnazionale.

L’esplicitazione normativa dell’applicazione della disciplina comunitaria in tema di comportamenti negoziali fraudolenti (abusivi o elusivi) alla materia del distacco comunitario è una novità molto importante, e tuttavia essa – in altri ambiti come in quello fiscale – ha radici ormai consolidate nella interpretazione della giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Di seguito sono sintetizzate alcune chiavi interpretative fornite dalla CGUE in materia di operazioni economiche fraudolente che ai partner del progetto ENFOSTER sono apparse utili per far luce sulla questione anche con riferimento alla materia del distacco transnazionale.

Principi	Applicazioni	Riferimenti CGUE
<p>Uno <b>Stato membro</b> ha il diritto di adottare misure volte ad <b>impedire che</b>, grazie alle possibilità offerte dal Trattato:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• taluni dei <b>suoi cittadini</b> tentino di sottrarsi all’impero delle leggi nazionali;</li> <li>• gli interessati non possono avvalersi abusivamente o fraudolentemente del diritto comunitario.</li> </ul> <p>La nozione di <b>abuso del diritto, ovvero di pratica abusiva</b> (nel caso, in materia IVA)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nel settore della <b>libera prestazione dei servizi</b> (Caso Van Binsbergen C-33/74 punto 13; Caso Veronica Omroeporganisatie C-148/91, punto 12; Caso TV 10, Race C-23/93, punto 21).</li> <li>• In materia di <b>libertà di stabilimento</b> (Caso Knoors C-115/78, punto 25; Caso Bouchoucha C-61/89, punto 14).</li> <li>• In materia di <b>libera circolazione dei lavoratori</b> (Caso Lair C-39/86, punto 43).</li> </ul> <p>Per il concretarsi dell’ipotesi di abuso di diritto è necessaria la presenza di tre elementi concomitanti:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>un elemento oggettivo</b>, vale a dire la prova che le condizioni per la concessione di una prestazione sono state create artificialmente, cioè che l’operazione commerciale non persegue alcuno scopo economico, bensì è stata conclusa esclusivamente per l’ottenimento delle sovvenzioni, a carico del bilancio comu-</li> </ul>	<p>Caso <b>Centros Ltd</b> (C-212/97, punto 24).</p>

Principi	Applicazioni	Riferimenti CGUE
	<p>nitario, che accompagnano questa operazione commerciale. Ciò richiede un'analisi, da compiere caso per caso, tanto del senso e dello scopo della normativa comunitaria di cui trattasi, quanto del comportamento dell'operatore economico avveduto, il quale gestisce i propri affari nel rispetto delle norme giuridiche in materia ed in conformità agli usi economici e commerciali esistenti nel settore interessato;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>un elemento soggettivo</b>, ovvero il fatto che l'operazione commerciale in questione è stata compiuta in primo luogo per ottenere un vantaggio finanziario in contrasto con lo scopo della normativa comunitaria;</li> <li>• <b>un elemento procedurale</b> relativo all'onere della prova. Questo è a carico dell'amministrazione nazionale competente. Tuttavia nei casi di abuso più estremi sarebbe possibile anche una «prova per presunzione semplice», la quale porti eventualmente ad una inversione dell'onere della prova.</li> </ul>	<p>Caso <b>Emsland-Starke GmbH</b> (C-110/99, punto 39)</p>
<p><b>Incompatibilità tra pratiche commerciali abusive e applicazione del diritto UE</b> (e relativi benefici)</p>	<p>L'applicazione della normativa comunitaria non può estendersi fino a comprendere i <b>comportamenti abusivi degli operatori economici</b>, vale a dire operazioni realizzate non nell'ambito di transazioni commerciali normali, bensì al solo scopo di beneficiare abusivamente dei vantaggi previsti dal diritto comunitario.</p>	<p>Caso <b>Halifax</b> (C-255/02, punto 69)</p>
<p><b>Conseguenze</b> dell'accertamento di una pratica abusiva</p>	<p>Ove si constati un comportamento abusivo, le operazioni implicate devono essere ridefinite in maniera da ristabilire la situazione quale sarebbe esistita senza le operazioni che quel comportamento hanno fondato.</p>	<p>Caso <b>Halifax</b> (C-255/02, punto 98)</p>

### **Alcune domande aperte**

I partner del progetto ENFOSTER si sono concentrati nell'individuare i punti fondamentali della Direttiva 2014/67/UE, vale a dire quelle parti che sono apparse maggiormente innovative e di maggiore impatto sulla regolazione del distacco comunitario, in particolare evidenziando le principali criticità/opportunità da affrontare nel fu-

turo processo di trasposizione. I risultati dellavoro di riflessione e confronto fatto sono riportati nei successivi capitoli.

Alcune delle domande-chiave che hanno guidato il dibattito e la riflessione sulla Direttiva 2014/67 sono riassunte di seguito (riferite ad alcuni degli articoli della Direttiva in oggetto):

**Art. 4 – Autenticità del distacco e prevenzione abusi/elusione:** Come affrontare il processo di trasposizione con specifico riferimento allo “enforcement” (sanzioni) per i casi di frode, abuso ed elusione? Come conciliare un efficace contrasto delle pratiche fraudolente col rispetto del principio di libera prestazione di servizi? Si può ritenere che la ferma posizione normativa contro frode, abuso ed elusione possa favorire un rinnovato processo di fiducia reciproca tra SM nell’affrontare il tema del distacco transnazionale? A quali condizioni?

**Art. 5 – Accesso all’informazione:** Quali sono le informazioni necessarie? Quali responsabilità per gli SM nel caso in cui alcune informazioni “necessarie” non siano chiaramente rinvenibili nello “unico sito web nazionale”? Cosa accade se un’impresa distaccante viene sanzionata in quanto alcune informazioni sono ritenute non sufficientemente chiare e non facilmente accessibili?

**Art. 9 e 10 – Obblighi amministrativi, controlli e ispezioni:** Come possono gli ulteriori obblighi amministrativi – diversi da quelli della lista dell’art. 9 – essere considerati come “giustificati e proporzionati”? Si rischia di andare verso una stagione di contenzioso politico/giudiziale a livello UE? Quali sono i rischi di una “lista aperta” sostanzialmente lasciata alla scelta degli SM? Si rischiano nuove forme di protezionismo? Quali strumenti per evitarlo?

**Art. 12 – Responsabilità solidale nel subcontratto:** La responsabilità solidale è uno strumento efficace nel distacco transnazionale? Ovvero è solo un modo per sostituire la responsabilità del datore di lavoro comunitario con quella dell’impresa subcommittente stabilita nel Paese di esecuzione? Possono i sistemi di “due diligence” risultare davvero efficaci? A quali condizioni?

## **2. La nuova “Direttiva Enforcement”: sfide ed opportunità dal punto di vista delle Autorità di controllo italiane\***

La Direttiva 96/71/CE è stata recepita nell’ordinamento italiano ad opera del Dlgs 25 febbraio 2000, n. 72 (*“Attuazione della Direttiva 96/71/CE in materia di distacco dei lavoratori nell’ambito di una prestazione di servizi”*),<sup>10</sup> emanato dal Governo su de-

\* Autori: Gruppo di lavoro ENFOSTER presso DGAI – Direzione Generale per l’Attività Ispettiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali: Antonio Allegrini, Roberta Fabrizi, Sonia Colantonio, Mariagrazia Lombardi, Marina Strangio. Hanno collaborato con il gruppo di lavoro DGAI: Massimiliano Mura, Fabrizio Nativi, Davide Venturi. Sommario basato su estratti del capitolo 2 dell’Enfoster Brief n. 3 disponibile sul sito: del progetto Enfoster (<http://enfoster.tagliacarne.it>).

<sup>10</sup> Il Dlgs n. 72/2000, recependo la Direttiva 96/71, ha esteso notevolmente l’ambito di applicazione della disciplina sotto un duplice profilo: riguardo alle condizioni di lavoro, non limitandosi all’elenco di materie contenuto nella direttiva e con riferimento alla contrattazione collettiva come fonte di tali condizioni, non confinandola al solo settore edile. Nel caso di appalti interni il decreto dispone, con una norma che non costituisce recepimento, ma riprende una disposizione già presente nell’ordinamento italiano, che al lavoratore distaccato sia garantito lo stesso trattamento normativo ed economico dei dipendenti dell’imprenditore committente e dispone, inoltre, la responsabilità solidale di quest’ultimo per tali trattamenti.

lega del Parlamento con la legge comunitaria per il 1998, le cui disposizioni dovranno essere integrate e modificate alla luce delle novità introdotte dalla Direttiva *Enforcement* (2014/67/UE).

Dall'esame della nuova Direttiva si evincono disposizioni normative particolarmente rilevanti in materia ispettiva che richiedono necessariamente una trasposizione da parte del legislatore dello Stato membro; altre norme, invece, risultano **direttamente applicabili** nell'ordinamento nazionale in quanto qualificabili come **interpretazione autentica** rispetto a regole e precetti già in vigore e recepiti dagli Stati membri ai sensi della Direttiva 96/71/CE.

Tra le norme maggiormente significative per l'azione di controllo di competenza del personale ispettivo, si ritiene possano essere ricompresi gli articoli di seguito analizzati (artt. 6, 9, 4 e 12).

#### **Articolo 6 – Cooperazione tra autorità nazionali competenti in materia di distacco – Richiesta di informazioni (Sintesi)**

Al fine di migliorare la cooperazione tra autorità nazionali competenti in materia di distacco, l'articolo 6 della Direttiva prevede che gli Stati membri trasmettano per via elettronica le informazioni richieste da altri Stati membri o dalla Commissione entro i seguenti termini:

**a.** Casi urgenti che richiedono la consultazione di banche dati o registri, tra cui quelli che consentono di verificare il numero di identificazione IVA, al fine di controllare lo stabilimento di una azienda in un altro Stato membro: **entro un massimo di due giorni lavorativi dalla ricezione della richiesta.**

Il motivo dell'urgenza deve essere chiaramente indicato nella richiesta, compresi i dettagli che comprovino la stessa.

**b.** Tutte le altre richieste di informazioni:

- **entro un massimo di 25 giorni lavorativi dalla ricezione della richiesta;**
- a meno che gli Stati membri non abbiano stabilito di comune accordo un termine più breve.

In ordine all'applicazione dell'art. 6, si rappresenta la necessità di fornire – in via amministrativa - alcuni chiarimenti operativi afferenti alla duplice scadenza stabilita per le richieste di informazioni che possono riguardare, tra l'altro, la legalità dello stabilimento, la buona condotta e l'assenza di violazioni delle norme di legge imputabili al prestatore di servizi.

Ciò al fine di rendere efficace e tempestiva la cooperazione tra gli Stati membri interessati, in considerazione altresì delle modalità organizzative proprie delle attività delle Direzioni territoriali del lavoro, strutture periferiche di livello provinciale del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali italiano, competenti a svolgere l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale.

Con riferimento alla prima scadenza di **2 giorni lavorativi** dal ricevimento della richiesta, stante il carattere particolarmente stringente del limite temporale in questione, si rende necessario evidenziare che non tutte le informazioni rilevanti mirate a verificare l'effettivo stabilimento di un'azienda sul territorio nazionale sono disponibili dall'esame delle banche dati consultabili dal personale ispettivo dei citati Uffici territoriali. Pertanto, si ritiene che le richieste urgenti, da evadere nel termine di 2 giorni, non possano che riguardare le informazioni contenute nei seguenti sistemi: **InfoCamere**, sistema telematico che consente la consultazione delle **visure camerali** (ordinarie e storiche) delle aziende stabilite in Italia, iscritte al Registro delle imprese tenuto dalle Camere di Commercio; **Sistema Informatico per le Comunicazioni Obbligatorie**, punto di accesso unico *on-line* delle comunicazioni di instaura-

zione, proroga, trasformazione, cessazione di un rapporto di lavoro, secondo i modelli unificati definiti dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, da parte di tutti i soggetti obbligati e abilitati; **Banca dati INPS**, per verificare la correttezza contributiva dell'azienda e per il singolo lavoratore.

Si sottolinea al riguardo l'esigenza di implementare il sistema IMI a livello nazionale estendendone la partecipazione anche ad altri enti competenti, quali l'Agenzia delle Entrate. Per quanto riguarda i **motivi d'urgenza**, che devono essere indicati chiaramente nelle richieste formulate dagli Stati membri, si ritiene che i suddetti motivi **possono essere riscontrati esclusivamente** laddove siano presenti indici rivelatori di fenomeni patologici quali: evidenti indici sintomatici di utilizzo fraudolento del distacco, lavoro nero di rilevante impatto sul piano economico-sociale (per numero di lavoratori coinvolti o di giornate di occupazione irregolare); gravi violazioni in materia di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro; fattispecie di sfruttamento lavorativo ed impiego di minori nei casi vietati dalla legge ed altri significativi illeciti penali. Non emergono particolari profili di criticità, invece, per la "scadenza ordinaria" dei **25 giorni lavorativi** dal ricevimento della richiesta di informazioni, che riguarda tutte le altre ipotesi sopra non contemplate, comprese quelle che possono implicare **accertamenti o visite ispettive** effettuati nei termini procedurali definiti dalla vigente normativa.

Alla luce di quanto sopra, nei casi d'urgenza che richiedano un accesso ispettivo, si potrà realizzare una efficace cooperazione tra gli Stati membri attraverso due successive fasi di azione. In primo luogo, entro un massimo di 2 giorni lavorativi, dovranno essere evase le richieste di informazioni evincibili dalle banche dati disponibili presso gli Uffici, riservandosi successivamente – entro un massimo di 25 giorni lavorativi – di effettuare le visite ispettive ritenute necessarie.

Si precisa infine che, in ragione dell'implementazione della nuova Direttiva, **il sistema IMI** diventa necessariamente lo strumento strategico per realizzare un'efficace cooperazione tra Autorità nazionali competenti in materia di vigilanza sul lavoro.

#### **Articolo 9 - Obblighi amministrativi e misure di controllo (Sintesi)**

Gli Stati membri possono imporre **solo** gli obblighi amministrativi e le misure di controllo necessari per assicurare l'effettiva vigilanza sul rispetto degli obblighi di cui alla Direttiva "Enforcement" e alla Direttiva 96/71/CE, **a condizione che essi siano giustificati e proporzionati in conformità al diritto dell'Unione.**

1. Possono, in particolare, imporre: obblighi amministrativi e misure di controllo **tipiche**, tra cui la dichiarazione preventiva di distacco.

2. Possono imporre misure **aggiuntive** da introdurre in presenza di nuove situazioni o sviluppi da cui risulti che le misure di controllo esistenti siano insufficienti ed inefficienti ai fini dell'effettiva vigilanza sul rispetto degli obblighi di cui alla Direttiva 96/71/CE e alla presente Direttiva, **a condizione che essi siano giustificati e proporzionati.**

Dall'esame dell'art. 9 della nuova Direttiva, si evince la fondamentale importanza ai fini dell'attività ispettiva delle disposizioni in esso contenute, concernenti gli obblighi e le misure di controllo che possono essere introdotti dagli Stati membri.

In sintesi, sulla base della citata norma lo Stato membro può imporre:

- MISURE TIPICHE - "*In particolare*", le misure di controllo individuate nella lista (secondo periodo del 1° paragrafo dell'art. 9), senza necessità di sottoporre le stesse al c.d. test di proporzionalità/conformità al diritto dell'Unione.
- MISURE ATIPICHE - "*Solo*" gli obblighi amministrativi e misure di controllo non



contenute nell'elenco, necessarie per assicurare l'effettiva vigilanza, a condizione che esse siano giustificate e proporzionate in conformità al diritto dell'Unione (primo periodo, 1° paragrafo).

- MISURE AGGIUNTIVE - Ulteriori obblighi amministrativi e misure di controllo aggiuntive, rispetto a quelle tipiche e atipiche di cui al paragrafo 1, se si verificano situazioni o nuovi sviluppi da cui risulti che gli obblighi amministrativi e le misure di controllo esistenti sono insufficienti ed inefficienti ai fini dell'effettiva vigilanza, da comunicare alla Commissione che ne valuta la conformità con il diritto dell'Unione (2° paragrafo). Queste misure devono comunque avere la finalità di "assicurare l'effettiva vigilanza sul rispetto degli obblighi di cui alla presente Direttiva e alla Direttiva 96/71/CE" (primo periodo, 1° paragrafo), e non essere l'espressione di principi protezionistici di ordine nazionale.

Come detto, dunque, la norma prevede la lista delle misure di controllo **tipiche** che gli Stati membri possono introdurre, al fine di garantire una verifica della genuinità delle ipotesi di distacco, nonché della tutela delle condizioni di lavoro del personale distaccato ("A tal fine, gli Stati membri possono, in particolare, imporre le misure seguenti ...").

In particolare, la lista in argomento, da considerarsi esemplificativa e non tassativa, contiene l'elencazione delle misure di controllo tipiche che gli Stati membri possono imporre senza necessità di sottoporre le stesse al c.d. test di proporzionalità/conformità al diritto dell'Unione, al contrario di ciò che avviene per le altre misure di controllo nella stessa citate.

Per tutte le misure di controllo, siano esse tipiche, atipiche o aggiuntive si rende, altresì, necessaria la comunicazione alla Commissione e agli altri Stati membri, nonché il monitoraggio e la valutazione da parte della Commissione sulla loro applicazione ed attuazione in conformità con il diritto dell'Unione.

Per quanto attiene alle misure tipiche individuate nella lista, si segnala l'importanza di introdurre, tramite recepimento nella normativa nazionale, nei paesi ove questa non sia già presente, l'obbligo, per il prestatore di servizi, di presentare una dichiarazione preventiva di distacco alle autorità competenti nazionali dello Stato ospitante, nella lingua ufficiale o in qualsiasi altra lingua accettata da quest'ultimo, contenente le informazioni relative alla identità del prestatore di servizi, al numero previsto ed all'identificazione dei lavoratori distaccati, all'indirizzo del luogo di lavoro, alla specificità dei servizi che giustifica il distacco nonché alle persone di contatto.

Con particolare riferimento alla dichiarazione preventiva di distacco - che deve essere effettuata, al più tardi, all'inizio della prestazione del servizio - occorrerà valutare la possibilità di creare un'apposita piattaforma informatica finalizzata a consentire alle aziende stabilite in un altro Stato membro l'effettuazione di tale adempimento in via telematica e con modalità *user-friendly*, come richiesto peraltro dalla stessa Direttiva, ovvero di implementare i sistemi informatici già esistenti.

Si ritiene necessario, inoltre, prevedere in sede di trasposizione nazionale un adeguato regime sanzionatorio di natura amministrativa al fine di assicurare l'adempimento degli obblighi introdotti dalla norma in questione e migliorare dunque l'incisività dell'azione di vigilanza.

Diversamente, per quanto riguarda le misure atipiche di cui all'art. 9.1 e le misure aggiuntive citate dall'art. 9.2 della Direttiva, la normativa nazionale di recepimento dovrà in primo luogo declinare tali misure e quindi - con riferimento alle seconde - individuare il presupposto in presenza del quale sia possibile la loro applicazione. Si ritiene che un'ipotesi di elenco di adempimenti amministrativi da introdurre, conforme alle esigenze degli organi di controllo italiani sia quella contenuta nella tabella sottostante.

### **Misure aggiuntive da introdurre mediante normativa nazionale di recepimento della Direttiva**

L'obbligo, durante il periodo di distacco, di mettere o mantenere a disposizione e/o di conservare in un luogo accessibile e chiaramente individuato nel territorio dello Stato ospitante la seguente documentazione:

1. Modelli E101-102 e/o Modelli A1.
2. Documento di riconoscimento dei lavoratori (da richiedere già in sede di primo accesso)/Tesserino di riconoscimento.
3. Eventuale lettera di assunzione, in quanto ha origine in una norma europea (Decreto legislativo 26 maggio 1997, n. 152 - Attuazione della Direttiva 91/533/CEE concernente l'obbligo del datore di lavoro di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro).
4. Comunicazione di assunzione – registrazione pubblica - o documentazione equivalente (secondo la normativa del Paese di stabilimento del datore di lavoro).
5. Visura Camerale dell'azienda (secondo la normativa del Paese di stabilimento), al fine di verificare l'idoneità tecnico-professionale.
6. Contratto commerciale tra impresa distaccante e impresa distaccataria: appalto, trasporto, somministrazione di lavoro (lavoro temporaneo), ecc.
7. Eventuali autorizzazioni amministrative del Paese di stabilimento (es. nel caso di somministrazione, selezione personale).
8. Attestato del conducente per il settore del trasporto.
9. Attestazione di iscrizione alla Cassa Edile (o documento equivalente) per il settore dell'edilizia.

I documenti sopra indicati potrebbero essere richiesti dal personale ispettivo qualora siano riscontrabili – in occasione dell'accertamento - elementi rivelatori della sussistenza di una fattispecie di distacco non genuino o fraudolento. In questo senso, si intende declinabile il significato delle parole "*justified and proportionate*", contenute nella medesima disposizione normativa.

In tal modo, la possibilità di applicare le misure opzionali da individuare mediante normativa nazionale scatterebbe ogni qual volta emergano alcuni degli elementi fattuali indicati dall'art. 4 della Direttiva in argomento che non consentano, peraltro, di qualificare il lavoratore come un lavoratore distaccato ai sensi della Direttiva 96/71/CE. Trattandosi di elementi esclusivamente indicativi, peraltro non tassativi, che possono essere presi in considerazione solo nell'ambito di una valutazione complessiva del caso concreto, si ritiene opportuno che venga lasciata una certa discrezionalità agli organi di controllo in ordine a tali accertamenti, senza necessità di specificare ulteriormente i requisiti di cui all'art. 4 della Direttiva mediante apposita normativa nazionale di recepimento.

#### **Articolo 4 - Indici fattuali volti ad identificare un distacco transnazionale genuino (Sintesi)**

Allo scopo di attuare, applicare e far rispettare la Direttiva 96/71/CE, le autorità competenti devono effettuare una valutazione complessiva di tutti gli elementi di fatto che sono ritenuti necessari. Questi elementi sono destinati a supportare le autorità competenti nelle attività di verifica e controllo costituendo inoltre fattori indicativi della valutazione complessiva da effettuare che non devono essere considerati isolatamente.

La norma nulla dispone invece in ordine al regime sanzionatorio applicabile in caso di distacco non genuino.

Appare utile dunque chiarire, in sede di trasposizione della nuova Direttiva, innanzitutto che non trova applicazione la Direttiva 96/71 e pertanto che il lavoratore deve considerarsi impiegato sul territorio dello Stato ospitante, nonché quali siano le principali conseguenze sanzionatorie nell'ipotesi di individuazione della fattispecie europea di distacco non genuino di cui all'art. 4 in esame. Al riguardo, in Italia si ritiene opportuno richiamare la disciplina sanzionatoria nazionale, di natura sia penale che amministrativa, contenuta nell'art. 18 del D.lgs. n. 276/2003, applicabile nella misura in cui si configuri un'ipotesi di somministrazione illecita di manodopera, appalto e distacco non genuini. Tale disposizione, infatti, in quanto norma di applicazione necessaria troverebbe applicazione indipendentemente dal diritto nazionale che regola i contratti di lavoro.

### **Articolo 12 – Responsabilità di subcontratto (responsabilità solidale del committente) (Sintesi)**

1. Al fine di prevenire e contrastare le frodi e gli abusi gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali, possono adottare misure addizionali che responsabilizzino il soggetto che affida la prestazione di un servizio transnazionale, ai sensi dell'art. 1, comma 3, della Direttiva 96/71/CE.

2. Per quanto riguarda le attività menzionate nell'allegato della Direttiva 96/71/CE, gli Stati membri prevedono misure per garantire che nei casi di subcontratto a catena, i lavoratori distaccati possono tenere responsabile il contraente di cui il datore di lavoro è un subcontraente diretto, in aggiunta o in luogo del datore di lavoro, per il rispetto dei diritti dei lavoratori distaccati in una prestazione di servizi transnazionale.

3. La responsabilità di subcontratto è limitata ai diritti dei lavoratori acquisiti nell'ambito del rapporto contrattuale tra il contraente e il suo subcontraente.

4. Gli Stati membri possono, nel rispetto del diritto dell'Unione, anche prevedere nell'ordinamento nazionale norme più rigorose in materia di responsabilità, in modo non discriminatorio e proporzionato, per quanto riguarda la portata della responsabilità di subcontratto. Gli Stati membri possono altresì, nel rispetto del diritto dell'Unione, prevedere tale responsabilità in settori diversi da quelli di cui all'allegato della Direttiva 96/71/CE.

5. Gli Stati membri possono, nei casi di cui ai paragrafi 1, 2 e 4, prevedere che il contraente che abbia assunto gli obblighi di diligenza definiti dal diritto nazionale non sia responsabile.

La misura di responsabilità di cui al punto 1 può avere ad oggetto:

- le retribuzioni nette che devono essere corrisposte ai lavoratori distaccati (nella misura corrispondente alle tariffe minime salariali previste nel luogo di esecuzione della prestazione);
- i contributi dovuti a fondi o istituzioni comuni delle parti sociali previsti dalla legge o dai contratti collettivi.

La misura di responsabilità da subcontratto può essere prevista dagli Stati membri in via aggiuntiva oppure sostitutiva rispetto al datore di lavoro a cui è affidata la prestazione di servizi transnazionale ed in ogni caso deve rispondere ai principi di non discriminazione e di proporzionalità.

Le attività indicate nel punto 2 della tabella sono quelle elencate nell'allegato della Direttiva 96/71/CE e comprendono tutte le attività del settore edilizio riguardanti la realizzazione, il riattamento, la manutenzione, la modifica o l'eliminazione di edifici e in

particolare i lavori di scavo, sistemazione, costruzione, montaggio e smontaggio di elementi prefabbricati, assetto o attrezzatura, trasformazione rinnovo riparazione, smantellamento, demolizione, manutenzione, lavori di pittura e di pulitura, bonifica. Per le sopraindicate attività gli Stati membri devono introdurre misure idonee a garantire i diritti dei lavoratori distaccati (di cui al punto 1) attraverso la previsione della responsabilità del contraente di cui il datore di lavoro è subcontraente diretto.

La Direttiva 2014/67/UE, all'art. 12, par. 3, precisa che la responsabilità di subcontratto è limitata ai soli lavoratori impiegati nella prestazione di servizi dedotta nel contratto intercorso tra affidante ed affidatario. Sembra implicita la limitazione della responsabilità ai soli periodi in cui la prestazione di servizi ha avuto luogo.

Da notare come ai sensi dell'art. 12, par. 4, gli Stati membri, nel dare attuazione alle disposizioni comunitarie sulla responsabilità da subcontratto, possano:

- adottare norme più severe, nel rispetto dei principi di non discriminazione e proporzionalità;
- estenderne l'ambito di applicazione a settori diversi da quelli di cui all'allegato della Direttiva 96/71/CE.

Un ultimo cenno, ma non meno importante di quanto fin qui esposto, riguarda la *due diligence*, richiamata nell'art. 12, par. 5. Sulla base di tale generale disposizione, gli Stati membri, in sede di recepimento della stessa, potranno prevedere quali pratiche e procedure di controllo e di verifica, previste ed attuate dal contraente-committente il servizio transnazionale, aventi ad oggetto la complessiva regolarità del subcontraente, possano escludere il coinvolgimento del committente stesso nella responsabilità da subcontratto.

Le disposizioni di cui all'art. 12 della Direttiva 2014/67/UE pongono importanti riflessioni sulle concrete modalità attuative delle stessa, sotto i profili dell'esatto ambito soggettivo ed oggettivo di applicazione, con inevitabili riflessi sull'opportunità di provvedere alla riformulazione delle norme interne (art. 3, comma 3, Dlgs 72/2000).

### **3. Riflessioni delle autorità di controllo sulle sfide e le opportunità emergenti concernenti il distacco dei lavoratori all'interno dell'Unione europea alla luce della Direttiva 2014/67/UE\***

*L'Ispettorato del Lavoro rumeno (Inspekția Muncii) è un'istituzione subordinata al Ministero del lavoro, della famiglia, della protezione sociale e degli anziani (Ministero del Lavoro).*

Con specifico riferimento al distacco transnazionale dei lavoratori, l'Ispettorato del Lavoro ha le seguenti responsabilità:

- il controllo delle situazioni di distacco in termini di rapporti di lavoro e salute e sicurezza sul lavoro (lavoratori distaccati da e in Romania);
- controllo del funzionamento delle agenzie di lavoro interinale;
- ricezione delle comunicazioni scritte da parte dei datori di lavoro - i fornitori di servizi - di altri Stati membri (SM) dell'Unione europea (UE) per quanto riguarda il distacco di lavoratori in Romania;
- ufficio di collegamento - scambio di informazioni con le autorità competenti in materia di distacco dei lavoratori;

\* Autori: Gabriela RADU, Simona-Luliana NEACȘU, Cătălin ȚACU (Ispettorato del Lavoro rumeno – Inspekția Muncii). Sommario basato su estratti del capitolo 3 dell'Enfoster Brief n. 3 disponibile sul sito del progetto Enfoster (<http://enfoster.tagliacarne.it>). Versione originale in lingua inglese.

- gestione del registro generale dei dipendenti in formato elettronico;
- registrazione e di conciliazione dei conflitti collettivi di lavoro dei contratti collettivi a livello dei datori di lavoro.

*L'Ispettorato del Lavoro* è pienamente determinato a mantenere il suo ruolo di autorità centrale coinvolta nel fenomeno del distacco transnazionale e ad essere attivamente coinvolto nella tutela dei diritti dei lavoratori distaccati, garantendo nel contempo un trattamento equo dei datori di lavoro, attraverso la consultazione, regolazione, informazione, controllo e collaborazione istituzionale.

### **Le principali questioni inerenti il recepimento della Direttiva 2014/67/UE**

Gli atti normativi rumeni interessati dal recepimento della Direttiva 2014/67 sul rispetto della *Direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi, che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il Sistema d'informazione del mercato interno* ('il regolamento IMI'), potrebbero essere:

- Legge n. 108/1999 per l'istituzione e l'organizzazione dell'Ispettorato del Lavoro e la G.D. n. 1377/2009 per l'approvazione del Regolamento di organizzazione e funzionamento dell'Ispettorato del Lavoro;
- G.O. n. 2/2001 concernente il regime giuridico delle infrazioni;
- Legge n. 53/2003 - Codice del lavoro;
- G.D. n. 500/2011 concernente il registro generale dei dipendenti;
- G.D. n. 1256/2011 relativo all'autorizzazione e al funzionamento delle agenzie interinali;
- Legge n. 344/2006 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi transnazionale;
- G.D. n. 104/2007 inerente la procedura specifica relativa al distacco dei lavoratori nella prestazione transnazionale di servizi in Romania.

Un'altra possibilità potrebbe essere la definizione di una nuova legge che copra gli ambiti normativi richiesti dalla Direttiva 96/71 e dalla Direttiva 2014/67.

In ogni caso, l'Ispettorato del Lavoro sarà coinvolto in questo processo, anche se alcuni dei compiti della nuova Direttiva saranno destinati ad altre autorità nazionali (ad esempio, l'applicazione di sanzioni). Per questo motivo abbiamo avviato un processo di valutazione della Direttiva 2014/67, per trovare il recepimento formale più adeguato e preparare l'Ispettorato del Lavoro ai nuovi compiti e obiettivi.

Le principali sfide nel recepimento della Direttiva 2014/67 nel diritto nazionale sono state identificate in questa fase di analisi.

A livello nazionale, le autorità hanno diverse competenze sui rapporti di lavoro, salute e sicurezza sul lavoro, igiene sul lavoro e previdenza sociale. Di conseguenza, il modello di cooperazione è unico per ogni Stato membro e include rapporti con più autorità dello stesso Stato per una sola autorità richiedente.

È possibile che si verifichi un conflitto di competenze tra le autorità di controllo dello Stato membro originante e di quello ospitante. Pertanto, possono verificarsi duplicazioni dimisure amministrative o differenze nella valutazione da parte delle autorità dei diversi Stati.

Al fine di garantire che i prestatori di servizi stabiliti in Romania forniscano all'Ispettorato del Lavoro tutte le informazioni necessarie al controllo delle loro attività, in primo luogo, dobbiamo individuare i datori di lavoro. A tal fine è necessario inserire informazioni sul luogo in cui il lavoratore svolge il lavoro nel registro generale dei dipendenti (dentro e fuori i confini della Romania).

In caso di richiesta di recupero di una sanzione amministrativa e/o multa o di notifica di una decisione che infligga una sanzione e/o multa del genere, può verificarsi una “mancata corrispondenza procedurale” nelle pratiche amministrative del paese ospitante rispetto a quello di origine.

### ***I problemi riscontrati e le soluzioni proposte dagli ispettori del lavoro***

Per rilevare ed analizzare le principali criticità riscontrate durante le ispezioni sul distacco dei lavoratori, è stato somministrato un questionario aperto distribuito agli Ispettorati Territoriali del lavoro (TLI).

I principali problemi riscontrati possono essere così riassunti:

- mancanza di dati accessibili circa la situazione del distacco senza ricezione di reclami o richiesta di informazioni;
- la maggioranza dei reclami da parte dei dipendenti riguarda il mancato pagamento dei salari;
- impossibilità di controllare i documenti di registrazione dell’orario di lavoro;
- lavoro non dichiarato o dichiarato in ritardo;
- difficoltà ad individuare il reale datore di lavoro in una catena di subappalto;
- mancanza di regolamentazione in materia di condizioni di lavoro per i lavoratori autonomi ed i proprietari delle aziende;
- traduzione dei documenti necessari per il controllo;
- applicazione delle ammende;
- distacchi successivi da parte di un’agenzia di lavoro interinale (TWA);
- interpretazione del concetto di salario minimo;
- rapporti di lavoro molto complessi;
- assenza di un legale rappresentante della persona giuridica in Romania;
- problemi logistici.

Le soluzioni e suggerimenti proposti dagli ispettori del lavoro sono di seguito riportati:

- introduzione dell’obbligo per i datori di lavoro di tradurre in lingua rumena i documenti necessari per il controllo;
- estensione dell’applicabilità della legge rumena che recepisce la Direttiva 96/71 agli autonomi e ai proprietari delle imprese distaccate in Romania;
- obbligo per i datori di lavoro rumeni che distaccano dei lavoratori a darne notifica alle autorità rumene;
- sanzioni più efficaci e dissuasive;
- migliorare l’accesso alle informazioni per i datori di lavoro e i lavoratori;
- decentrare a livello di contea l’emissione di documenti A1 (ora a livello nazionale);
- maggiore flessibilità nel valutare le attività sostanziali;
- migliorare la cooperazione e lo scambio di informazioni con l’autorità che rilascia il documento A1;
- richiesta di garanzie finanziarie al datore di lavoro che distacca i lavoratori.

### ***Alcune conclusioni dell’Ispettorato del Lavoro rumeno***

È necessario un coinvolgimento attivo dell’Ispettorato del Lavoro nel processo di recepimento della Direttiva 2014/67, dopo una dettagliata analisi interna. Dobbiamo preparare la nostra organizzazione alla nuova prospettiva in materia di cooperazione transnazionale: fornire informazioni, formare le risorse umane, fornire attrezzature tecniche.

Per realizzare un migliore monitoraggio delle situazioni di distacco, dobbiamo ripensare il sistema di dichiarazione dei rapporti di lavoro e sviluppare una più stretta cooperazione con le altre autorità coinvolte.

Dobbiamo valutare e cercare di anticipare la posizione dei possibili tribunali in caso di un procedimento giudiziario in materia di prove e condizioni procedurali fornite o compiute dalle autorità straniere.

Per ottenere efficienza, è obbligatoria una particolare attenzione al comportamento fraudolento dei datori di lavoro. Questa include la lotta contro l'abuso dei diritti (libera prestazione di servizi, libertà di stabilimento, delocalizzazione temporanea/permanente dei lavoratori, mancata registrazione e mancato pagamento delle tasse di previdenza sociale) e la lotta contro il lavoro sommerso (falsi lavoratori autonomi, finto distacco, vendita di forza lavoro).

L'Ispettorato del Lavoro ritiene importante apprendere dalle buone pratiche di altre autorità di controllo del lavoro di altri Stati membri in settori quali l'efficacia e l'effetto dissuasivo delle sanzioni, le catene di subappalto, o la registrazione dei "reati" personali. Strumenti di questo tipo dovrebbero essere utilizzati in modo uniforme in tutti gli Stati membri dell'UE.

Il coinvolgimento delle parti sociali è indispensabile per trovare i mezzi migliori e più appropriati per sostenere distacchi corretti e combattere i comportamenti irregolari. Il rafforzamento della cooperazione permanente con le altre autorità, sindacati e associazioni dei datori di lavoro, nazionali ed europei, è una pratica necessaria per l'effettiva continuità della protezione dei diritti dei lavoratori distaccati.

La fiducia reciproca nella cooperazione transnazionale può essere rafforzata se si invia un feed-back ottenuto dal controllo nello Stato membro ospitante (richiedente) all'autorità dello Stato membro di origine in grado di fornire informazioni (tramite il sistema IMI).

Il progetto "ENFOSTER" (VS/2014/0009) è stata un'ottima occasione per rafforzare la cooperazione istituzionale tra l'Ispettorato del Lavoro e le autorità di controllo e le parti sociali nazionali di altri Stati membri. Progetti come ENFOSTER forniscono l'opportunità di rafforzare la capacità dell'Ispettorato del Lavoro di rispondere alle nuove esigenze in materia di cooperazione con le autorità di controllo degli altri Stati membri dell'Unione europea.

#### **4. Alcune brevi riflessioni sulla Direttiva 2014/67/EU 2014 da parte di CISL e FILCA CISL\***

La Direttiva 2014/67 in merito al distacco transnazionale dei lavoratori ha rappresentato un compromesso, in verità, sotto diversi aspetti, non soddisfacente al fine di ristabilire il valore sociale della normativa comunitaria a tutela dei lavoratori distaccati, colmando quelle lacune rispetto alla Direttiva 96/71 rese evidenti da numerose e negative sentenze della Corte di Giustizia Europea.

Dopo la pubblicazione ufficiale della Direttiva europea, lo scorso 28 maggio 2014, i margini di miglioramento concreto sono demandati soprattutto ai processi di trasposizione nazionali che assumono un ruolo fondamentale nel ristabilire la centralità della tutela dei diritti delle persone e delle azioni collettive nell'ambito del distacco

\* Autori: Francesco Lauria (CISL n.le) e Claudio Sottile (FILCA CISL n.le). Sommario basato su estratti del capitolo 4 dell'Enfoster Brief n. 3. Si rimanda al testo integrale del capitolo, disponibile sul sito del progetto Enfoster (<http://enfoster.tagliacarne.it>).

transnazionale di manodopera, pur non in contrapposizione con altri diritti fondamentali dell'Unione europea.

Rispetto al processo di trasposizione della Direttiva 2014/67/UE riteniamo pertanto di assoluta importanza che i sindacati nazionali siano coinvolti attivamente nella trasposizione della nuova Direttiva di "applicazione" del distacco dei lavoratori.

È importante quindi che i rispettivi Governi nazionali si confrontino con le parti sociali, ma anche con gli ispettorati del lavoro, per poter emanare leggi di recepimento che vadano oltre gli elementi di base della Direttiva.

La questione della trasposizione non deve essere, quindi, considerata meramente come una discussione tecnica, ma innanzitutto politica.

Ma come avverrà la trasposizione?

Tramite un avviso comune tra le parti sociali? Attraverso un dibattito ed una negoziazione tra sindacati confederali e Confindustria o come, purtroppo accade sempre più frequentemente, senza alcuna discussione di merito e con provvedimenti che il Governo italiano emana entro il mese di gennaio dell'anno in cui devono essere trasposte delle Direttive emanate nello stesso anno dal Parlamento Europeo, tramite un pacchetto omnicomprendivo?

È chiaro che è da evitare un "copia e incolla" della Direttiva europea.

La trasposizione nel nostro ordinamento nazionale deve cercare di colmare al massimo le lacune e gli appigli che possono portare a degli abusi da parte di aziende senza scrupoli anche a tutela delle imprese che intendono usare lo strumento del distacco dei lavoratori correttamente.

Di seguito alcune possibilità di ampliamento e miglioramento nella trasposizione:

- *Accesso dei sindacati ai cantieri*: la lotta alla frode sociale è una questione di ordine pubblico; la Direttiva 2014/67 affida importanti compiti ai sindacati nazionali (richieste di informazioni, reclami) ed è conseguente che i sindacati abbiano pieno accesso ai cantieri. La legge nazionale di trasposizione può prevedere che le modalità pratiche siano elaborate dalle parti sociali del settore tramite contrattazione collettiva.
- *Possibilità di organizzare e presentare azioni giuridiche collettive*: dal momento che la frode sociale nel caso di distacco temporaneo riguarda un gruppo di lavoratori che sono nella stessa situazione, è auspicabile che la legge di trasposizione preveda possibilità di azioni e pretese giuridiche collettive; è necessario essere nelle condizioni di organizzare un unico procedimento verso il datore di lavoro che attua la frode per imputare risarcimenti a favore dei lavoratori.
- *Obbligo di attivare procedura di informazione e consultazione per luoghi di lavoro transnazionali*: trasferire le Direttive che già si applicano esclusivamente a livello di imprese su informazione e consultazione (Comitati Aziendali Europei e Società Europea). Dal momento che la Direttiva 2014/67 impone l'obbligo di informazione alle parti sociali, si può utilizzare questo strumento per informare i lavoratori in distacco sui loro diritti e doveri.
- *Protezione del diritto di sciopero* la legge di trasposizione può espressamente prevedere che non si possano impiegare lavoratori in sostituzione di altri che abbiano intrapreso azioni di sciopero.

Infine nello stesso periodo delle Direttive in questione altre Direttive europee (trasferimenti intra-societari - lavoratori stagionali e libera circolazione dei lavoratori) dovranno essere trasposte.

Poiché la Direttiva europea sui lavoratori stagionali ha disciplinato in maniera dettagliata la questione della parità di trattamento sarà possibile fare riferimento proprio a questa questione per fare leva sulla parità di trattamento all'interno della Direttiva



2014/67. Sarà possibile fare leva sulla necessità di non penalizzare i lavoratori distaccati provenienti da uno stato membro dell'Unione europea rispetto a lavoratori stagionali provenienti da paesi extracomunitari.

## **5. Il Recepimento della Direttiva 2014/67/UE in Belgio\***

### ***La posizione dei sindacati belgi, in sintesi***

I tre sindacati belgi (CSC/FGTB/CGSLB) hanno inviato una lettera al presidente del CNT (Conseil National du Travail / Consiglio nazionale del lavoro) chiedendo che la trasposizione della Direttiva fosse fatta in modo da sostenere nel miglior modo possibile i diritti dei lavoratori mobili e quelli dei lavoratori domestici permanenti, nonché sostenere gli interessi delle società belghe che desiderino mantenere una sana concorrenza, senza ricorrere al dumping sociale a scapito di tutti.

Dal punto di vista dei tre sindacati e guardando oltre la corretta gestione della teoria del distacco intra-UE, la questione è se possa essere mantenuto il sistema di relazioni industriali previsto dalla legge 5 dicembre 1968 e se sono rispettati i principi della legge del 5 marzo che recepisce la Direttiva 96/71/CE.

Ciò che è chiaro è che, per i tre sindacati belgi, il CNT ha un ruolo di coordinamento importante da svolgere.

La Direttiva 2014/67/UE copre una serie di aspetti che devono essere affrontati negli Stati membri dell'UE, a livelli molto diversi e con il rischio di incoerenza giuridica che ne riduca la sua efficacia.

Anche se è ovvio che emergeranno domande che riguardano tutti i settori, ci saranno anche aspetti specifici di un settore (come nel settore del trasporto di merci su strada). Pertanto abbiamo bisogno che il CNT assicuri il coordinamento, anche se in modo non ufficiale.

Un aspetto importante riguarderà il ruolo delle autorità di vigilanza e le misure di collaborazione transfrontaliere in cui potrebbero anche svolgere un ruolo i consigli economici e sociali con cui il CNT mantiene contatti.

Sarà inoltre importante garantire che la Direttiva sia applicata in modo coerente con le misure adottate dal Belgio per quanto riguarda la frode ai danni della previdenza sociale e il diritto penale della previdenza sociale.

La Direttiva 2014/67/UE non mette in discussione la Direttiva 96/71/CE, nel rispetto dei diritti fondamentali riconosciuti negli Stati membri e a livello dell'UE.

È chiaro che il recepimento deve tener conto delle caratteristiche specifiche dei principali settori, vale a dire il settore delle costruzioni, quello dei trasporti, della somministrazione di lavoro, dell'industria alimentare, etc.

Per far questo, è essenziale che, in ogni Commissione congiunta, le parti sociali si assumano le loro responsabilità e si impegnino a lavorare per una trasposizione che garantisca pari condizioni di concorrenza tra imprese e il rispetto dei diritti dei lavoratori.

\* Autore: Roberto Parrillo (CSC Transcom, Belgio). Sommario basato su estratti del capitolo 5 dell'Enfoster Brief n. 3. Si rimanda al testo integrale del capitolo, disponibile sul sito del progetto Enfoster (<http://enfoster.tagliacarne.it>). Versione originale in lingua francese.

## ***L'applicazione della Direttiva sul distacco dei lavoratori nel settore del trasporto di merci su strada***

Affinché la Direttiva sia applicata nei trasporti su strada, il conducente deve svolgere il suo contratto di lavoro per un periodo limitato in uno Stato membro diverso da quello in cui lavora abitualmente, e deve:

- o essere distaccato all'interno dell'azienda / gruppo - cioè il conducente è assegnato ad un ramo d'azienda situata in un altro Stato membro o ad un'altra società del gruppo;
- o essere fornito da un'agenzia di lavoro interinale;
- o star eseguendo una prestazione transnazionale di servizi, **che nel settore del trasporto significa:**
  - *prestazione di servizi*: il trasporto per conto di un terzo - ovvero la società di trasporti non è proprietaria della merce;
  - *transnazionale*: si riferisce alla nazionalità delle parti contraenti, nel caso in cui almeno tre siano elencate nel contratto di trasporto: il mittente, il trasportatore e il destinatario. Tutto quello che serve perché la fornitura venga considerata transnazionale è che due di queste tre parti contraenti siano basate in due diversi Stati membri;
  - condizioni di lavoro nel paese del destinatario del servizio più favorevoli di quelle del paese in cui il conducente lavora abitualmente. Ciò significa che il conducente deve essere pagato in base alle tariffe minime salariali applicabili nel paese in cui è distaccato se queste sono più favorevoli rispetto a quelle del paese in cui lavora abitualmente.

La legislazione sul distacco deve consentire il ripristino dei diritti dei conducenti che, se abitualmente lavorano in un paese con un livello più basso di salari, lavorano temporaneamente in Belgio nel quadro di un trasporto internazionale - per la parte eseguita sul territorio belga -, un cabotaggio o operazione intermodale o lavoro temporaneo.

### ***Alcune considerazioni da parte di CSC-Transcom***

- I criteri utilizzati dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea (la sentenza Koelzsch C-29/10 e la sentenza Voogsgeerd C-384/10) permettono il ripristino dei diritti dei conducenti di trasporto merci su strada che sono esclusi dal diritto del lavoro del paese in cui abitualmente lavorano sulla base delle disposizioni di un contratto concluso come contratto di diritto estero, ma in realtà non eseguito.
- Sia per la segnalazione di reato che in caso di trattazione di un reato, ci sono spesso diverse agenzie di controllo coinvolte.
- L'applicazione delle norme e dei regolamenti del trasporto stradale è strettamente legata al problema innato del settore, vale a dire il fatto che il trasporto su strada sia un'attività mobile, con veicoli costantemente in movimento in tutta Europa.
- Si sarebbero dovuti introdurre registri nazionali in tutti i paesi europei entro la fine del 2012 e dovevano essere collegati. Allo stato attuale, solo 10 paesi sono collegati.
- Per quanto riguarda gli ispettori del lavoro, ci sono grandi differenze nel modo in cui applicano le norme e i regolamenti.
- Non ci sono dati o visioni generali sulla repressione delle infrazioni in materia di rispetto delle regole e regolamenti del trasporto e, più in particolare, in materia di regolamenti sul distacco nel settore dei trasporti.

- La difficoltà di far rispettare le norme e i regolamenti è associata, da un lato, a strutture di frode sempre più complesse che sono difficili da controllare e quindi da punire, e, d'altro lato, ad una flagrante mancanza di cooperazione tra alcuni Stati membri nel quadro della cooperazione transfrontaliera sulle frodi.
- Le strategie utilizzate dai truffatori basati in Belgio riguardano in particolare l'uso di una controllata registrata in uno Stato membro limitrofo per impiegare conducenti soggetti ad un diritto del lavoro meno favorevole. Tale legge molto spesso non è quella del paese in cui lavora abitualmente. Alcuni Stati membri perseguono tali truffatori. Quali misure di cooperazione potrebbero essere introdotte per individuare e punire i truffatori che beneficiano della mancanza di coordinamento transfrontaliero?
- Per quanto riguarda l'applicazione della Direttiva sul distacco nel settore dei trasporti o l'applicazione del Regolamento 593/2008, al momento praticamente non esistono dati precisi disponibili. Al massimo, ci sono state una dozzina di indagini sul cabotaggio illegale. E anche in questi casi, le conclusioni sono state raramente utilizzate per far rispettare la Direttiva. Tuttavia la risposta nel campo della legislazione sui trasporti è incompleta e non costituisce un deterrente sufficiente, data l'entità della frode.
- Da ultimo, ma non meno importante, come organizzazione sindacale, tocca a noi in particolare fare uso degli strumenti introdotti sulla base delle Direttive per assistere i lavoratori privati dei loro diritti ad esercitarli. Sia agendo per loro conto nelle controversie legali presso tribunali esteri, che sostenendo le accuse penali sollevate da ispettori e pubblici ministeri; costituendoci parti civili e aiutandoli in tribunale. A livello europeo, i sindacati possono anche porre la questione della ammissibilità del diritto di citare in giudizio presso un tribunale estero.

## **6. Il punto di vista degli stakeholder tedeschi in merito alla Direttiva 2014/67/UE\***

Nell'ambito del Progetto ENFOSTER, il partner "Arbeit und Leben e.V Berlin" ha condotto alcune interviste e incontri con rappresentanti delle parti sociali tedesche, riguardo alla nuova Direttiva 2014/67/UE (la "Direttiva Enforcement"). Il feedback raccolto viene brevemente riassunto di seguito.

Come esplicitato sul suo sito web, l'organizzazione dei datori di lavoro "Associazione professionale per l'edilizia" chiede, come l'IGBAU (Unione dei lavoratori dell'Ambiente, l'Edilizia e l'Agricoltura), un aumento del personale investigativo della FKS [n.d.r l'autorità di controllo in Germania], e un attento esame dei datori di lavoro prima della stipulazione dei contratti.

Sia l'organizzazione dei datori di lavoro, sia l'IGBAU sono a favore dell'introduzione di una carta di previdenza sociale elettronica intelligente, al fine di rendere le condizioni di lavoro più trasparenti per tutti i lavoratori.<sup>11</sup>

Il sindacato IGBAU è stato, inoltre, molto attivo nel periodo precedente alla Direttiva e ha rilasciato varie dichiarazioni. Inoltre, l'IGBAU è stato molto presente a livello europeo invitando all'azione e presentando possibilità di modifiche al testo durante il pro-

\* Autore: Bettina Wagner (Arbeit und Leben e.V. Berlin). Sommario basato su estratti del capitolo 6 dell'Enfoster Brief n. 3. Si rimanda al testo integrale del capitolo, disponibile sul sito del progetto Enfoster (<http://enfoster.tagliacarne.it>). Versione originale in lingua inglese.

<sup>11</sup> <http://www.fg-bau.de/unser-leistungen/bekaempfung-von-schwarzarbeit-am-bau.html>

cesso decisionale, al fine di rafforzare alcuni ambiti della Direttiva e proteggere i lavoratori. L'IGBAU è particolarmente scettico riguardo all'attuazione della Direttiva in Germania e all'introduzione quasi simultanea della legge sul salario minimo. Un altro punto di preoccupazione riguarda la possibilità di discolpa a livello europeo nel quadro della responsabilità generale dell'appaltatore, ai sensi dell'Art.12 della Direttiva.

L'IGBAU chiede l'introduzione in Germania di un'attività di ispezione del lavoro, che sarebbe responsabile di accertare le discriminazioni salariali, come già viene fatto in altri Stati membri.

Il rafforzamento della cooperazione transfrontaliera tra le parti sociali è necessaria per risolvere problemi complessi quali l'identificazione delle imprese straniere e il falso lavoro autonomo transfrontaliero organizzato.

La Direttiva 2014/67 non è stata ancora discussa all'interno del FKS, l'istituzione incaricata di combattere il lavoro nero. L'obiettivo principale di questi ultimi mesi è stato l'introduzione del salario minimo in Germania (gennaio 2015).

La Direttiva è stata già ampiamente discussa all'interno delle "alleanze di settore". Secondo la Soka-Bau (Sozialkassen-Bau: l'organizzazione-ombrello che fornisce servizi a lavoratori e imprese nel settore edile), tutti i settori devono essere inclusi nella legge tedesca sui lavoratori distaccati. L'attuazione della Direttiva 2014/67 offrirebbe una buona opportunità per la loro inclusione. A livello nazionale questo contribuirebbe ad impedire i meccanismi di elusione attualmente diffusi.

Inoltre, dal momento che è stato introdotto il salario minimo nazionale, l'attuazione della Direttiva potrebbe essere utilizzata per far rispettare l'applicazione della *lex loci labori* in Germania e quindi la parità di retribuzione.

## **7. L'applicazione della Direttiva 2014/67/UE sul distacco dei lavoratori: la posizione della Federazione europea dei lavoratori edili e del legno (EFBWW)\***

### ***La realtà del distacco nel settore europeo delle costruzioni***

Negli ultimi dieci anni, il mercato del lavoro e la situazione economica del settore delle costruzioni sono cambiati radicalmente. Alcuni di questi cambiamenti sono trasformazioni del tutto logiche che hanno interessato tutti i settori, compresi gli obiettivi di sostenibilità ambientale e gli effetti della crisi finanziaria ed economica.

In aggiunta a questi cambiamenti, c'è stato anche un forte aumento della concorrenza sleale, che oggi colpisce quotidianamente migliaia di lavoratori e imprese di costruzione. Questa tendenza sta minando in modo significativo la competitività delle imprese, oltre ad essere un ostacolo allo sviluppo sostenibile del settore delle costruzioni. Questa concorrenza sleale è una lotta impari basata rigorosamente sul prezzo più basso, piuttosto che sull'innovazione, la competenza e la qualità. All'interno del sistema attuale, non vi è quasi più una parità di condizioni per le imprese, e questo sta portando ad ulteriori abusi. A lungo termine, questo è un modello svantaggioso per tutti: le aziende non sono più in grado di competere l'un l'altra a parità di condizioni, i lavoratori sono sempre più considerati solo come un fattore di costo, i governi

\* Autore: Werner Buelen, EFBWW (Federazione europea dei lavoratori dell'edilizia e del legno). Sommario basato su estratti del capitolo 7 dell'Enfoster Brief n. 3. Si rimanda al testo integrale del capitolo, disponibile sul sito del progetto Enfoster (<http://enfoster.tagliacarne.it>). Versione originale in lingua inglese.

perdono miliardi di euro l'anno di entrate (grazie a contributi previdenziali e tasse non pagate) e i consumatori pagano per prodotti di qualità inferiore.

Dal momento che l'edilizia è un settore ad alta intensità di lavoro, in cui circa il 50% del fatturato è costituito da costi del personale, non sorprende che la concorrenza sleale si verifichi principalmente sul mercato del lavoro e in particolare in relazione al costo del lavoro.

Poiché i progetti di costruzione non possono essere spostati da un luogo all'altro, il settore delle costruzioni è caratterizzato da un elevato livello di mobilità tra aziende e lavoratori. La mobilità transfrontaliera è molto alta.

L'attuale sistema di concorrenza sleale ha le sue origini in una fallimentare politica UE che ha portato ad una vasta disparità tra la strategia Europa 2020, che mira a trasformare l'economia europea in un'economia di mercato altamente competitiva, sociale e verde, e l'attuale realtà di crescente concorrenza sleale e dumping sociale sul mercato del lavoro nel settore delle costruzioni.

Alla luce di questi gravi sviluppi, la EFBWW ha dato l'allarme, a livello UE e nazionale e insiste sul fatto che i problemi attuali siano riconosciuti e discussi e che vengano trovate soluzioni praticabili.

Questi problemi possono essere affrontati solo riconoscendo la realtà della situazione, senza l'ostacolo di "tabù politici". Questo è l'unico modo per risolvere i problemi che dobbiamo affrontare.

Tutti i mercati nazionali del lavoro nell'Unione europea sono in molti aspetti unici e completamente diversi tra loro. Questo non è un problema in sé, ed è una caratteristica del mercato del lavoro europeo pluralista.

Tuttavia, un certo numero di mercati del lavoro (soprattutto nei paesi dell'Europa orientale e in alcuni paesi dell'Europa meridionale) sono gravemente distorti da fenomeni quali il lavoro nero, una diffusa sfiducia nelle istituzioni di governo a causa di inefficienza e corruzione, l'assenza di dialogo sociale tra le parti sociali, una non efficiente vigilanza sul mercato del lavoro, ecc. Inoltre, i salari minimi applicati in alcuni paesi non sono abbastanza alti da dare ai comuni lavoratori una qualità di vita normale, esacerbando ulteriormente i fenomeni di cui sopra. Queste gravi distorsioni dei mercati nazionali del lavoro favoriscono una cultura della rassegnazione e accettazione sia tra datori di lavoro, sia tra i lavoratori, e questo a sua volta porta ad una cultura di "risolviamo noi i nostri problemi".

Nel contesto di un mercato interno europeo, con la sua libera prestazione di servizi e libertà di movimento, queste caratteristiche nazionali vengono esportate, per così dire, ad altri paesi.

Molti datori di lavoro e lavoratori sanno poco del funzionamento, delle strutture e delle regole del mercato del lavoro in altri paesi e la loro risposta automatica è portare il loro "sistema, modello e cultura" con sé quando vanno all'estero.

Per risolvere questo problema fondamentale, non basta semplicemente fornire adeguate informazioni ai datori di lavoro e ai lavoratori quando iniziano ad operare in un altro Stato membro. Questo problema cruciale può e deve essere affrontato negli Stati membri in cui sorgono i problemi. Ciò significa che tutti gli Stati membri devono essere tenuti a "regolarizzare" i loro mercati del lavoro al fine di creare una parità di condizioni e una base comune all'interno del mercato del lavoro europeo.

## ***Possibilità di espansione della Direttiva Enforcement (pensare fuori dagli schemi)***

La EFBWW ritiene che la Direttiva Enforcement sia una Direttiva quadro con standard minimi e che oltre ad ampliare le disposizioni in essa già contenute, essa potrebbe anche essere ampliata a livello nazionale e includere specifiche aggiuntive. Alcuni esempi possibili sono riportati qui di seguito - esempi che potrebbero essere inclusi nella legislazione di attuazione o in aggiunta alla legge di attuazione:

### ***A. Accesso dei sindacati ai cantieri***

Dato che la lotta contro la frode sociale è una questione di ordine pubblico e che la Direttiva Enforcement prevede specifiche disposizioni affinché ai sindacati nazionali siano assegnati taluni compiti chiave (ad esempio, informazioni, reclami), sarebbe logico concedere che i sindacati abbiano accesso ai cantieri. Se necessario, la normativa nazionale di attuazione potrebbe prevedere aspetti pratici per un tale accordo che le parti sociali del settore delle costruzioni dovrebbero elaborare per mezzo di un contratto collettivo.

### ***B. Possibilità di organizzare e di intraprendere azioni per il ricorso collettivo (class action)***

Poiché la frode sociale nel contesto del distacco temporaneo colpisce in quasi tutti i casi un gruppo di lavoratori che si trovano in una stessa situazione, e visto il costo sostanziale di una azione legale per ciascun individuo, sarebbe opportuno che la normativa di attuazione prevedesse azioni collettive per un risarcimento collettivo. In un tale scenario, si potrebbe intentare una singola azione nei confronti di datori di lavoro che si dedicano alla frode sociale e questi potrebbero essere costretti a pagare una compensazione maggiore. A loro volta, livelli più elevati di compensazione potrebbero costituire un forte deterrente per altri datori di lavoro.

### ***C. Requisiti per "l'informazione e consultazione transnazionale dei lavoratori" per quanto riguarda i posti di lavoro***

Esiste già un obbligo di informazione e consultazione transnazionale nelle Direttive 2009/38/CE (EWC) e 2001/86/CE (Società Europea), tuttavia le disposizioni si applicano solo nel contesto delle società. La Direttiva Enforcement prevede una speciale procedura di informazione e di consultazione temporanea sebbene obbligatoria per quanto riguarda i posti di lavoro in cui i lavoratori esteri sono temporaneamente distaccati (posti di lavoro transnazionali). Poiché la Direttiva Enforcement pone un particolare obbligo di informazione alle parti sociali (e quindi anche ai sindacati), tale meccanismo può essere utilizzato per informare i lavoratori esteri riguardo ai loro diritti, opzioni e obbligazioni. Se necessario, potrebbero essere incluse ulteriori misure quali ispezioni, consultazioni, procedure di reclamo e così via.

In passato, la EFBWW ha guidato una serie di progetti in materia di posti di lavoro transnazionali (ad esempio Alp-Transit, cantieri lungo la linea ferroviaria Colonia-Francoforte) e sta attualmente organizzando un progetto simile in Francia/Italia per il cantiere Torino-Lione. Questa esperienza potrebbe essere utilizzata come esempio di buone pratiche.

### ***D. La tutela del diritto di sciopero***

L'attuazione della normativa potrebbe includere una disposizione specifica sul divieto di assunzione di lavoratori temporanei distaccati per sostituire i lavoratori che hanno smesso di lavorare a causa di un'azione industriale (cioè sciopero o serrata). Il considerando 7 della Direttiva Enforcement fa riferimento indiretto a questo e potrebbe essere utilizzato come punto di partenza.

#### *E. Rafforzare le verifiche, le indagini e il controllo*

Tutti gli Stati membri devono utilizzare la Direttiva Enforcement come un'opportunità per garantire che le verifiche, indagini e controlli siano efficaci e adeguati, con e senza preavviso, e siano svolte ispezioni sul loro territorio per controllare qualsiasi forma di frode sociale. La EFBWW desidera sottolineare che tali ispezioni hanno luogo principalmente in loco. Al fine di raggiungere un risultato maggiore, almeno il 20 per cento di tutti i fornitori di servizi deve essere controllato ogni anno dalle autorità competenti degli Stati membri.

Al fine di aumentare l'efficacia delle ispezioni, sulla base di una periodica (almeno una volta all'anno) valutazione del rischio, gli Stati membri dovranno aumentare il numero dei controlli di quelle attività in cui si concentra l'occupazione illegale sul loro territorio.

Un controllo efficace richiede la presenza di un coordinamento interno uniforme tra i diversi organi amministrativi nazionali (migrazione, fiscalità, previdenza sociale, del lavoro, traffico ...) e che tutte le informazioni e i dati rilevanti vengano scambiati senza ostacoli burocratici, organizzativi o politici. La EFBWW insiste fermamente sul fatto che tutti gli Stati membri debbano garantire un maggiore coordinamento delle strategie e delle operazioni, tra cui una condivisione di dati uniforme a livello nazionale, regionale e locale, con una vasta gamma di parti sociali coinvolte a tutti i livelli.

#### *F. Norme specifiche per affrontare gli utilizzatori e i fornitori di lavoro nero (caporali)*

La EFBWW incoraggia vivamente tutti gli Stati membri a stabilire condizioni severe nei confronti dei soggetti intermediari del lavoro sul mercato del lavoro (ad esempio il lavoro interinale, le assunzioni temporanee, il distacco, ...). Le ragioni di questo sono chiare, visto che sulla base della nostra esperienza, i lavoratori distaccati che vengono assunti tramite intermediari - nell'ambito del cosiddetto rapporto di lavoro triangolare - hanno significativamente più probabilità di essere ingaggiati in nero.

Tutti gli Stati membri devono garantire che tutti i fornitori di manodopera intermediari dimostrino chiaramente e provino di rispettare la legge, i regolamenti e i contratti collettivi del paese a cui forniscono manodopera. In aggiunta a questo, tutti i "business-users" devono fare la loro parte, utilizzando soltanto i prestatori di lavoro che possano dimostrare e provare il loro rispetto della legge, dei contratti collettivi, della regolamentazione e delle pratiche rilevanti del settore delle costruzioni. Le parti sociali settoriali nazionali del settore delle costruzioni sono fortemente incoraggiate a discutere di questo. Eventuali suggerimenti prevedono l'obbligo per tutti i fornitori di lavoro di:

- a. essere iscritti ad un registro obbligatorio creato dagli Stati membri;
- b. essere regolarmente controllati da un organismo indipendente;
- c. fornire prova tangibile che i fornitori di lavoro siano conformi alla legge e in particolare agli orari di lavoro, al salario minimo applicabile, a buste paga adeguate, previdenza sociale, salute e sicurezza, fornitura di alloggi.

A causa della elevata incidenza delle frodi sociali da parte degli intermediari, che forniscono lavoro in un contesto transnazionale (distacco), la EFBWW vede con favore che siano sottoposti a misure supplementari di controllo sia nel paese ospitante che in quello di origine. A causa dell'alto rischio di frode sociale, in caso di lavoro transfrontaliero, la EFBWW propone che gli intermediari debbano dimostrare di aver pagato il salario, rispettato le condizioni di lavoro e pagato tutti i contributi di previdenza sociale per ciascun lavoratore che impiegano all'estero.

