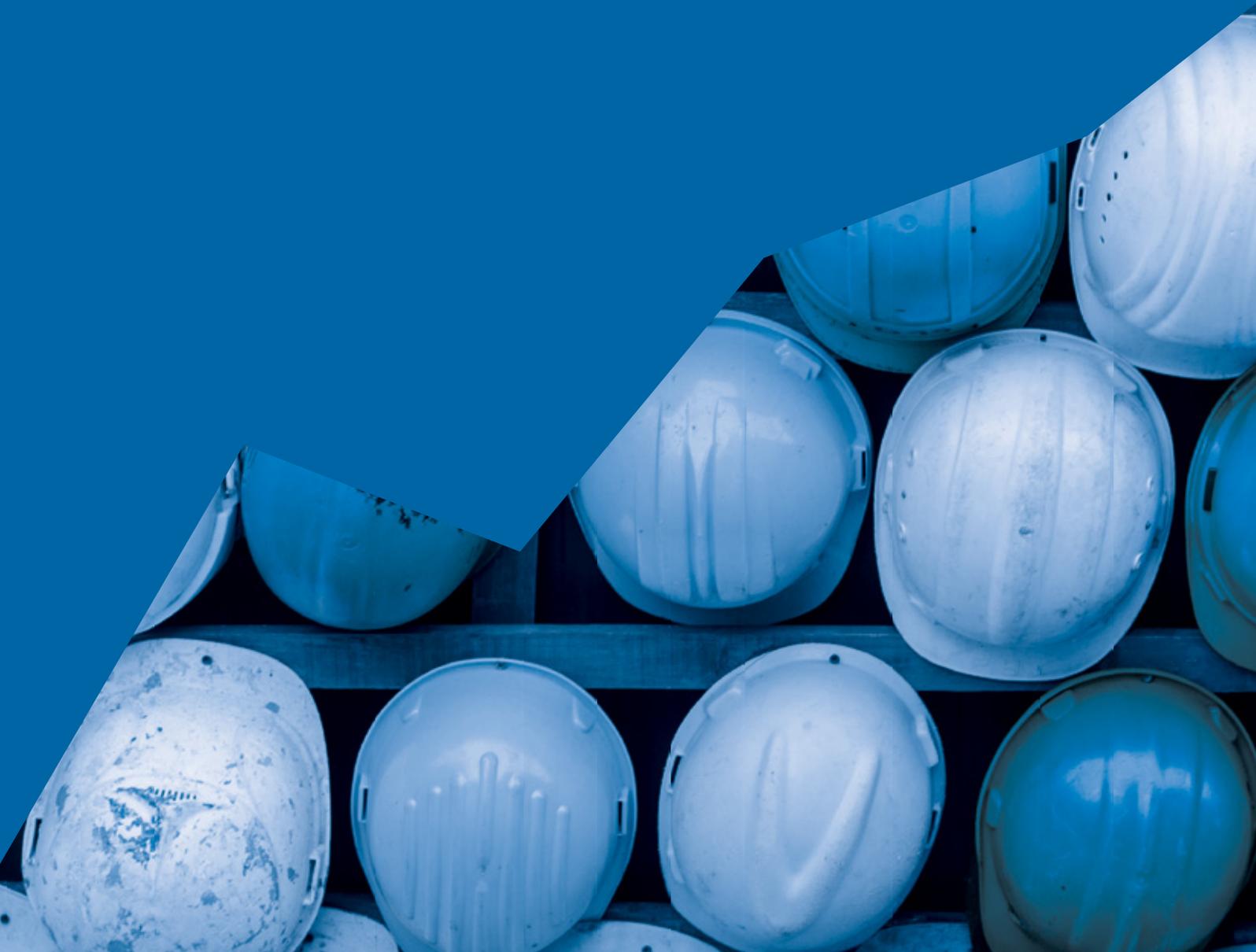


EU Post Lab

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

FINAL REPORT



EU Post Lab

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

FINAL REPORT



Questo report è stato prodotto per il progetto EU Post Lab, finanziato nell'ambito dell'invito a presentare proposte VP/2016/006 della DG Occupazione, Affari Sociali e Inclusionione della Commissione Europea le opinioni espresse in questo report riflettono solo il punto di vista degli autori. La Commissione Europea declina ogni responsabilità per qualunque uso che possa essere fatto delle informazioni in esso contenute.

INDICE

INTRODUZIONE	5
1. CARATTERISTICHE E USO DEI DATABASE AMMINISTRATIVI DI INTERESSE NELL'AMBITO DEL DISTACCO DEI LAVORATORI	7
1.1 Campo di osservazione dell'analisi	7
1.2 panoramica dei database selezionati	10
1.3 distacco dei lavoratori: rischi di frode transfrontaliera	14
1.4 dati amministrativi e lotta contro il lavoro sommerso	22
2. EU POST LAB E LA STRATEGIA PER MIGLIORARE LA COOPERAZIONE TRANSNAZIONALE	27
3. BENEFICI ATTESI DEL PROGETTO EU POST LAB	29

INTRODUZIONE

Il progetto EU Post Lab, co-finanziato dalla DG Occupazione, Affari Sociali e Inclusione della Commissione Europea, ha lo scopo di sostenere la cooperazione in ambito amministrativo e lo scambio di informazioni a livello transnazionale nell'ambito del distacco dei lavoratori nel settore edilizio.

Il progetto trae origine dai risultati del progetto Post-Lab, che ha descritto una serie di pratiche capaci di agevolare il rispetto delle norme riguardanti il distacco dei lavoratori e la rilevazione delle irregolarità. I risultati di Post-Lab, che suggeriscono percorsi per il miglioramento della cooperazione e la condivisione di dati nell'ambito del Distacco dei Lavoratori nel settore edilizio, sono elencati dettagliatamente nelle Linee Guida e nel Rapporto Finale¹.

EU Post Lab si concentra sul ruolo che i dati amministrativi rivestono nell'identificazione di frodi nell'ambito del distacco dei lavoratori, e mira alla creazione di un prototipo di database per la condivisione di dati strategici a livello internazionale.

A tale proposito, il progetto riunisce una rete di soggetti portatori di interesse (d'ora in avanti: stakeholder) provenienti da 10 Stati Membri.

Le attività principali, svoltesi tra Ottobre 2016 e Settembre 2018, possono essere così riassunte:

- Durante le fasi preliminari, i partner del progetto conducono attività di ricerca teorica e sul campo per analizzare gli esistenti database nazionali rilevanti ai fini della Direttiva 96/71/CE (Direttiva concernente il distacco dei lavoratori) e della Direttiva 2014/67/EU (concernente l'applicazione della Direttiva 96/71/CE, c.d. Direttiva Enforcement) in tutti i paesi interessati, i loro contenuti e caratteristiche, le autorità che li gestiscono (organismi preposti ad attività di controllo e vigilanza o altre istituzioni), e quanto riescono a riflettere le reali condizioni di lavoro, ed ad identificare abusi della Direttiva sopracitata;
- In seguito, i partner definiscono e mettono a punto un prototipo di database per consentire la condivisione delle informazioni digitalizzate da parte sia delle autorità competenti sia degli stakeholder, con particolare riguardo ai fondi di settore nel comparto dell'edilizia. In molti paesi europei questi fondi gestiscono delle indennità da adeguare alle disposizioni in vigore nei paesi ospitanti, come l'indennità per ferie. Il database deve essere costruito in modo tale da condividere le informazioni chiave nell'ambito del distacco dei lavoratori, come ad esempio lo stabilimento nel paese di invio dell'impresa che distacca lavoratori, la presenza di un rapporto lavorativo con il lavoratore distaccato nel paese di invio e il regolare pagamento delle componenti della retribuzione intermedie dai fondi settoriali. Questo database dovrà essere collegato con delle pagine web, al fine di consentire ai datori di lavoro di dichiarare agevolmente il distacco dei lavoratori ai fondi di interesse, e anche di accedere a risorse informative su termini e condizioni di impiego nei paesi interessati. La creazione di questo tool trae beneficio dalle informazioni rilevate dalla ricerca teorica e sul campo, ricoprendo caratteristiche di esperienze esistenti nella condivisione di informazioni e offrendo una panoramica delle autorità che potrebbero avere interesse nella condivisione di informazioni;
- Infine, i partner progettuali elaborano e disseminano in tutte le lingue del progetto: (i) un rapporto finale, che illustra i risultati chiave ed i benefici attesi dal progetto e suggerisce percorsi di miglioramento della cooperazione amministrativa internazionale e (ii) delle raccomandazioni, che spiegano come sfruttare a pieno il database, e come ulteriori misure di cooperazione, monitoraggio ed esecuzione delle norme possano sostenere l'obiettivo di evitare un uso improprio o un aggiramento della direttiva sul distacco dei Lavoratori, semplificando allo stesso tempo il distacco.

¹ Si veda: <http://www.fondazionebrodolini.it/en/projects/post-lab>.

1. CARATTERISTICHE E USO DEI DATABASE AMMINISTRATIVI DI INTERESSE NELL'AMBITO DEL DISTACCO DEI LAVORATORI

1.1 CAMPO DI OSSERVAZIONE DELL'ANALISI

La ricerca teorica e sul campo condotta durante tutta la durata del progetto fornisce un'ampia panoramica dei database potenzialmente utili a identificare casi di irregolarità nell'ambito del distacco.

In particolare, pur non avendo la pretesa di essere esaustiva, l'analisi ha selezionato, descritto e valutato database chiave che forniscono un insieme di informazioni che riguardano sia le caratteristiche sia le attività delle imprese e quelle dei lavoratori.

A questo proposito, la ricerca è partita per lo più da disposizioni normative della Direttiva Enforcement (Direttiva 2014/67/UE) che definisce un elenco di elementi necessari a verificare se lo stabilimento di un'impresa in un paese è effettivo (Articolo 4.2), e se i lavoratori sono distaccati per un periodo limitato (Articolo 4.3).

In particolare, l'articolo 4.2 richiede che gli Stati membri compiano una valutazione generale di tutte le caratteristiche riguardanti le attività poste in essere, includendo:

- (i) il luogo dove l'impresa ha la propria sede legale e amministrativa, utilizza uffici, paga imposte e contributi previdenziali e, se del caso, in conformità col diritto nazionale, è iscritta in un albo professionale o è registrata presso la camera di commercio;
- (ii) il luogo in cui i lavoratori distaccati sono assunti e quello da cui sono distaccati;
- (iii) la legge applicabile ai contratti stipulati dall'impresa da un lato con i suoi lavoratori e dall'altro con i suoi clienti;
- (iv) il luogo in cui l'impresa esercita la propria attività economica principale e in cui è occupato il suo personale amministrativo;
- (v) il numero di contratti eseguiti e/o l'ammontare del fatturato realizzato nello Stato membro di stabilimento, tenendo conto della situazione specifica che caratterizza tra l'altro le imprese di nuovo insediamento e le Piccole e Medie Imprese (PMI).

Questi elementi ricalcano quelli usati per valutare se l'iscrizione al sistema di sicurezza sociale del paese di invio dei lavoratori distaccati sia compatibile con l'Articolo 12 del Regolamento (EC) No. 883/2004 e pertanto possa essere certificato dalle Autorità Nazionali del paese di invio attraverso il rilascio del Modulo A1 "Dichiarazione della legislazione applicabile".

Parimenti, l'articolo 4.3 richiede che la valutazione della natura temporanea del distacco prenda in considerazione i seguenti punti:

- (i) l'attività lavorativa è svolta per un periodo di tempo limitato in un altro Stato membro;
- (ii) la data di inizio del distacco;
- (iii) il lavoratore è distaccato in uno Stato membro diverso da quello nel quale o a partire dal quale esercita abitualmente la propria attività secondo il regolamento (CE) n. 593/2008 (regolamento Roma I) e/o la convenzione di Roma;
- (iv) il lavoratore distaccato ritorna o si prevede che riprenda la sua attività nello Stato membro da cui è stato distaccato dopo aver effettuato i lavori o prestato i servizi per i quali è stato distaccato;
- (v) la natura delle attività;

- (vi) il datore di lavoro che distacca il lavoratore provvede alle spese di viaggio, vitto o alloggio o le rimborsa; in tal caso, si considera anche il modo in cui si provvede in tal senso e il metodo di rimborso;
- (vii) eventuali periodi precedenti in cui il posto è stato occupato dallo stesso o da un altro lavoratore (distaccato).

Infine, l'articolo 9 della Direttiva Enforcement conferisce agli Stati Membri il diritto di imporre alle imprese che distaccano lavoratori nel proprio territorio l'obbligo di presentare dichiarazioni riguardanti un certo numero di informazioni che di base hanno lo scopo di identificare lo stabilimento, gli stessi lavoratori distaccati e la natura temporanea del distacco.

Le dichiarazioni possono coprire:

- (i) l'identità del prestatore di servizi;
- (ii) il numero previsto di lavoratori distaccati chiaramente identificabili;
- (iii) la/le persona/e di contatto per le autorità e le parti sociali;
- (iv) la durata, la data di inizio e di fine distacco previste;
- (v) l'indirizzo o gli indirizzi del luogo di lavoro; nonché;
- (vi) la specificità dei servizi che giustifica il distacco.

Partendo da tali premesse e dalle conoscenze prodotte dal progetto Post Lab, i partner del progetto hanno preparato un questionario al fine di individuare le seguenti informazioni su ognuno dei Paesi coinvolti: (i) la disponibilità dei database contenenti informazioni sul pagamento di stipendi e contributi sociali, su carriere e mansioni dei lavoratori e sulle attività delle imprese nel settore edilizio; (ii) la disponibilità di database contenenti informazioni sui lavoratori distaccati da/verso i loro Paesi; (iii) la disponibilità di un elenco di informazioni sulle imprese utili a verificare la conformità del distacco alle disposizioni normative².

In particolare, scopo della prima parte era investigare sull'esistenza di dati utili a contrastare irregolarità nel pagamento della retribuzione (che dovrebbe essere allineata ai livelli salariali minimi applicabili nel paese ospitante), e nel pagamento di contributi previdenziali, da pagare solitamente nel paese di invio. Scopo della ricerca di informazioni sulle carriere e mansioni dei lavoratori è anche quello di scoprire informazioni necessarie a garantire la conformità con l'articolo 3 della Direttiva sul Distacco dei Lavoratori, in base alla quale è necessario che i lavoratori distaccati siano normalmente impiegati nel paese di invio, e verificare l'adeguatezza del salario ai livelli minimi applicabili a una specifica mansione o livello di esperienza.

La seconda parte riguardava l'esistenza di una dichiarazione di distacco, come da Articolo 9 della Direttiva Enforcement, di altri dati di interesse sul distacco da o verso uno dei paesi presi in considerazione, e informazioni su come le informazioni relative vengono archiviate. Laddove presenti, tali database possono facilitare l'incrocio dei dati se viene avanzata una richiesta riguardo un lavoratore distaccato o l'Impresa distaccante.

Infine, la terza parte ha esaminato gli elementi elencati nell'Articolo 4.2 della Direttiva Enforcement allo scopo di identificare la disponibilità di variabili di interesse nei database amministrativi dei paesi coperti e la loro accessibilità online da parte di utenti ulteriori rispetto allo staff dell'autorità di gestione.

Tali elementi includono:

- (i) **sede dell'impresa:** in primo luogo è necessario controllare se un'impresa ha la propria sede legale nel paese di invio. Se un'impresa distacca lavoratori senza avere la sede legale nel paese di invio,

² Una seconda parte del questionario, di cui si è trattato nell'Assessment Report, invece si focalizza sulla struttura dei minimi salariali nel paese, sull'uso di dati amministrativi per individuare casi di lavoro irregolare e frodi. Scopo di questa parte era in particolare la valutazione di qualsiasi divergenza nei livelli salariali tra paesi, e del possibili disallineamento tra i dati amministrativi e l'effettiva realtà.

questo può costituire una frode, in particolare laddove, come nel caso degli operai edili, difficilmente si può operare col telelavoro;

- (ii) **ubicazione di uffici/stabilimenti industriali:** l'ubicazione di uffici/stabilimenti industriali è un indicatore che consente di individuare dove l'impresa è realmente stabilita. Nel caso di imprese edili, che possono operare senza stabilimenti e avere uno o più uffici amministrativi, queste informazioni assumono maggiore rilevanza riguardo all'imposizione di obblighi o di sanzioni che non al monitoraggio. D'altro canto, uno stesso ufficio può essere registrato come sede di molte letterbox company³;
- (iii) **fatturato riferito alle attività svolte in un paese:** parimenti, la Direttiva Enforcement richiede di valutare la quota di fatturato che ha luogo nel paese dove l'impresa è stabilita. Naturalmente, un'impresa che realizza la maggior parte del proprio fatturato nel paese di stabilimento può difficilmente essere ritenuta una letterbox company, specialmente nel settore edilizio, laddove una bassa quota di fatturato nel paese di stabilimento può suggerire un debole legame con il paese di stabilimento dichiarato;
- (iv) **fatturato complessivo:** dal momento che le informazioni di cui al punto (iii) potrebbero già richiedere un alto livello di disaggregazione, la ricerca ha coperto anche il fatturato complessivo, che può essere un interessante punto di partenza per le ispezioni;
- (v) **regolare versamento di tasse e contributi previdenziali nel paese:** questi indicatori aiutano a rilevare se un'impresa svolge attività nel paese, essendo quest'ultima tenuta a pagare le tasse nel paese di stabilimento, e i contributi previdenziali nel paese di normale occupazione;
- (vi) **impiego del personale nel paese:** anche il posto dove lo staff è assunto dovrebbe essere preso in considerazione, dal momento che esso normalmente dovrebbe svolgere attività lavorativa nel paese di invio;
- (vii) **pagamento di stipendi:** le informazioni riguardanti il pagamento degli stipendi sono necessarie a stabilire se la remunerazione dichiarata/percepita nel paese di invio è adeguata ai minimi salariali in vigore nel paese ospitante, come stabilito dall'articolo 3 della Direttiva sul Distacco dei Lavoratori.

L'analisi è stata realizzata per un insieme di paesi direttamente coperti dai partner, inclusi: Belgio, Bulgaria, Francia, Germania, Italia, Polonia, Portogallo, Romania e Spagna. Informazioni specifiche sono state fornite anche per l'Austria, grazie al supporto del fondo di settore Buak, organizzazione associata al progetto.

È interessante notare che, come dettagliatamente indicato più sotto, questo campione fornisce una bilanciata panoramica di nuovi e vecchi Stati Membri, così come di paesi a reddito basso e ad alto reddito alto, rispondendo al dibattito sui problemi che possono derivare da divergenze nei livelli di salario e di contributi previdenziali.

³ Una letter box company è un'impresa che stabilisce il proprio domicilio in un paese che garantisce bassi livelli di imposizione fiscale e contributiva continuando però a esercitare le proprie attività commerciali in altri paesi ai fini di minimizzare l'imposizione fiscale.

1.2 PANORAMICA DEI DATABASE SELEZIONATI

La tabella successiva fornisce un riepilogo dello screening effettuato, dividendo i database per paese e campo di osservazione, i.e. se il focus informativo è sulle imprese, sui lavoratori o entrambi. Una categoria residuale, "altro", è altresì inclusa per distinguere quei database che coprono informazioni peculiari. Si distinguono quei database che sono disponibili on-line ad utenti esterni (evidenziati in verde) da quelli il cui accesso è ristretto alle organizzazioni autorizzate, di solito le stesse che gestiscono i database più, eventualmente, quelle che hanno un accordo con esse (in grigio).

Cliccando sul link, è possibile raggiungere la pagina web dove ogni database può essere consultato o, qualora non disponibile, la pagina dove si possono trovare informazioni di contatto.

A titolo generale, è doveroso rammentare che nonostante siano accessibili on-line, il che consente un primo e veloce controllo di informazioni, molti database sono spesso disponibili solo in lingua originale.

Nonostante il focus sia sul settore edilizio, normalmente i database prendono in considerazione lavoratori ed imprese indipendentemente dal loro settore di appartenenza. Per questa ragione, le informazioni tra parentesi specificano quando i dati coprono solo uno specifico gruppo di imprese o, come nella colonna "Altro", quali tipi di dati sono disponibili.

Una descrizione completa dei database è fornita nel Preliminary Report.

Tabella 1: Riepilogo dei database utilizzati secondo paese e copertura.

Country	Lavoratori	Imprese	Altro
<i>Belgio</i>	DIMONA	Crossroad bank for enterprises	Checkinetwork (Accesso ai grandi cantieri edili)
<i>Bulgaria</i>		Database on employment agencies (Solo agenzie di somministrazione)	
		Bulstat	
		Central Professional Register of Builders (solo imprese edili)	
<i>Francia</i>	SEQUOIA	Commercial Court Register (RCS)	
	Database of Declarations prior to Hiring (DPAE)		
	Social Security Declarations Database (DSN)		
	Information System on the Professional ID Card (SI-CIP)		
<i>Germania</i>	SOKA-BAU databases (solo imprese edili)	SOKA-BAU databases (solo imprese edili)	
		Register of Companies	
<i>Italia</i>	INPS databases	INPS databases	National Database on Irregular Companies (solo pagamento di contributi a fondi settoriali da parte di imprese edili)
		Business Register	
	Database on Seniority Pay (APE Database) (solo imprese edili)		
	PREVEDI Database (solo imprese edili)	PREVEDI Database (solo imprese edili)	
<i>Polonia</i>	ZUS registers	ZUS registers	
		Knowledge basis of the National Tax Administration, legal acts, and Database on Tax Payers	
		National Court Register (KRS)	
		National Register of Official National Economy Entities (REGON)	
<i>Portogallo</i>	Staff Members Database (QP)	Staff Members Database (QP)	
		National Information System of Inspection Activities (SINAI)	
<i>Romania</i>	REVISAL	REVISAL	
		Database of the National Chamber of Commerce and Industry of Romania	
<i>Spagna</i>		Central Business Register (CBR)	
	General Affiliation File (FGA)	General Affiliation File (FGA)	Professional Training Card (TPC) Database (qualifiche dei lavoratori edili, carriera e frequenza di corsi di formazione)
			Register of Accredited Enterprises (REA) (solo imprese edili che rispettano i requisiti per lavorare in appalto/subappalto)

Legenda:

	Possono avere libero accesso al database utenti diversi dagli appartenenti all'Autorità di gestione o organizzazioni affiliate, sebbene l'accesso possa essere soggetto a registrazione e al pagamento di una quota.
	I soggetti diversi dai dipendenti autorizzati non possono avere accesso. Le richieste di informazioni possono essere inoltrate all'Autorità di Gestione, ma la condivisione può essere comunque negata per questioni di privacy o mancanza di mandato alla condivisione di dati.

I database sui lavoratori sono solitamente basati sulle dichiarazioni riguardanti il pagamento di contributi previdenziali, i contratti di lavoro o, come nel caso dei database di SOKA BAU e PREVEDI, sui file riguardanti i contributi ai fondi di settore. Normalmente questi ultimi non sono liberamente accessibili, a causa di restrizioni riguardanti la privacy. Tuttavia, le autorità pubbliche spesso usano questi database se ricevono una richiesta nel quadro del coordinamento della sicurezza sociale o tramite l'IMI.

Per quanto riguarda i database gestiti da fondi di settore o dai fondi integrativi – SOKA BAU (Germania), SI-CIP (Francia), APE, PREVEDI (Italia), TPC (Spagna) – normalmente i loro dati non possono essere resi disponibili in assenza di leggi apposite o clausole apposite nei contratti collettivi. Per ora, ha luogo solo una condivisione selettiva di informazioni tra i fondi di differenti paesi, mentre, a livello nazionale, questi fondi spesso collaborano con alcune autorità pubbliche. Ad ogni modo, le rispettive autorità di gestione non hanno l'autorizzazione per consentire l'accesso ai dati ad ulteriori parti terze.

Ad esempio, in ottemperanza all'accordo collettivo, la SOKA BAU fornisce importanti informazioni all'Agenzia Federale per l'Occupazione, e all'Autorità Centrale delle Dogane, il che è necessario per monitorare l'effettiva iscrizione delle imprese edili allo schema di indennità per ferie gestito dal fondo.

Riguardo al database francese SI-CIP, è interessante menzionare che si tratta di un archivio collegato con le informazioni presentate per ottenere la Carta di Identità Professionale, obbligatoria per gli operai edili, rappresentando un insieme di dati molto esauriente. Oltre alle informazioni demografiche sui lavoratori e sui loro contratti di lavoro, il database include informazioni sui cantieri dove essi sono impiegati, dimostrandosi particolarmente interessante per controllare se il lavoratore lavora abitualmente in Francia o meno. L'obbligo di avere la Carta d'Identità Professionale si applica anche ai lavoratori distaccati in Francia. Nonostante sia gestito dall'organismo di coordinamento dei fondi di settore francesi nel settore edile (UCF), il database è liberamente accessibile da parte di organismi di supervisione francesi. Infatti, il possesso della carta è stato reso obbligatorio per legge seguendo l'esperienza di una carta volontaria introdotta dall'UCF (per ulteriori riferimenti, si vedano le Linee Guida di Post-Lab).

I database sulle imprese sono fondamentalmente i Registri di Imprese più gli archivi che coprono i lavoratori per quanto riguarda la tracciabilità dei contratti di lavoro e la registrazione dei contributi previdenziali, ogni qualvolta essi coprono altresì informazioni di interesse sui datori di lavoro. Anche in questo caso, lo screening ha rilevato due casi riguardanti il pagamento di contributi ai fondi di settore (i database della SOKA BAU e il database APE). È molto interessante sottolineare che la Bulgaria dispone di un database liberamente accessibile sulle agenzie di somministrazione, che include nomi e contatti di agenzie registrate. Inoltre il partner di progetto BCC gestisce un registro delle imprese edili liberamente accessibili con informazioni dettagliate sulle loro attività. Sfortunatamente, entrambi i database sono disponibili solo in bulgaro.

Infine l'ultima colonna copre quattro database con informazioni molto peculiari.

Il database belgo CheckinAtWork registra la presenza di impiegati, personale somministrato, lavoratori autonomi e lavoratori distaccati nei cantieri edili che hanno un valore pari o maggiore di € 500,000.

La registrazione può avvenire attraverso una serie di sistemi differenti, dallo smartphone ad un gateway.

Nonostante ciò, anche in questo caso, i dati non possono essere considerati pienamente affidabili. Il database può tracciare le presenze sui cantieri, al pari delle presunte ore lavorate dagli operai. Eppure, alcune parti sociali coinvolte negli eventi del progetto hanno rilevato che il sistema potrebbe trascurare la presenza di "ingressi sul retro" non monitorati, da dove lavoratori non dichiarati vengono fatti accedere al cantiere edile.

Il Database Nazionale sulle Imprese Irregolari, gestito dal CNCE, si concentra sui pagamenti fatti dalle imprese edili ai fondi di settore italiani che intermediano le componenti salariali degli operai edili (Casse Edili). È interessante notare come queste informazioni, adeguatamente filtrate, sono già condivise con le autorità pubbliche italiane per verificare che le imprese paghino i contributi che coprono una quota rilevante del salario, inclusi l'anzianità di servizio e le indennità per ferie.

Coerentemente con le disposizioni di legge, al fine di essere autorizzati e pagati per l'esecuzione di lavori pubblici, così come di essere autorizzati per i lavori privati da parte delle amministrazioni comunali, le imprese edili devono essere in linea con: (i) contributi previdenziali dovuti all'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale (INPS), premi assicurativi contro gli incidenti sul lavoro dovuti all'Istituto Nazionale per l'Assicurazione contro gli Infortuni sul Lavoro (INAIL), e ai contributi per le componenti salariali dovuti alle Casse Edili e certificati dalla CNCE.

Il processo, esaminato e valutato in dettaglio dalle Linee Guida di Post-Lab, consente agli organismi pubblici che hanno la funzione di autorizzare o pagare i lavori di fare una ricerca nei database collegati ai tre organismi coperti attraverso un'interfaccia web. In seguito a una richiesta, essi ricevono solo un feedback positivo o negativo dal sistema. In caso di versamenti mancanti, l'organismo competente è adeguatamente informato in modo tale che possano essere condotti appropriati controlli.

Riguardo la Spagna, la Tessera della Formazione Professionale è stata inclusa in ragione del suo focus sulle qualifiche dei lavoratori e i corsi di addestramento professionale seguiti. Come già dettagliato nelle Linee Guida del progetto Post-Lab, la card sembra essere un'esperienza molto interessante per tenere traccia delle informazioni chiave al fine di identificare: (i) le vere abilità e mansioni di un lavoratore, importanti per comprendere il livello salariale appropriato in caso di distacco; (ii) la precedente presenza e attività nel paese.

Nonostante la Fundación Laboral, il fondo paritetico responsabile del database, non possa condividere i dati collegati con altri organismi, le sue caratteristiche mostrano di essere certamente interessanti se confrontate con altre esperienze di Card professionali.

Tabella 2: Carte di identità Professionali e sistemi di registrazione degli accessi ai cantieri edili: una comparazione tra paesi

	Belgio Checkinetwork	Francia Tessera Professionale	Spagna Tessera TPC
<i>Obbligatorio/facoltativa</i>	Obbligatorio (per cantieri edili di valore pari almeno a € 500,00)	Obbligatoria	Facoltativa
<i>Copertura</i>	Lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi (anche distaccati)	Lavoratori dipendenti (anche se distaccati)	Operai edili impiegati in Spagna indipendentemente dall'inquadramento contrattuale (non i lavoratori distaccati)
<i>Informazioni anagrafiche sui dipendenti</i>	Sì	Sì	Sì
<i>Informazioni sul datore di lavoro</i>	Sì	Sì	Sì, anche riguardo al CV del lavoratore e alle sue buste paga
<i>Informazioni sulla frequenza di corsi di formazione professionale</i>	No	No	Sì
<i>Informazioni sulle presenze nei cantieri edili</i>	Sì	No, anche se i dipendenti devono esibire la Tessera sul luogo di lavoro.	No

Infine, il Registro delle Imprese Accreditate copre solo imprese autorizzate a lavorare in appalto o subappalto nel settore edile, coerentemente con alcuni criteri di legge.

Il database non fornisce né un ampio deposito di informazioni né una copertura esaustiva di tutte le imprese nel settore edile. Ciò nonostante, per le sue caratteristiche, la presenza di un'impresa nel database potrebbe ben sostenere l'assunto per cui essa non sia una "letterbox company".

1.3 DISTACCO DEI LAVORATORI: RISCHI DI FRODE TRANSFRONTALIERA

La ricerca ha identificato un insieme di indicatori chiave di frode nell'area del distacco dei lavoratori, focalizzandosi sugli aspetti concernenti la retribuzione e le letterbox company.

Come premessa, l'analisi ha riguardato tipologie "base" di irregolarità nel distacco, come ad esempio infrazioni riguardanti:

- il requisito di essere normalmente stabiliti nel paese di invio e di impiegare abitualmente lì il lavoratore da distaccare all'estero, il che consente di pagare i contributi previdenziali nel paese di invio anziché nel paese ospitante (i.e. casi di letterbox company);
- il requisito di aumentare la paga fino ai livelli minimi previsti nel paese ospitante⁴.

Questi casi di chiare infrazioni possono trarre grande vantaggio da asimmetrie informative transnazionali.

Riguardo le "letterbox company", può avvenire che esse non versino i contributi previdenziali nel paese dove formalmente hanno sede, eventualmente attirando l'attenzione degli organismi di vigilanza, oppure esse possono ottemperare ai loro obblighi in materia di contributi previdenziali nel paese di invio ed essere registrate lì da tempo, nonostante non svolgano alcuna reale attività di impresa lì o vi impieghino solo personale amministrativo. Mentre gli istituti di sicurezza sociale dovrebbero essere al corrente di ogni omissione di pagamento da parte di imprese nazionali, essi potrebbero aver bisogno di lunghi e complicati accertamenti per assicurare che ogni impresa richiedente il Certificato di Legislazione Applicabile A1 conduca attività effettive nel paese, dal momento che questa informazione potrebbe non essere verificabile dalle informazioni disponibili nei database. Pertanto, c'è il rischio che, come emerso da alcune contese giudiziarie portate al cospetto della Corte Europea di Giustizia, la certificazione abbia luogo sulla base di controlli sostanzialmente formali.

Inoltre, specialmente laddove i database amministrativi sono diffusi tra più organismi o tra più livelli istituzionali, se le risposte alle istanze ricevute dalle autorità straniere possono richiedere molto tempo, le "letterbox company" possono chiudere un'impresa piuttosto facilmente e contemporaneamente aprirne una nuova in un altro paese.

A tal proposito, alcuni esperti intervistati, specialmente delle parti sociali, hanno fatto notare che la (re)introduzione dell'obbligo di ottenere certificati al fine di aprire un'impresa nel settore edile o, al limite, di frequentare con profitto corsi sulla salute e sicurezza sul lavoro può fungere da contrasto alle "letterbox company" e alle false partite IVA, producendo contemporaneamente eventuali benefici nelle aree della sicurezza sul lavoro e della qualità dei lavori.

⁴ Tale obbligo, derivante dall'articolo 3 della Direttiva sul Distacco dei Lavoratori, è stato recentemente modificato dalla Direttiva 2018/957/EU, che ha sostituito la nozione di "livelli minimi salariali" con il più ampio concetto di "remunerazione". Gli Stati membri sono tenuti ad adattare la loro legislazione entro il 30 Luglio 2020.

Approfondimento 1 – Il caso delle letterbox company – Estratto dall'intervista a un Ispettore del Lavoro bulgaro

È noto che la pratica delle "letterbox company" consiste nella ricerca di strategie per pagare meno tasse e salari più bassi e di imporre condizioni di lavoro deprecabili. Le "letterbox company" spesso non hanno veri e propri uffici né personale, e non eseguono attività lavorativa nel paese di invio. I contratti di lavoro possono essere registrati on-line da un Ufficio Contabilità e spesso non c'è una persona di contatto autorizzata per l'organismo di supervisione. Questi fornitori fittizi esistono per un periodo di tempo limitato. Quindi, i lavoratori sono trasferiti a un'entità giuridica neo-istituita e quella precedente viene immediatamente venduta a un individuo totalmente ignaro e nullatenente. La caratteristica chiave delle "letterbox company" è che possono essere aperte molto velocemente, semplicemente ed economicamente ed essere chiuse nel giro di poche ore, rendendo la supervisione e il controllo molto difficili.

Chiaramente, l'identificazione di questo tipo di schema fraudolento è **un compito molto difficile da assolvere**. Tuttavia, ciò può essere reso più agevole da report trasmessi agli Ispettorati del Lavoro, articoli di giornale e richieste ufficiali da parte di un'Autorità Competente di un altro Stato membro. L'accesso ai dati nazionali sui contratti di lavoro è essenziale in termini di miglioramento dei controlli contro il lavoro sommerso.

Come risultato della cooperazione attiva tra gli Ispettorati del Lavoro e anche qualche volta con gli Ispettorati della Previdenza Sociale dei Paesi Membri, è possibile condurre indagini molto più approfondite al fine di contrastare tali frodi.

La Commissione Europea sta affrontando questi problemi attraverso la proposta di istituire un'Autorità Europea per il Lavoro.

Qualora tale proposta venisse approvata, l'Agenzia dovrebbe favorire la cooperazione tra Stati Membri, anche fornendo un quadro di riferimento per indagini congiunte e attraverso l'intermediazione e il supporto di richieste transnazionali di informazioni. A tale proposito, l'Autorità dovrebbe anche impiegare personale distaccato da Autorità Nazionali.

Per quanto riguarda i livelli salariali minimi, il progetto ha confrontato l'ammontare dei salari minimi tra tutti i paesi coperti al 2018 e la presenza di ulteriori componenti salariali obbligatorie.

Al fine di rendere possibile la comparazione, si sono rese necessarie alcune semplificazioni. Si rimanda al Preliminary Report per una descrizione completa dei diversi meccanismi di determinazione dei salari nei paesi coperti. Nel presente rapporto, invece, si propone una comparazione tra i livelli inferiori dei salari minimi applicabile in ciascun paese come da legge o, se generalmente vincolante, da contrattazione collettiva. Sono state necessarie anche ulteriori scelte metodologiche, dettagliate di seguito.

Riguardo a Germania e Belgio, il salario minimo mensile è stato computato moltiplicando i salari orari per il numero atteso di ore mensili lavorate computate sulla base di un orario lavorativo settimanale standard (rispettivamente 173 e 175 ore).

Riguardo l'Italia, data la presenza di molteplici contratti collettivi, a seconda dell'affiliazione e delle dimensioni dell'impresa edile, l'esempio ha preso come termine di paragone il contratto che copre le grandi imprese, nonostante i valori non differiscano significativamente quando vengono paragonati ad altri contratti collettivi nazionali applicabili al settore. In tal caso, la scelta ha seguito le istruzioni riguardanti il distacco dei lavoratori sul sito web del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, che ha individuato tale accordo come quello "leader" nel fornire informazioni relative agli imprenditori sulle retribuzioni da osservare in caso di distacco in Italia.

Invece, in Spagna e Francia i livelli minimi possono differire a seconda della zona di occupazione. Riguardo alla Spagna, è stato preso come termine di paragone il salario minimo nazionale, che è vincolante per la contrattazione collettiva nazionale e territoriale. Riguardo alla Francia, la comparazione ha considerato

come valore minimo il salario minimo nazionale. Benché in Francia, oltre al salario minimo nazionale, vi siano estensioni per i contratti collettivi, i valori stabiliti in molte regioni per il settore edile sono in linea con il salario minimo nazionale.

La comparazione evidenzia una considerevole differenza tra paesi, presentando un rapporto da 1 a 9 tra l'ammontare più basso (Bulgaria) e l'ammontare più alto (Belgio).

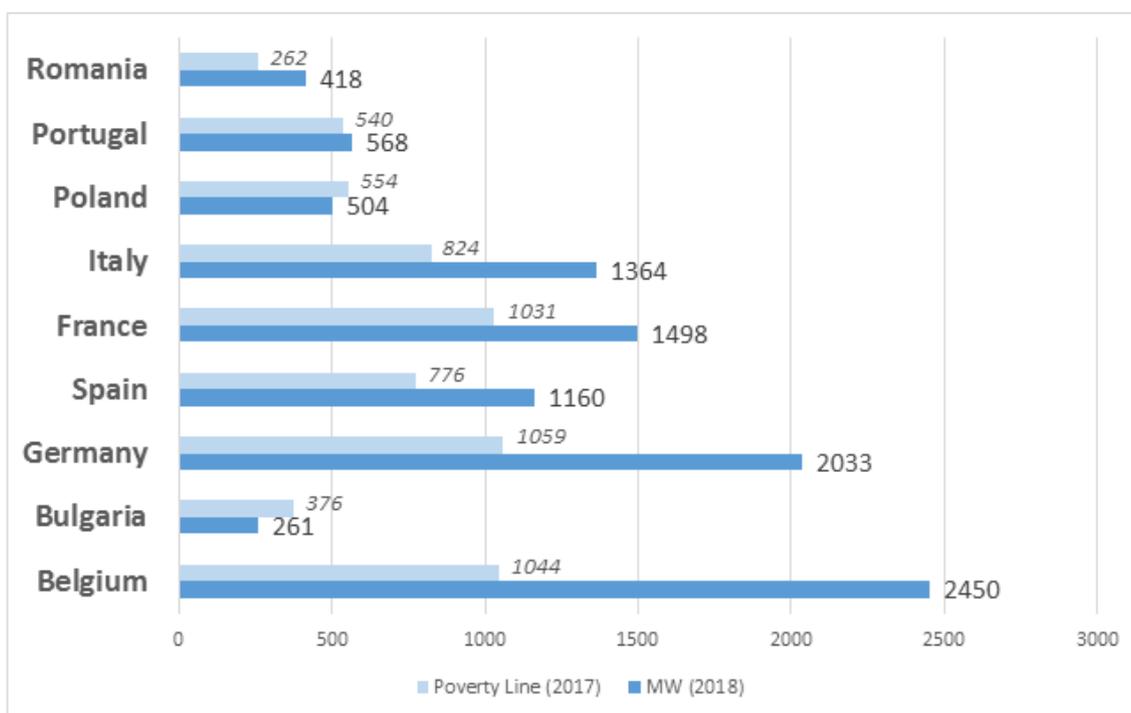
Il campione può essere suddiviso in tre gruppi, con Bulgaria, Polonia, Romania e Portogallo nel gruppo dei "Paesi a Basso Reddito", i quali presentano salari minimi lordi inferiori a 600,00 € mensili, Spagna, Francia e Italia nel gruppo dei "Paesi a Medio Reddito", con valori compresi tra 1.160,00 € e 1.498,00 € mensili, e Germania e Belgio classificati come "Paesi ad Alto Reddito", che presentano valori maggiori di 2.000 €.

I Paesi ad Alto Reddito sono anche quelli dove i salari minimi possono assumere valori più alti a seconda della mansione lavorativa. Questo è il caso di Belgio, Germania, Francia, Italia e Spagna.

Tra i Paesi a Basso Reddito, anche il Portogallo ha livelli salariali minimi che crescono in ragione delle qualifiche, raggiungendo 865,50€ al livello più alto, mentre le scale salariali istituite dalla contrattazione collettiva di settore in Bulgaria si applicano solo a quei datori di lavoro e a quei lavoratori iscritti alle organizzazioni firmatarie. Non esistono invece scale salariali obbligatorie in Polonia e Romania.

Al fine di confrontare i salari minimi con gli effettivi livelli reddituali in ciascun paese, la seguente tabella illustra congiuntamente il livello più basso dei salari minimi nel 2018 nei paesi interessati e la linea di povertà per l'ultimo anno disponibile (2017). Quest'ultima corrisponde al 60% del salario mediano in ciascun paese, rappresentando un possibile benchmark per valutare come il salario minimo riesca a prevenire la povertà sul lavoro in ragione dei diversi standard nazionali⁵.

Tabella 2: Salario mensile minimo di un operaio edile e linea di povertà (€)



⁵ A tale proposito, è utile richiamare il Principio n.6 del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, che recita: "Adeguati livelli salariali minimi devono essere garantiti, in modo tale da assicurare la soddisfazione dei bisogni del lavoratore e della sua famiglia alla luce delle condizioni economiche e sociali nazionali, allo stesso tempo salvaguardando l'accesso all'impiego e ad incentivi per cercare un lavoro. La povertà del lavoratore deve essere evitata." La Commissione non è scesa più nel dettaglio specificando un dato ammontare da raggiungere in ogni paese, mentre il Parlamento Europeo ha consigliato che la soglia salariale minima debba gradualmente raggiungere almeno il 60% del salario medio (Risoluzione del 14 Settembre 2016 sul social dumping nell'Unione Europea), un livello che è generalmente più elevato del 60% dei salari medi in ragione dell'impatto che i percettori dei redditi più elevati esercitano sulla media.

Il rapporto tra la più bassa e la più alta linea di povertà oscilla tra 1 e 4, con agli antipodi questa volta Bulgaria e Germania.

A tale proposito un processo di convergenza dei salari ridurrebbe indubbiamente l'incentivo ad eludere i livelli salariali minimi in vigore nel paese ospitante. Oltre alla rilevanza in materia di distacco, le (ridotte) distanze tra la linea di povertà e i livelli salariali minimi nei Paesi a Basso Reddito suggeriscono che gli attuali livelli minimi salariali non riescono ad evitare il rischio di avere lavoratori poveri.

Inoltre le differenze tra paesi aumentano una volta che altre componenti salariali vengono analizzate.

Mentre le ferie pagate o indennità equivalenti sono garantite in tutti i paesi, coerentemente con l'Articolo 7 della Direttiva 2003/88/EC sull'Organizzazione dell'Orario di Lavoro, la tredicesima mensilità è prevista solo in Belgio, Germania, Francia, Italia, Portogallo e Spagna, mentre l'indennità di maltempo è garantita solo in Belgio, Germania, Francia e Italia (in quest'ultimo caso non applicabile ai lavoratori distaccati).

Tabella 3: Salario minimo mensile di un operaio edile, esistenza di componenti salariali specifiche e relativa copertura dei fondi di settore.

Paese	Salario Minimo Mensile	Indennità di ferie	Tredicesima mensilità	Indennità per maltempo
Romania	€ 418			
Portogallo	€ 568 +			
Polonia	€ 504			
Italia	€ 1,364 +	(Fondo di settore)	(Fondo di settore)	(Fondo di settore)*
Francia	€ 1,498 +	(Fondo di settore)	(Fondo di settore)	(Fondo di settore)
Spagna	€ 1,160 +			
Germania	€ 2,033 +	(Fondo di settore)	(Fondo di settore)	
Bulgaria	€ 261			
Belgio	€ 2,450 +	(Fondo di settore)	(Fondo di settore)	(Fondo di settore)

* Generalmente non applicabile a lavoratori distaccati

A partire da queste differenze, l'analisi è proseguita esaminando quali casi di lavoro sommerso sono comuni nel settore edile attraverso l'analisi della letteratura esistente, un sondaggio sul web ed interviste a stakeholder da parte di autorità ispettive e parti sociali.

L'ipotesi sottesa all'analisi è che una volta accertata la formale regolarità con il pagamento dei salari minimi prevista nel paese ospitante sia accertata, molte frodi possono ancora aggirare la legge attraverso false dichiarazioni riguardanti l'inquadramento contrattuale, le mansioni e l'orario di lavoro. La ricerca condotta durante il progetto, come sintetizzato nell'Assessment Report, ha evidenziato incompatibilità ricorrenti tra termini contrattuali di lavoro dichiarati e reali condizioni di lavoro, che possono essere suddivise nelle seguenti tipologie:

- False partite IVA (i.e. lavoratori che eseguono attività lavorative come dipendenti ma sono registrati come autonomi. Come risultato, non sono tutelati né dalla Direttiva sui lavoratori distaccati, né dalla prescrizione di allineare i salari con i livelli salariali minimi previsti nel paese ospitante);
- Falsi contratti part-time (i.e. lavoratori che dichiarano meno ore di quante effettivamente ne lavorano, percependo pertanto un salario inferiore a quello che dovrebbero);
- Sovradichiarazione di indennità non soggette a contributi previdenziali (i.e. il salario dei lavoratori è artificialmente gonfiato con indennità per pasti o per il pagamento dell'affitto non soggette a tasse e contributi previdenziali; tale irregolarità può abbinarsi ad altre che sostituiscono il salario dovuto con indennità o rimborsi non tassati);
- Restituzione di una quota di salario (i.e. le buste paga sono compilate correttamente, ma i lavoratori restituiscono una quota del loro salario al datore di lavoro in contanti oppure si vedono dedotti i costi per trasporto ed alloggio);
- Sottodichiarazione di straordinari/lavoro nel weekend (i.e. similmente al part time fittizio, i lavoratori sono spinti a fare ore di straordinario o a lavorare durante i weekend senza che queste ore vengano conteggiate nella busta paga);
- Sovradichiarazione delle assenze (i.e. il salario è artificialmente ridotto attraverso il conteggio di assenze inesistenti nella busta paga).

Inoltre, i risultati del sondaggio sul web sembrano in linea con i dati rilevati dalla letteratura e dalle interviste, evidenziando in particolare casi di non versamento dell'indennità per ferie o di tempi di lavoro superiori ai massimi consentiti.

L'analisi delle irregolarità ha riguardato anche il lavoro completamente in nero, nel qual caso le dichiarazioni amministrative sono semplicemente mancanti. In teoria il lavoro non dichiarato non è legato al distacco. Tuttavia, in presenza di un modulo A1 falsificato anche un lavoratore in nero potrebbe essere "distaccato".

Approfondimento 2: Lavoro sommerso nel settore edile – un confronto con l’Austria – estratto dall’intervista agli ispettori della BUAK

Ogni impresa che abbia la propria sede in uno Stato Membro dell’UE o del SEE o in Svizzera che distacca lavoratori o li assuma a tempo determinato in Austria lo deve notificare all’Agenzia Centrale per il Coordinamento Incaricata delle Indagini sul Lavoro Illegale (Zentrale Koordinationsstelle für die Kontrolle der illegalen Beschäftigung), e notificare a questa Agenzia ogni cambiamento, come quelli concernenti l’effettivo luogo di lavoro, la conclusione dei contratti di lavoro o l’impiego di lavoratori aggiuntivi. Ciò è particolarmente rilevante nel settore edile dove l’inizio dei lavori può essere ritardato a causa di varie ragioni. La mancata aderenza alle richieste di notifica è soggetta a severe ammende, che variano da 1.000,00 a 10.000 € per ogni dipendente, salendo rispettivamente a 2.000,00 e 20.000 € nel caso di recrudescenza dell’infrazione. Eppure, molti datori di lavoro non presentano dichiarazioni o le presentano false.

Circa il 50% dei cantieri edili che impiegano lavoratori distaccati e che sono sotto ispezione da parte degli ufficiali BUAK riportano irregolarità. Alcuni datori di lavoro dichiarano periodi lavorativi errati, meno ore di lavoro e dati errati riguardanti le qualifiche dei lavoratori.

Sono emersi molti casi di manipolazione di stipendi e versamenti inferiori al dovuto nel settore edile austriaco. In alcuni casi, le indennità per straordinari o per il lavoro su turni non sono pagate. Nel caso del distacco dei lavoratori, alcuni datori di lavoro deducono i costi per lo spostamento (come l’alloggio, le spese di viaggio ecc.) dai salari dei lavoratori nel paese di invio. Il sospetto di versamenti contributivi inferiori al dovuto è emerso in circa il 44% dei lavoratori distaccati nel settore edile controllati dalle Autorità di Ispezione BUAK. Qualche volta i datori di lavoro presentano nuovi documenti che li scagionano oppure i dipendenti ritirano le loro testimonianze di fronte ai Tribunali.

Nel caso di distacco nel settore edile, i dipendenti sono a volte dichiarati come “associati”, anche se non eseguono il proprio lavoro autonomamente. Pertanto, ci sono casi di false partite IVA. Ad esempio, alcune imprese edili austriache stipulano contratti esclusivamente con società a responsabilità limitata che hanno sede all’estero, che hanno all’incirca tre azionisti. Eppure, in molti casi solo questi tre azionisti eseguono il lavoro in Austria, e ciò rende molto difficile per le Autorità austriache vagliare casi di versamenti di contributi inferiori a quanto dovuto o comprovare l’esistenza di false partite IVA.

Altri casi di irregolarità che non hanno una incidenza diretta sui salari, sono: (i) uso improprio dei contratti a tempo determinato, usati per coprire posizioni a lunga durata; e (ii) falsi appalti e forme illecite di intermediazione di manodopera, laddove, i lavoratori impiegati tramite il “contraente”, il “subcontraente” o i caporali possono essere soggetti alle forme di abuso summenzionate (specialmente lavoro in nero o false partite IVA) o dover restituire una quota del proprio salario al caporale. Queste circostanze si sovrappongono a casi di sfruttamento più o meno gravi o persino di tratta, laddove il lavoratore distaccato o, più in generale, il lavoratore immigrato può essere soggetto a molteplici forme di sfruttamento o privazione, che riguardano l’alloggio, i pasti e il trasporto da/verso casa.

Approfondimento 3: Caporalato e condizioni di vita dei lavoratori distaccati: estratti dall'intervista a un Ispettore del lavoro portoghese.

Preferiamo non usare la definizione di “dumping sociale”. Bisogna invece parlare di dignità dei lavoratori e condizioni di lavoro decenti giacché molte questioni non sono collegate ai salari stessi. Alcuni lavoratori portoghesi distaccati vivono in strada, così i loro problemi non riguardano il salario ma la mancanza di un tetto, mancando ogni sostegno all'inclusione. Il nostro intento è attaccare questa prospettiva, mentre il dibattito sul distacco spesso nasconde derive protezionistiche ... In occasione dei meeting internazionali, proviamo a presentare l'altro lato, cioè la garanzia di un lavoro decente e di condizioni lavorative dignitose per le persone. I nostri lavoratori hanno diritto a lavorare, questo lo devono sapere. Dal momento che siamo in uno spazio comune, essi hanno il diritto di cercare il lavoro dove esiste. Questo è il nostro ragionamento, anche se non è stato ancora efficace, proviamo a fare la differenza ... I nostri lavoratori impiegati all'estero non hanno radici all'estero, perciò rischiano di essere soggetti a qualsiasi cosa!

Questo quadro complicato rende l'individuazione delle frodi collegate al distacco dei lavoratori particolarmente difficile.

Per esempio, se una falsa partita IVA viene distaccata, il lavoratore non è protetto dalle disposizioni normative della Direttiva sul Distacco dei Lavoratori. Il cliente può continuare a pagarlo secondo quanto pattuito, protetto dal certificato A1 attestante il corretto inquadramento nel sistema di sicurezza sociale del paese di invio come lavoratore autonomo.

Se l'Ispettorato del Lavoro del paese ospitante scopre che il lavoratore è una “Falsa Partita IVA”, deve essere formulata una richiesta di revisione del modulo A1 all'Autorità Competente per il coordinamento della sicurezza sociale nel paese di invio. Ogni qualvolta le due autorità non sono d'accordo, manca un accesso tempestivo alle fonti informative oppure non cooperano adeguatamente tra loro, il processo può durare parecchi mesi.

Prima di prendere una decisione riguardante lo status del lavoratore ai fini della sicurezza sociale, l'Ispettorato del Lavoro del paese ospitante può ancora riclassificare il lavoratore come un dipendente ai soli fini della normativa sul lavoro. Tuttavia questo non è sempre consigliabile, anche perché il modulo A1 può comunque rappresentare una prova a sostegno dell'effettivo status di lavoratore autonomo.

In un certo senso, laddove procedure di condivisione delle informazioni lente potrebbero rendere più agevole la contaminazione transnazionale delle frodi esistenti in tutta Europa, una veloce ed efficiente individuazione delle frodi potrebbe anche funzionare al contrario.

Se la messa a punto di processi più efficienti di condivisione dei dati semplifica i flussi informativi dalle imprese alle Autorità competenti e tra le Autorità stesse, le imprese rispettose della legge potrebbero avere facilmente accesso al mercato comune, mentre quelle irregolari correrebbero un maggior rischio di essere scoperte proprio grazie alle attività di cooperazione transfrontaliera.

Approfondimento 4: Accordi bilaterali transnazionali tra Italia, Germania, Austria e Francia

Questo caso si dimostra molto interessante per comprendere come il potenziamento del monitoraggio del comportamento delle imprese possa andare di pari passo con la semplificazione del flusso informativo e la riduzione del carico amministrativo sia per gli enti preposti alla vigilanza sia per le imprese.

La pratica riguarda tre accordi bilaterali affini stipulati tra la CNCE, i.e. l'organismo Italiano di coordinamento dei fondi di settore dell'edilizia (Casse Edili) e organizzazioni nazionali simili attivi in altri paesi, vale a dire Germania (SOKA BAU), Austria (BUAK) e Francia (UCF).

Nei loro rispettivi paesi tutti questi istituti sono responsabili di componenti salariali considerate parte dei livelli salariali ai quali hanno diritto i lavoratori distaccati secondo le disposizioni normative del paese ospitante, come l'indennità per maltempo, l'indennità per ferie e la tredicesima mensilità. L'ammontare che questi contributi possono raggiungere sono più o meno il 30% della busta paga, un importo considerevole sia per il costo del lavoro che sostengono le imprese che per il salario.

Da un punto di vista amministrativo, in linea con la prescrizione dell'adattamento dei salari alle disposizioni normative nel paese ospitante stabilito dalla Direttiva 96/71/CE, le imprese che inviano lavoratori all'estero dovranno registrarsi presso l'apposito fondo nel paese ospitante, sospendere il versamento dei contributi per i lavoratori distaccati nel paese di invio, e contribuire ai fondi di settore del paese ospitante per il periodo del distacco.

Al contempo, i lavoratori dovranno ricontattare il fondo nel paese ospitante al fine di ricevere le componenti salariali intermedie alle quali hanno diritto, come una quota dell'indennità di ferie o della tredicesima mensilità.

Accertata la similarità dei livelli salariali minimi e del livello dei contributi applicati dai Fondi di Settore in diversi Paesi, gli accordi consentono alle imprese che distaccano lavoratori di non contribuire agli appositi fondi di settore del paese ospitante: invece queste imprese rimangono ancorate al paese di invio in modo simile a quanto succede nell'ambito della sicurezza sociale.

Le imprese che desiderano fare domanda per questo esonero devono presentare una richiesta che attesta il numero di registrazione o il codice identificativo dell'impresa, il luogo dove il lavoratore deve essere distaccato, la tipologia di attività, il nome del cliente e le date di inizio e di fine del distacco. La richiesta deve essere accompagnata dalla lista dei lavoratori da distaccare e il periodo di distacco per ciascuno di loro.

Il fondo di settore del paese di invio assolve il compito di vigilanza sull'aderenza delle imprese richiedenti ai versamenti dovuti al Fondo. In caso di esito positivo, la richiesta viene inoltrata all'istituto del paese ospitante, che approva l'esonero e informa il suo Fondo/Organismo locale.

Ciò rende il distacco più semplice per le imprese mentre i lavoratori distaccati non devono contattare i fondi di settore nel Paese Membro ospitante al fine di ricevere gli elementi salariali intermediati.

Contemporaneamente, il flusso informativo sulla regolarità del distacco tra i fondi di settore avviene all'inizio del periodo di distacco e può continuare durante il distacco, agevolando l'individuazione di casi di infrazione.

Ad esempio, in caso di distacco dall'Austria e di concessione dell'esonero, la BUAK controlla su base mensile che il pagamento delle componenti salariali intermedie da BUAK sia realmente avvenuto. Allo stesso modo, nel quadro della cooperazione tra la CNCE e la SOKA-BAU, la CNCE viene informata sul numero dei lavoratori italiani nel cantiere edile tedesco e controlla se il loro ammontare corrisponde a quello dichiarato.

Adattamento da: Linee Guida del progetto Post-Lab

1.4 DATI AMMINISTRATIVI E LOTTA CONTRO IL LAVORO SOMMERSO

La modalità di utilizzo dei dati amministrativi al fine di individuare le frodi varia molto tra i paesi considerati.

L'Assessment Report fornisce una lettura del processo paese per paese, inclusa una panoramica finale.

L'esercizio comparativo fornito in questo Report riparte da tale analisi per esaminare i punti di forza e di debolezza complessivamente identificati.

Punti di forza

- Controllo incrociato (selettivo) tra differenti fonti amministrative

Esempi dal Belgio, dalla Germania, dall'Italia e dalla Romania dimostrano che il controllo incrociato da parte degli Ispettori e la condivisione di differenti fonti amministrative facilitano la selezione, l'identificazione e il monitoraggio di imprese sospette.

Il controllo incrociato può avvenire in diversi modi. Agli ispettori di un'Autorità può essere conferito l'accesso pieno o condizionato ai database di altre organizzazioni oppure le informazioni possono essere sintetizzate e filtrate prima di essere condivise.

Approfondimento 5: Belgio – Controllo incrociato di database amministrativi per individuare frodi – Estratti dall'intervista ad un ispettore della previdenza sociale

I database e le indagini sul campo si completano a vicenda. Incrociare le informazioni provenienti da due o più database e analisi statistiche rende possibile selezionare quelle situazioni che riportano un alto rischio di irregolarità o frode. In un certo senso gli ispettori perdono meno tempo quando cercano le persone fisiche o le persone giuridiche sulle quali devono indagare. Così, il data mining e l'incrocio dei dati dai database rendono possibile la conduzione di indagini sul campo più circoscritte. (...).

La maggior parte dei database disponibili possono anche essere convertiti in un file excel, il che ne agevola l'inoltro e la consultazione.

- L'uso dell'Intelligenza Artificiale per scoprire le frodi

Le tecnologie digitali emergenti possono rivelarsi particolarmente utili per scoprire frodi. In Belgio il Programma DATA MENTALIST usa l'Intelligenza Artificiale per implementare il data mining da un insieme di database di interesse ed agevolare l'identificazione delle imprese che assumono comportamenti a rischio frode. Ad ogni modo questo è il solo caso del genere evidenziato dal progetto.

Dall'altro lato, nonostante possa sembrare un'opzione molto interessante ed efficiente dal punto di vista dei costi, l'Intelligenza Artificiale ed altri metodi automatizzati di monitoraggio dovrebbero essere posti in essere molto attentamente e come strumento preliminare e complementare di circoscrizione dell'indagine, visto che possono essere influenzati da pregiudizi umani o dalla parzialità delle informazioni alle quali si affidano. Simili preoccupazioni sono sorte, ad esempio, riguardo l'adozione di metodi simili per il controllo delle frodi sociali da parte di persone che percepiscono ammortizzatori sociali negli USA e, limitatamente al raggio d'azione del progetto, in Belgio.

Approfondimento 6: Belgio – Dibattito sugli effetti dei controlli automatizzati

L'uso di metodi automatizzati per scoprire frodi sociali è oggetto di aspre critiche da parte di un network di sindacati e ONG in Belgio, i quali ritengono tali pratiche essere in contrasto con le disposizioni di legge sulla cittadinanza europea.

Come premessa, bisogna tener presente che la Direttiva 2004/38/CE permette di negare il diritto di residenza a determinate categorie di cittadini comunitari che risiedono in un paese straniero in presenza di alcune circostanze specifiche. Per esempio, quei soggetti che hanno lavorato per meno di un anno in uno Stato Membro manterranno il loro diritto di residenza per almeno sei mesi una volta perso il lavoro. In seguito, possono perdere il loro diritto di residenza in assenza di chance concrete di essere assunti. Ad ogni modo, hanno il diritto di fare appello avverso alla decisione e la decisione deve essere soggetta ad una valutazione caso per caso delle circostanze e non seguendo un processo automatico.

A partire dal 2011, all'Ufficio Immigrazione del Belgio è stato dato accesso a un numero sempre maggiore di database concernenti il lavoro e la previdenza sociale, inclusi alcuni di quelli esaminati dal progetto EU Post Lab, come i database DIMONA e GOTOT, che custodiscono dati riguardanti la disoccupazione, l'accesso agli ammortizzatori sociali e altre informazioni rilevanti.

Di conseguenza, il numero delle espulsioni di cittadini stranieri è significativamente aumentato.

L'Ufficio Immigrazione del Belgio sostiene che vengano condotte valutazioni dettagliate e individuali prima che venga emanato un ordine di espulsione, ma, secondo il network di sindacati e ONG, si utilizzano un insieme di motivazioni stereotipate e paradossali per dimostrare l'assenza di una "chance genuina di essere assunti", come l'aver frequentato corsi di lingua o di corsi di formazione professionale.

Bibliografia:

INCA CGIL, FGTB/ABVV, EU Rights Clinic, Bruxelles laïque (2016), Plainte concernant la violation de la Directive 2004/38 et du Règlement 882/2004 par l'État belge, Brussels.

Giubboni, S., Ludicone, F., Mancini, M. & Faioli, M. (2017), Coordination of Social Security Systems in Europe, European Parliament, Brussels.

- Interazione proattiva tra i dati amministrativi e i report di indagine (PT, BE)

La visione d'insieme che ci viene restituita dagli stessi database amministrativi è naturalmente soggetta al rischio di incompletezza o pregiudizi, nella misura in cui essi riflettono una ricostruzione parziale della realtà di impresa.

Alcuni ispettori hanno affermato che picchi improvvisi nel turnover o alti tassi di turnover avvenuti all'estero possono rivelare la presenza di "letterbox company". I database e le funzioni o algoritmi usati per individuare casi a rischio frode potrebbero anche non cogliere altre circostanze sconosciute o sottostimate.

Ad esempio, come osservato da un ispettore italiano, durante un'intervista: "abbiamo affrontato il caso di un'impresa che fatturava tutti i propri servizi ad imprese tedesche. Eppure, secondo le indagini, abbiamo scoperto che l'impresa realizzava impianti in Italia, che venivano poi installati nelle sedi dei propri clienti tedeschi, non potendosi trattare pertanto di una impresa stabilita solo fittiziamente in Italia".

Come dimostrato dalle esperienze riportate in Belgio e Polonia, inserendo i risultati delle indagini negli stessi database, gli ispettori possono avvalersi di un insieme di informazioni più completo, mentre gli stessi software possono meglio "apprendere" o aiutare a individuare le frodi.

- Forme di responsabilità solidale e le relative sanzioni incentivano le imprese ad adottare una propria piattaforma di monitoraggio

Le disposizioni di legge in materia di responsabilità solidale tra il cliente e i contraenti possono limitare la convenienza delle frodi. Se è difficile tracciare e sanzionare una "letterbox company", un meccanismo di responsabilità solidale può impedire ai datori di lavoro di stipulare contratti con fornitori che non ottemperino al rispetto delle leggi sul lavoro.

A tale proposito, l'esistenza di tali clausole nella legislazione spagnola e di effettivi sistemi di sanzione hanno spinto le imprese ad adottare le proprie piattaforme digitali per monitorare contraenti e subcontraenti, mantenendo la tracciabilità dei contratti di lavoro che stipulano, al pari dei pagamenti in termini di salari e contributi previdenziali.

La centralità delle disposizioni concernenti la responsabilità solidale è stato affermato anche dagli intervistati italiani e tedeschi.

- Trasparenza dei dati aziendali

Le informazioni rilasciate dalle imprese sono generalmente rese pubbliche nei paesi considerati, rivelando gratuitamente o dietro pagamento un insieme di informazioni chiave, e.g. l'organico o il fatturato di un'impresa. L'accessibilità di questi dati può avere effetti intangibili, nella misura in cui le imprese possono essere responsabili di fronte a una più ampia platea di stakeholder, inclusi concorrenti, parti sociali e accademici o giornalisti, che possono avere liberamente accesso a tali dati e usarli per le loro analisi.

- Tentativo di facilitare la condivisione dei dati a livello transnazionale per facilitare/monitorare il distacco

Come anticipato nella precedente sezione, i fondi di settore attivi in Italia (Casse Edili, attraverso l'organismo di coordinamento CNCE), Austria (BUAK), Germania (SOKA BAU) e Francia (UCF) hanno negoziato e finalizzato con successo accordi per la semplificazione di procedure necessarie a distaccare lavoratori all'estero, allo stesso tempo accertandosi che i datori di lavoro siano in regola con il versamento delle componenti salariali dovute (come l'indennità per ferie), e se necessario agevolando il controllo di rilevanti informazioni nel paese di invio.

I punti di debolezza evidenziati nel progetto Post Lab, i.e. il flusso informativo fondamentalmente manuale, basato più che altro su e-mail, è stato trattato da EU Post Lab, attraverso cui un prototipo di database web è stato messo a punto. Il database può velocizzare il flusso informativo e facilitare la tracciabilità dei distacchi.

Punti di debolezza

- Debolezza del controllo incrociato tra differenti fonti amministrative

Nonostante alcune esperienze virtuose, in molti paesi la condivisione e l'incrocio di dati strategici tra differenti autorità è ancora molto debole. La ragione di questa carenza potrebbe essere che questioni tecniche o di privacy rendono difficile la condivisione di dati o anche che i policy maker non considerano prioritario il contrasto al lavoro sommerso.

Problemi di questo tipo sono stati rilevati specialmente in Francia, Romania e Polonia. Per quanto riguarda la Polonia, la frammentazione dei dati tra le autorità locali è anch'esso un problema, comportando un significativo rallentamento delle ispezioni.

- Rischi di false dichiarazioni da parte delle imprese

Un rischio inerente l'affidabilità dei database amministrativi risiede nel rilascio di false dichiarazioni. Ogni qualvolta le indagini sul campo sono rare o inefficaci, la presenza di dichiarazioni obbligatorie sulle assunzioni, sul pagamento di salari, sul versamento di contributi previdenziali e sul fatturato non possono garantire che l'informazione risponda alla realtà.

- Controlli formali sulla presenza di requisiti per il Distacco di Lavoratori all'estero

Alcuni esperti intervistati hanno osservato che i controlli sulla presenza dei requisiti per distaccare lavoratori all'estero possono aver luogo solo formalmente. Sebbene il funzionamento della cooperazione amministrativa transnazionale non sia stato completamente trattato in questo progetto, questi avvertimenti richiamano alcune esperienze inefficaci di cooperazione portate dinanzi alla Corte di Giustizia Europea, come il caso A-Rosa (C-620/15), ed Altun ed altri (C-359/16), affrontati anche nel corso dei meeting di progetto.

- Ritardi nella disponibilità/inesattezza dei dati

Ogni qualvolta i dati non sono accurati o disponibili a livello nazionale, la cooperazione transnazionale può risultare inefficace. Molti database soffrono di time-lag, che rende impossibile individuare in tempo reale la situazione dell'impresa, un aspetto particolarmente importante per la lotta a quelle "letterbox company" che rimangono in vita solo per periodi di tempo limitato.

Qualche volta le informazioni possono non essere complete o aggiornate. Ad esempio, il database spagnolo SINAI si è dimostrato molto interessante nella misura in cui include gli esiti delle ispezioni, permettendo di usare queste informazioni per indirizzare le ispezioni stesse. Dall'altro lato, esso può includere imprese che hanno cessato le proprie attività per anni, mentre non include quelle imprese che sono state aperte da poco tempo.

2. EU POST LAB E LA STRATEGIA PER MIGLIORARE LA COOPERAZIONE TRANSNAZIONALE

La fase principale del progetto si è focalizzata sullo sviluppo di un prototipo di database che copre la condivisione di informazioni tra fondi di settore attivi in Italia, Germania, Francia e Austria. Gli accordi sottesi a tale processo sono stati brevemente descritti sopra, nell'approfondimento 4, e sono stati valutati nelle Linee Guida di Post-Lab.

Gli obiettivi del database sono la riduzione del tempo necessario all'upload di dati e il miglioramento della qualità dei dati per mezzo di un'interfaccia web condivisa affinché sia usata da imprese che distaccano lavoratori all'estero e dai fondi di settore coinvolti. Ciò può sostituire il corrente funzionamento della procedura di esonero, che ha luogo attraverso lo scambio di e-mail e l'invio di moduli, implica il rischio di ritardi ed errori e rende più difficile il monitoraggio delle imprese nel corso del tempo.

In particolare, il prototipo comprende:

- L'adozione di un sistema IT comune a tutte le organizzazioni coinvolte,
- La riduzione del data entry e delle operazioni manuali,
- La possibilità di rendere le informazioni necessarie per la procedura immediatamente visibili sul web;
- La possibilità di esportare le informazioni in formati standard;
- L'adozione di un sistema modulare, in modo tale da consentire eventuali allargamenti ad altri paesi o ad altri contenuti in futuro.

Inoltre, è doveroso menzionare come l'uso dei protocolli IT consenta di unire le informazioni da sistemi che hanno una differente struttura. Pertanto, non è necessario avere gli stessi moduli per l'esonero in tutti i paesi coperti, rendendo possibile per ciascuna organizzazione coinvolta il mantenimento delle proprie regole ed, eventualmente, di richiedere informazioni aggiuntive rispetto a quelle strettamente necessarie per il distacco dei lavoratori.

Il sistema comprende due moduli, un'interfaccia web e un database per l'archiviazione delle informazioni. E' previsto anche un sistema di gestione delle utenze, con utenti che hanno differenti livelli di accesso in base al loro ruolo aziendale all'interno delle organizzazioni coinvolte. Inoltre, la modalità "read-only user" permette l'accesso ai dati per scopi di ricerca e senza possibilità di effettuare modifiche.

Ogni informazione inserita nel database da qualunque utente, i.e. da parte di un'impresa, o da qualsiasi fondo del paese di invio e del paese ospitante è immediatamente visibile a tutti gli utenti coinvolti, velocizzando il processo di comunicazione.

Infine, la storia di ogni impresa è tracciata nel database, il che semplifica e velocizza le attività di monitoraggio.

Il database è pronto per essere utilizzato dai fondi di settore funzionanti in Italia, Austria, Francia e Germania, come infrastruttura per la condivisione oltre confine di dati riguardanti il distacco.

In presenza di ulteriori accordi tra le organizzazioni provenienti da questi paesi e organismi simili attivi in altri paesi dell'UE, si potrebbe allargare il processo di condivisione delle informazioni e, accertata la similarità dei livelli salariali e dei contributi dovuti ai fondi, concordare esoneri analoghi.

La disseminazione del progetto EU Post Lab e la messa a punto di un tool plurilingue per condividere le informazioni è utile anche a tale scopo, per cui è necessario un impegno politico da parte delle organizzazioni

già coinvolte e di simili istituzioni presenti in altri Stati Membri (in particolare nel Nord Europa).

La scoperta di vere e proprie frodi grazie all'esperienza sul campo, la cui importanza è stata sottolineata dai partner e dagli ispettori per tutta la durata del progetto, ha consentito ai partner anche di elaborare un insieme di linee guida miranti a far crescere la consapevolezza su cosa i database amministrativi possono fare per sostenere la lotta contro le irregolarità nell'ambito del distacco di lavoratori e del lavoro sommerso in generale, proponendo alcune soluzioni concrete. Queste raccomandazioni sono dettagliatamente spiegate nella seconda sezione delle Raccomandazioni, che individua tre aree fondamentali per un possibile intervento: (i) facilitare l'accesso alle informazioni e al flusso informativo; (ii) aggiornare e mettere in collegamento tra loro i database amministrativi; (iii) fornire un supporto alla cooperazione amministrativa transnazionale.

Queste raccomandazioni, condivise attraverso il network di contatti dei partner e dei canali di comunicazione, mirano a far crescere la consapevolezza sulle tappe necessarie da intraprendere per migliorare l'effettività delle attività di monitoraggio nazionale, beneficiando di conseguenza anche la cooperazione transnazionale.

Esse vengono arricchite da "suggerimenti" ed esempi da alcuni dei paesi coperti, che illustrano come ciascuna raccomandazione può essere messa in pratica oppure quali benefici possa produrre.

3. BENEFICI ATTESI DEL PROGETTO EU POST LAB

il progetto EU Post Lab combina un approccio teorico con attività pratiche generando molteplici benefici per il proprio audience di riferimento, vale a dire i fondi di settore, gli ispettorati del lavoro e le parti sociali attive nel settore edile. Inoltre, i suggerimenti rappresentano un valido riferimento anche per altri settori. Infatti, pur tenendo conto delle peculiarità del settore edile, essi si riferiscono principalmente a pratiche di condivisione amministrativa e database che spesso coprono l'intero o gran parte dello spettro delle attività economiche.

Gli effetti positivi del progetto possono essere sintetizzati in quattro punti.

Conoscenza del salario degli operai edili e circonvizione di regole

Il Preliminary Report e l'Assessment Report offrono un'approfondita informazione sulle diverse strutture salariali applicabili in tutti i paesi interessati, che funzionano anche come indicatori di quali informazioni sono rilevanti nella valutazione dell'aderenza con i livelli salariali minimi in un dato paese (i.e. il salario del lavoratore può variare in ragione dell'anzianità di servizio o delle mansioni lavorative a seconda del paese).

I report combinano questa conoscenza con una panoramica su casi più comuni di frodi, con l'obiettivo di aiutare ispettori e stakeholder a comprendere meglio dove cercare e quali informazioni richiedere in presenza di casi sospetti o di documentazione incompleta.

Questi contenuti sono stati sintetizzati e confrontati nel Rapporto finale, dove si riepilogano i risultati principali del progetto.

Conoscenza dei database amministrativi e dei loro contenuti

Quando sorge il sospetto di un caso di frode transnazionale, l'accesso tempestivo alle informazioni sui paesi coinvolti è cruciale. L'impresa è stata aperta da parecchio tempo o solo recentemente? L'impresa esegue attività lavorative nel paese di invio o no? L'impresa impiega solo personale amministrativo o anche di altro tipo? Questi sono esempi di domande che possono essere poste quando una sospetta letterbox company sospetta viene individuata.

Il progetto fornisce un'analisi delle caratteristiche e dell'affidabilità di differenti fonti possibili nella misura in cui le informazioni rilevanti vengono divulgate, inclusi i link alle pagine web di autorità rilevanti e, laddove disponibili, ai database on-line.

Ciò mira a consentire agli stakeholder di raccogliere velocemente dati di prima mano sulle imprese che essi devono monitorare, e di formulare richieste ad hoc alle autorità rilevanti del paese dove le imprese hanno la loro sede. Insieme alla descrizione dei meccanismi di determinazione dei salari, struttura dei salari e casi di frode, ciò attribuisce alla cooperazione transnazionale una migliore comprensione dei differenti contesti nazionali, velocizzando i flussi informativi e pertanto incrementando le chance di successo nell'applicazione delle leggi.

Miglioramenti nella cooperazione transnazionale

Attraverso il prototipo di database, il progetto ha capitalizzato sugli input dei partner e sulla conoscenza di caratteristiche e limiti di pratiche esistenti di cooperazione tra fondi di settore ai fini della creazione di un tool

mirato ad agevolare e migliorare la modalità di cooperazione. Il database rappresenta un potente mezzo non solo riguardo ai fondi di settore coinvolti nel progetto o per gli organismi che li gestiscono, ma anche per i fondi di settore attivi in altri paesi.

Dopo un'adeguata valutazione della struttura salariale e dell'ammontare dei contributi dovuti a questi fondi, processi simili a quelli intrapresi in Austria, Francia, Germania e Italia possono essere posti in essere magari facendo da apripista ad un migliore monitoraggio del distacco e allo stesso tempo ad una riduzione degli oneri amministrativi sui datori di lavoro.

Suggerimenti per migliorare l'uso dei database amministrativi

Le Linee Guida partono dai punti di forza e dei punti di debolezza dei database analizzati così come da altri input emersi durante gli eventi del progetto al fine di enucleare alcuni suggerimenti pratici per migliorare il ruolo rivestito dai database amministrativi nel contrasto alle frodi. In realtà la maggior parte di queste misure non richiede sforzi finanziari significativi, essendo capace di dare atto al potenziale di tecnologie già esistenti di sostenere e imparare dall'attività degli ispettori.