

# Linee guida

## Accordo di cooperazione transfrontaliera tra gli ispettorati del lavoro di Spagna e Portogallo

*Autore: Notus asr*

Novembre 2020

**notus** | recerca social aplicada  
investigación social aplicada  
applied social research  
recherche sociale appliquée



## Rischi o preoccupazioni oggetto dell'accordo

A partire dall'emanazione della prima direttiva sul distacco dei lavoratori, nel dicembre 1996 (direttiva 96/71/CE), le autorità europee hanno lanciato un appello alle autorità spagnole e portoghesi, invitandole a collaborare attivamente per rispondere alle diverse situazioni che si stavano verificando nei due Paesi a seguito dell'incremento delle prestazioni transnazionali di servizi. Questo invito non è mai stato formalizzato in alcun documento ufficiale e il contenuto di tale collaborazione non è stato reso esplicito.

Il 30 novembre 1998 è stata siglata una dichiarazione di intenti sulla cooperazione e l'assistenza tecnica in materia di lavoro e affari sociali tra il Ministero del lavoro e degli affari sociali del Regno di Spagna e l'allora denominato Ministero del lavoro e della solidarietà della Repubblica portoghese. Al fine di definire il contenuto di tale collaborazione, è stato costituito un team di lavoro incaricato di redigere il presente accordo.

Nel corso del vertice tra Portogallo e Spagna del 2002 è stato firmato l'accordo di cooperazione in vigore fino ad oggi.

Uno dei suoi maggiori punti di forza è stato il fatto che sia rimasto in vigore nonostante i cambiamenti governativi avvenuti in entrambi i Paesi.

Oltre che a seguito dell'intenso flusso di lavoratori transnazionali e del forte incremento della prestazione di servizi transnazionali come risultato dell'approvazione della direttiva relativa al distacco dei lavoratori, l'accordo nasce da preoccupazioni riguardanti:

a) il deficit di informazioni esistente per quanto concerne:

- le imprese: reali o fittizie, su entrambi i lati del confine che forniscono tali servizi
- l'attività svolta dalle stesse
- il rapporto di impiego instaurato con i lavoratori che svolgono le prestazioni: qualifica, orario di lavoro, retribuzione, indennità, ecc.
- gli aspetti previdenziali: stato di registrazione alla previdenza sociale, contributi e dove vengono versati; e

b) difficoltà in entrambi i Paesi a garantire l'esecutorietà delle misure sanzionatorie adottate a causa di:

- differenze contributive o retributive
- differenze di pagamento sulle prestazioni

Tutti questi aspetti hanno indotto le due autorità a considerare la necessità di siglare un accordo.

L'accordo si basa sulla convinzione che la cooperazione ridurrà i deficit informativi rilevati e, in tal senso, delinea e organizza anche la modalità e le procedure per lo svolgimento delle successive attività derivate dalle attività di ispezione in entrambi i Paesi.

## Obiettivi

L'obiettivo generale dell'accordo è facilitare la cooperazione nell'attuazione della direttiva 96/71/CE. La corretta applicazione della direttiva richiede una stretta cooperazione tra i due Paesi. Vengono pertanto stabiliti i seguenti obiettivi specifici:

**In primo luogo:** l'istituzione di un **quadro di collaborazione permanente**, che sarà riesaminato annualmente, nei seguenti ambiti d'azione:

1. salute e sicurezza sul luogo di lavoro
2. infortuni sul lavoro
  - a) segnalazioni di infortuni sul lavoro
  - b) notifica immediata dei rapporti sugli infortuni
3. permesso di lavoro per cittadini extracomunitari
4. azioni di verifica preventiva e procedimenti disciplinari nei confronti di imprese stabilite nel Paese limitrofo
  - a) citazioni, richieste di documentazione, notifica di requisiti e altre azioni che richiedono l'ubicazione dell'impresa e l'identificazione del suo legale rappresentante
  - b) notifica di registri di infrazioni
5. scambio di informazioni sul flusso di lavoratori
6. cooperazione e assistenza in materia di informazione ai sensi della direttiva 96/71/CE (legge 6451/1996) relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi transnazionali

**In secondo luogo:** l'istituzione di punti di contatto diretti nei termini espressi al primo punto secondo i seguenti criteri:

### 1. Comunicazione diretta tra le autorità di regioni confinanti

Inizialmente i punti di contatto diretti stabiliti su entrambi i lati della frontiera erano:

- Direttore territoriale della Galizia (ES) - Delegato di Viana do Castelo e Vila Real (PT)
- Direttore territoriale di Castiglia e León (ES) - Delegati di Braganza, Guarda e Covilhã (PT)
- Direttore territoriale dell'Estremadura (ES) - Delegati di Castelo Branco, Portalegre ed Évora (PT)
- Direttore territoriale dell'Andalusia (ES) - Delegati di Beja e Faro (PT)

Attualmente, la Spagna ha mantenuto questi stessi di punti di contatto, coincidenti con le ispezioni territoriali delle province di frontiera in Spagna. In Portogallo, a seguito di una riorganizzazione amministrativa, i suddetti punti territoriali sono cambiati, diventando centri di informazione locali, presenti in tutto il Paese.

## **2. Comunicazione diretta tra le autorità centrali**

- Per la Spagna: l'Agenzia di Stato per l'ispezione del lavoro e la sicurezza sociale - Sottodirezione generale delle relazioni istituzionali e dell'assistenza tecnica.
- Per il Portogallo: l'autorità competente per le condizioni di lavoro (Autoridade para as Condições do Trabalho, ACT).

## **3. Creazione di un commissione mista di monitoraggio**

Tale commissione interamministrativa deve garantire il rispetto dell'accordo, definire le priorità e specificare le misure da adottare. Essa funge da organo di collegamento per lo scambio di informazioni e la cooperazione tra le autorità e gli ispettorati di entrambi gli Stati.

Con l'entrata in vigore del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno ("regolamento IMI"), è stato convenuto di canalizzare le richieste relative al distacco di lavoratori tramite il sistema IMI piuttosto che mediante comunicazioni tra le persone di collegamento identificate nell'accordo. Lo scambio di informazioni attraverso il sistema IMI avviene però tra persone presso le autorità centrali (non impiegate a livello provinciale o locale). Ciò non impedisce alle autorità di collegamento delle regioni frontaliere di continuare a comunicare tra loro nello sviluppo di altre attività di cooperazione (ad es., visite congiunte). Tuttavia, l'invio e la risposta alle richieste di informazioni sul distacco a fini ispettivi sono gestiti a livello centrale, di norma dopo lo svolgimento delle dovute ispezioni a livello regionale.

## "Business case" per l'adozione dell'accordo dal punto di vista delle parti interessate

### **Lavoratori:**

Il corretto funzionamento delle ispezioni del lavoro garantisce una maggiore attenzione ai lavoratori.  
Maggiore vicinanza per sollevare problemi.  
Migliore comprensione del problema da parte delle autorità.

### **Imprese:**

Il corretto funzionamento delle ispezioni del lavoro che contrastano efficacemente le frodi e la concorrenza sleale è una garanzia per le imprese.

### **Sindacati:**

Il corretto funzionamento delle ispezioni è una garanzia per le organizzazioni che rappresentano i lavoratori.

### **Organizzazioni datoriali:**

Il corretto funzionamento delle ispezioni del lavoro che contrastano efficacemente le frodi e la concorrenza sleale è una garanzia per le imprese e per le organizzazioni che le rappresentano.

### **Attori istituzionali:**

Sensibilizzazione del personale ispettivo.

## Caratteristiche principali

- Si tratta di un accordo amministrativo.
- È incentrato sullo scambio di informazioni tra l'Ispettorato del lavoro spagnolo e quello portoghese.
- Si fonda sulla necessità di cooperazione tra i due Paesi.

## Processo di adozione e ruolo delle diverse parti interessate coinvolte

Gli accordi di cooperazione sono stati conclusi dal punto di vista delle pubbliche amministrazioni coinvolte per soddisfare gli obiettivi e gli interessi delle amministrazioni interessate.

Per la Spagna, l'accordo è seguito dall'Agenzia di Stato per l'ispezione del lavoro e la sicurezza sociale - Sottodirezione generale delle relazioni istituzionali e dell'assistenza tecnica.

Nel caso del Portogallo, la commissione dipende dall'ACT.

## **Governance dell'accordo**

### **Commissione interamministrativa di monitoraggio:**

- si riunisce annualmente;
- è presieduta alternativamente da ciascun Paese a cadenza annuale;
- la commissione dispone di antenne nelle regioni di confine: Galizia, Castiglia e León, Andalusia ed Estremadura;
- vengono stabiliti strumenti e metodologie per accelerare gli scambi di informazioni.

### **Funzioni della commissione:**

- risolvere i problemi che possano derivare dall'esecuzione dell'accordo;
- mantenere costantemente aggiornati i dati di identificazione e di contatto dei referenti a livello regionale e centrale di entrambi i Paesi;
- garantire la convocazione della riunione annuale, l'analisi e la revisione dell'accordo, fatte salve le riunioni bilaterali di natura regionale quando ritenuto opportuno;
- scambiare informazioni pertinenti sullo stato dei sistemi ispettivi e sulle azioni di ispezione in sospeso nel campo della salute e della sicurezza sul lavoro, dei rapporti di impiego e del lavoro sommerso, del monitoraggio di campagne specifiche e dell'attuazione di nuove campagne o iniziative di interesse reciproco;
- individuare nuove aree di interesse per entrambi gli ispettorati del lavoro;
- scambiare informazioni su nuove misure legislative adottate in entrambi i Paesi e che possono influenzare l'azione degli ispettorati del lavoro.

La commissione mista di monitoraggio ha agito essenzialmente attraverso la riunione annuale dei team delle direzioni centrali di entrambi gli ispettorati (che di norma comprende non solo i sottodirettori, ma anche gli stessi direttori).

La riunione annuale della commissione ha un ordine del giorno consistente negli argomenti specifici concordati prima della riunione e in altri argomenti ricorrenti, tra cui: la tratta di esseri umani, il lavoro irregolare o le società di comodo<sup>1</sup>, ecc. La questione delle società di comodo è un tema ricorrente. Nonostante le misure attuate dai due Paesi e la pressione esercitata all'interno dei team ispettivi, tale questione rimane uno dei problemi più comuni.

---

<sup>1</sup> Le società di comodo possono essere definite come imprese che stabiliscono la propria sede in uno Stato membro pur svolgendo le proprie attività in altri Stati membri, di solito allo scopo di eludere gli obblighi legali e previdenziali.

## **Collaborazione delle parti sociali**

A seguito della conclusione dell'accordo e tra il 2008 e il 2010, sono state coinvolte parti sociali a livello informativo.

Le parti sociali regionali hanno partecipato a una "riunione ad hoc", prima o dopo la riunione formale delle amministrazioni.

Attualmente e dal 2010, le parti sociali non sono più state convocate. I responsabili di questo accordo ritengono che le parti sociali siano già rappresentate dai loro organi di partecipazione in seno al consiglio di ispezione statale. Si tratta di un organo consultivo che annovera, tra i suoi membri, le parti sociali.

## **Aspetti giuridici a livello comunitario e nazionale che agevolano o ostacolano l'accordo**

L'approvazione della direttiva 2014/67/UE e la riforma della direttiva relativa al distacco dei lavoratori attuata nel 2018 – direttiva (UE) 2018/957 – vanno nella direzione di armonizzare la cooperazione tra le autorità amministrative dei diversi Paesi dell'UE.

### **Azioni attuate per affrontare gli ostacoli**

N/D

### **Risultati dell'accordo**

L'accordo ha consentito la cooperazione in tutti i settori e la conoscenza reciproca dei due Paesi.

Sul piano politico, lo svolgimento di vertici e riunioni periodiche ha garantito l'impegno di coordinamento a livello politico e amministrativo. Sul piano giuridico, l'accordo ha consentito la discussione sul problema esistente e, di conseguenza, la definizione di criteri e orientamenti per le azioni comuni. A livello operativo, tale accordo ha consentito interventi coordinati in entrambi i Paesi, accelerando la raccolta di informazioni e velocizzando le procedure aperte. Questo processo ha inoltre migliorato la conoscenza dei cambiamenti normativi e legislativi intervenuti in ciascun Paese e quindi la continuità della cooperazione rispetto ai cambiamenti legislativi e politici.

**Il presente accordo di cooperazione ha consentito l'avvio di campagne di intervento congiunte** su questioni di interesse comune per i due Paesi, ad esempio la campagna sull'"Utilizzo di macchinari agricoli". Ha inoltre reso possibile la definizione di piani d'azione semestrali.

L'accordo di cooperazione è stato consolidato dalla firma di un memorandum a livello ministeriale che rafforza il monitoraggio della cooperazione bilaterale effettuato dai vari organi e agenzie del Ministero del lavoro, compreso l'ispettorato del lavoro.

Va rilevato, tuttavia, che non vi è alcun coinvolgimento delle parti sociali nel monitoraggio degli accordi. Dal 2010 esse non sono state invitate a partecipare a riunioni ad hoc.

Non vi è un flusso di informazioni su tali riunioni, si tratta di una questione bilaterale dei governi e, al momento, non vi è alcuna partecipazione delle parti sociali regionali al monitoraggio degli accordi.

## **Allegato - Esempi di piani d'azione congiunti**

Nel 2016 è stato concordato l'avvio di una Campagna iberica per la prevenzione degli infortuni sul lavoro. Nel corso del 2016, è stata sviluppata la fase informativa della campagna con l'esecuzione sia di studi e analisi degli infortuni sul lavoro in entrambi i Paesi, sia di attività di divulgazione.

### Piano d'azione 2017-2018

Sono state affrontate questioni relative al Servizio pubblico per l'impiego, all'Istituto nazionale per la salute e l'igiene sul lavoro, alla sicurezza sociale o alla salute sul luogo di lavoro.

### Piano d'azione 2019-2020

Sono state affrontate questioni relative all'assunzione e alla formazione di nuovi ispettori del lavoro. Le iniziative attuate dai centri di formazione per l'ispezione del lavoro sono state condivise e i loro sistemi di formazione sono stati rivisti.

È stato inoltre posto l'accento sulla precarietà del lavoro. In tal senso, le autorità portoghesi hanno prestato attenzione alle misure messe in atto dall'amministrazione spagnola per ridurre la precarietà, ad esempio il piano di ispezione spagnolo "Per il lavoro dignitoso". Esse si sono concentrate sull'attuazione e sui risultati ottenuti da tali misure. Altrettanto interessanti sono stati gli studi e l'analisi di nuove forme di lavoro: *platform workers*, lavoro autonomo fittizio, ecc.



## RIGUARDO AL PROGETTO ISA

Il Progetto ISA mira a promuovere e rafforzare la cooperazione internazionale tra le autorità e le parti interessate coinvolte nel distacco di lavoratori nel settore edile, favorendo la creazione di accordi di scambio di informazioni per monitorare e facilitare il distacco di lavoratori.

Il progetto riunisce partner di sette Paesi europei ed eredita i risultati dei precedenti progetti Post-Lab ed EU Post Lab, che hanno identificato ostacoli alla cooperazione internazionale nonché pratiche promettenti che coinvolgono organismi di contrasto e parti sociali.

Al fine di superare i limiti esistenti, il progetto ISA seleziona e valuta una serie di accordi, esplorandone i risultati e i limiti e proponendo, se del caso, soluzioni per il futuro.

[www.isaproject.eu](http://www.isaproject.eu)



Il progetto viene sviluppato grazie al supporto finanziario della Commissione europea.  
I pareri qui espressi riflettono solo il parere degli autori.  
La Commissione europea non è responsabile per qualsiasi uso che possa essere fatto delle informazioni quivi contenute.