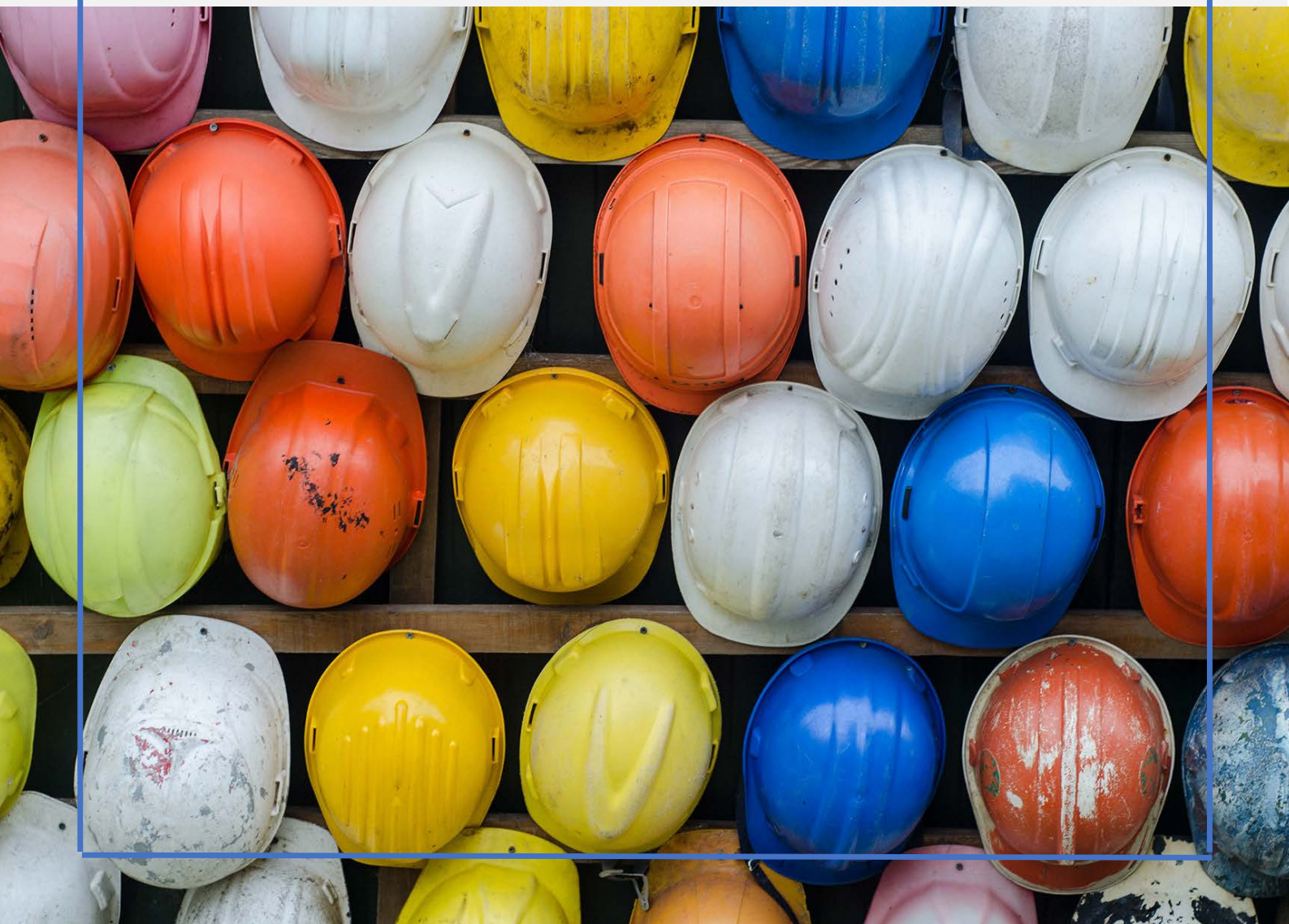


Linee guida

Accordi bilaterali transnazionali tra la CNCE italiana ed enti bilaterali esistenti in altri Paesi dell'UE

Autori: Feliciano Iudicone (FGB), Giacomo Virgilio (CNCE)

Dicembre 2020



Rischi o preoccupazioni oggetto dell'accordo

Dall'inizio degli anni 2000, il numero di imprese straniere che si aggiudicano contratti di appalto pubblici o privati per opere edili in Italia è in crescita. Le aree più interessate sono il Nord-Ovest, dove operano imprese francesi e spagnole, e il Nord-Est, dove operano imprese provenienti dall'Austria, dalla Germania e dall'Europa orientale.

Allo stesso tempo, le imprese italiane operano sempre più frequentemente nei paesi limitrofi, in particolare in Germania e Francia.

Queste tendenze hanno determinato un aumento della mobilità dei lavoratori, in particolare tramite il distacco, con conseguenze significative per la gestione delle retribuzioni e delle buste paga, aspetti di particolare rilievo specie per le PMI.

L'Italia e alcuni paesi limitrofi come Austria, Germania e Francia hanno infatti sviluppato un sistema di intermediazione dei salari dei lavoratori nel settore edile tramite enti bilaterali. Il sistema è finalizzato a garantire la stabilità dei redditi nonostante la temporaneità dei contratti nel settore o l'interruzione improvvisa del lavoro a causa di condizioni meteorologiche avverse.

A parte alcune differenze nella loro organizzazione territoriale, nel modello di proprietà e nelle prestazioni, tali "casse", generalmente costituite come enti bilaterali, gestiscono circa il 30% dei salari lordi dei lavoratori attraverso "contributi" versati dal datore di lavoro all'ente, contributi che, a loro volta, danno diritto ai lavoratori ad una serie di prestazioni (ad es., ferie retribuite, indennità per maltempo, scatti di anzianità, accesso a formazione professionale...).

Ciò significa che, ogniqualvolta un lavoratore viene distaccato all'estero, il datore di lavoro deve informare l'ente bilaterale competente del Paese di origine e del Paese ospitante al fine di sospendere i versamenti al primo e contribuire al secondo.

A loro volta, i lavoratori otterrebbero il diritto a prestazioni di enti bilaterali esteri, prestazioni che dovranno richiedere all'estero, realisticamente al termine del distacco.

Al fine di semplificare le norme tutelando al contempo i diritti dei lavoratori, a partire dal 2008 gli enti bilaterali in Italia (CNCE)¹, Germania (ULAK), Francia (UCF) e Austria (BUAK) hanno sottoscritto accordi che prevedono un processo analogo a quello applicabile nell'ambito del coordinamento dei regimi di sicurezza sociale, che consente alle imprese distaccanti di continuare a contribuire agli enti del Paese di origine in caso di distacco.

¹ La CNCE e l'UCF sono in realtà organismi di coordinamento e vigilanza a livello nazionale delle casse istituite a livello locale rispettivamente in Italia e in Francia. Nota del traduttore: l'UCF è anche l'unica tra gli enti coperti dagli accordi ad essere costituita dalle sole associazioni datoriali. Per facilitare la comprensione in lingua italiana, si è preferito comunque tradurre l'originale inglese "sectoral funds" (letteralmente fondi di settore) con "enti bilaterali", o con "casse" quando non riferito anche agli organismi di coordinamento delle casse.

Obiettivi

Gli accordi perseguono i seguenti obiettivi:

- a) impedire che il distacco dei lavoratori sia utilizzato come uno strumento di dumping sociale;
- b) tutelare i lavoratori nel settore edile garantendo la continuità dell'iscrizione alle casse del loro paese, l'accesso alle relative prestazioni e una retribuzione complessiva comparabile a quella applicabile nel Paese ospitante;
- c) agevolare la prestazione di servizi all'estero da parte delle imprese operanti nel settore edile;
- d) scambiare informazioni tra le parti sociali e gli enti bilaterali dei Paesi interessati sulle condizioni di impiego nei vari Paesi, in particolare per quanto riguarda la struttura delle retribuzioni e il ruolo di tali enti;
- e) combattere il lavoro sommerso e vigilare sulla corretta applicazione delle disposizioni dei contratti collettivi.

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

Lavoratori:	In assenza degli accordi, i versamenti dei contributi dei lavoratori distaccati sarebbero frammentati in diverse casse, con il rischio di perdere alcuni elementi salariali nel Paese ospitante o la continuità necessaria per maturare alcuni diritti nel Paese di origine (ad es., gli scatti di anzianità professionale garantiti dalle Casse Edili italiane).
Imprese:	Gli accordi prevengono il rischio di doppia imposizione riducendo al contempo l'onere amministrativo per i datori di lavoro, che interagiscono solo con il loro ente nel Paese di origine e nella loro lingua.
Sindacati:	A condizione che il costo complessivo del lavoro tra i paesi coinvolti sia simile, i sindacati beneficiano di uno strumento che incentiva il rispetto dei contratti collettivi da parte delle imprese del settore edile.
Organizzazioni datoriali:	Le organizzazioni datoriali beneficiano di uno strumento che semplifica i requisiti amministrativi in caso di distacco per le loro imprese, garantisce alle imprese la possibilità di rettificare eventuali errori e assicura parità di condizioni per le imprese a livello internazionale. Anche in questo caso, la sostanziale omogeneità dei livelli salariali nei paesi coperti è una preconditione essenziale affinché la semplificazione vada di pari passo con una concorrenza leale.
Enti bilaterali:	Gli enti beneficiano di uno strumento semplice per garantire la continuità di affiliazione e pagamento da parte delle imprese, offrendo al contempo un servizio apprezzato dai loro iscritti.

Enti pubblici:

Le istituzioni pubbliche (in particolare gli enti previdenziali) beneficiano di una maggiore certezza sulla regolarità delle imprese, soprattutto quando sono in vigore accordi paralleli di condivisione di informazioni con gli enti bilaterali. A tal proposito, si segnala che, rispetto al certificato A1, gli enti bilaterali, oltre alla registrazione nel Paese di origine, certificano anche la regolarità dei versamenti dei contributi prima e durante il periodo del distacco, condizione che non è richiesta, invece, in base alle procedure per certificare la corretta affiliazione dei lavoratori distaccati all'ente previdenziale del Paese di origine ai sensi dell'articolo 12 del regolamento CE n. 883/2004.

Caratteristiche principali

L'accordo consente all'impresa distaccante di contribuire all'ente bilaterale del Paese di origine piuttosto che a quello del Paese ospitante per i lavoratori distaccati.

A tal fine, l'impresa deve redigere un certificato che includa: il numero di registrazione o il codice identificativo dell'impresa, il luogo in cui avviene il distacco, il tipo di attività, il nome del committente, la data di inizio e fine del distacco, i lavoratori da distaccare.

Affinché l'esenzione sia concessa, l'impresa deve essere in regola con il versamento dei contributi all'ente bilaterale del Paese di origine e rimanere in regola durante il periodo del distacco.

In particolare, prendendo ad esempio l'accordo CNCE-ULAK, il testo è articolato come segue:

- Le premesse stabiliscono l'obiettivo di definire le procedure per l'esenzione dall'obbligo di versamento dei contributi all'ente bilaterale del Paese ospitante in caso di distacco;
- L'articolo 2, paragrafo 1, sintetizza le disposizioni della normativa tedesca in materia di distacco vigenti al momento dell'accordo, compresa l'applicazione di contratti collettivi nel settore edile, in particolare per quanto riguarda i minimi retributivi e il contributo pari al 14,70% del salario lordo da versare per il finanziamento dell'indennità per ferie dovuta dall'ULAK. La sezione rileva inoltre gli obblighi di dichiarazione in caso di distacco nei confronti dell'ULAK e dell'Agenzia delle Entrate tedesca.
- L'articolo 2, paragrafo 2, mostra i prelievi sul salario che i datori di lavoro sono tenuti a versare in Germania come contributi agli enti bilaterali o per remunerare le ferie e per altre indennità previste per legge o dai contratti collettivi applicabili nel settore edile (si veda la tabella in basso);
- L'articolo 3, paragrafo 1, sintetizza le disposizioni della normativa italiana in materia di distacco vigenti al momento dell'accordo, tra cui l'applicazione di tale normativa e delle disposizioni dei contratti collettivi applicabili ai lavoratori nel territorio in cui sono distaccati, l'obbligo di registrazione dei lavoratori distaccati all'ente bilaterale italiano, e ulteriori obblighi in materia di certificazione della regolarità della posizione del datore di lavoro dal punto di vista previdenziale;
- L'articolo 3, paragrafo 2, mostra i prelievi sul salario che i datori di lavoro sono tenuti a versare in Italia come contributi agli enti bilaterali o per remunerare le ferie e per altre indennità previste per legge o dai contratti collettivi applicabili nel settore edile (si veda la tabella seguente);
- L'articolo 4 esonera le imprese distaccanti dal versamento dei contributi sopra descritti nel Paese ospitante, a condizione che continuino a pagare i contributi equivalenti nel Paese di origine;

- L'articolo 5 fornisce alcune definizioni e l'articolo 6 specifica che la CNCE è l'organismo italiano responsabile di attuare la condivisione delle informazioni prevista dall'accordo, nonostante le informazioni e i relativi pagamenti in Italia avvengano attraverso casse istituite a livello locale (le *Casse Edili*);
- L'articolo 7 descrive la procedura per l'esenzione come segue:
 1. Le imprese distaccanti incaricano il loro ente bilaterale nel Paese di origine di presentare la dichiarazione di distacco per loro conto;
 2. L'ente verifica la regolarità contributiva dell'impresa distaccante, riceve una dichiarazione attestante la volontà dell'impresa di continuare il versamento dei contributi per i lavoratori distaccati nel Paese di origine e trasmette le informazioni all'ente omologo del Paese ospitante unitamente a un elenco dei lavoratori distaccati;
 3. L'ente bilaterale del Paese ospitante esenta le imprese distaccanti dal versamento dei contributi, mentre quello del Paese di origine si impegna a monitorare il pagamento dei contributi nel Paese di origine, a sanzionare le irregolarità e ad informare l'ente del Paese ospitante delle stesse;
 4. Qualora l'ente bilaterale del Paese ospitante rilevi lavoratori distaccati non precedentemente dichiarati, l'ente del Paese di origine verifica se sono o dovrebbero essere iscritti a quest'ultimo. Finché il datore di lavoro non può dimostrare che le condizioni per l'esenzione siano soddisfatte, l'ente bilaterale del Paese ospitante può imporre il pagamento dei contributi e attivare procedure esecutive;
 5. Le disposizioni finali prevedono: l'obbligo di dichiarare modifiche relative al distacco, la registrazione a enti bilaterali nel Paese ospitante di norma in assenza di una richiesta di esenzione da parte del datore di lavoro, l'impegno delle parti ad attuare controlli e garantire un'ampia e reciproca condivisione delle informazioni, e il loro impegno ad elaborare formulari comuni per le dichiarazioni e a sostenere i rispettivi costi amministrativi;
- L'articolo 8 attribuisce pari valore alle versioni in lingua italiana e tedesca dell'accordo e richiede che eventuali modifiche siano apportate per iscritto;
- L'articolo 9 prevede una durata sperimentale di due anni e la sua tacita proroga annuale. Ciascuna parte può decidere di recedere dall'accordo inviando una comunicazione al più tardi sei mesi prima della scadenza. L'accordo cessa anche nel caso la contribuzione alle casse venga abrogata in uno dei paesi.

Tabella 1. Confronto dei costi come da Articoli 2(2) e 3(2) dell'accordo CNCE-ULAK

Prelievi sul salario lordo - Germania - Sezione 2(2)	Quota sul salario lordo	Prelievi sul salario lordo - Italia -Sezione 3(2)	Quota sul salario lordo
<i>Ferie retribuite</i>	14,70%	<i>Ferie retribuite</i>	8,5%
<i>Indennità per formazione professionale</i>	2,50%	<i>Tredicesima</i>	10%
<i>Pensione integrativa</i>	2,60%	<i>Livello minimo dei contributi per scatto di anzianità, formazione professionale e prevenzione degli infortuni sul lavoro (variabile a seconda del fondo locale):</i>	6,5%
Indennità per maltempo	2%		
Totale intermediato dall'ULAK	21,80%	Totale intermediato dalle Casse edili	25%
Tredicesima (pagata direttamente al lavoratore)	7,18%		
		Importo massimo delle ferie annuali retribuite, comprensivo delle ferie supplementari (pagato direttamente al lavoratore)	4,95%
Totale	28,98%	Totale	29,95%

Processo di adozione e ruolo delle diverse parti interessate coinvolte

I requisiti necessari per procedere agli accordi sono stati: (i) il riconoscimento dei contributi agli enti bilaterali e di altri versamenti come parte dei minimi retributivi a cui hanno diritto i lavoratori distaccati; (ii) il riconoscimento delle similarità dei contributi e dei relativi importi in tutti i paesi coperti.

In particolare, per quanto riguarda l'Italia, il Ministero del lavoro ha più volte sottolineato l'obbligo per le imprese operanti nel settore edile di contribuire agli enti bilaterali, obbligo che si applica, ai sensi del recepimento nazionale della direttiva sul distacco dei lavoratori, anche alle imprese straniere, a meno che non si applichino disposizioni normative analoghe nel Paese di origine.

Tale principio è stato chiarito in particolare con il parere 24/2007 del 23 settembre 2007 e, successivamente, con il Protocollo d'intesa siglato il 9 aprile 2013 tra il Ministero del lavoro e le parti sociali.

Il protocollo ha riconosciuto l'obbligo per le imprese straniere operanti nel settore edile in Italia di iscrivere i propri lavoratori all'ente bilaterale e di contribuire a quest'ultimo riconoscendo al contempo la facoltà per la CNCE di sottoscrivere accordi con enti bilaterali stranieri che esentino le imprese da tale obbligo, a condizione che: (i) l'esenzione sia reciproca e (ii) i lavoratori beneficino di una protezione analoga nel Paese di origine. È interessante rilevare che il Protocollo ha stabilito altresì che le imprese distaccanti debbano presentare alla CNCE documenti attestanti il regolare versamento dei contributi previdenziali nel Paese di origine, una misura equivalente alla certificazione sul regolare pagamento dei contributi previdenziali richiesta alle imprese stabilite in Italia per l'esecuzione di lavori edili (DURC). Al fine di facilitare le attività di monitoraggio, è inoltre previsto un processo di scambio di informazioni tra la CNCE e le filiali locali del Ministero del lavoro.

Gli accordi firmati dalla CNCE dedicano pertanto un'attenzione particolare al peso dei contributi dovuti agli enti bilaterali e ad altri prelievi sui salari lordi presenti nei paesi coperti.

Poiché il distacco di lavoratori è soggetto alla legislazione di due paesi allo stesso tempo, questo confronto è stato effettuato per coppie, portando a una serie di accordi transnazionali bilaterali.

Il primo confronto è stato effettuato tra la CNCE e l'ULAK, aprendo la strada ad analoghi esercizi che coinvolgono altre coppie di enti bilaterali e alla sigla dei relativi accordi (da ultimo riguardanti Italia e San Marino). La collaborazione è stata agevolata anche dal supporto delle parti sociali europee nel settore edile.

Aspetti giuridici a livello UE e nazionale che agevolano o ostacolano l'accordo

La base giuridica degli accordi è costituita dalle disposizioni nazionali di recepimento della direttiva sul distacco dei lavoratori, in particolare per quanto concerne il diritto dei lavoratori distaccati a ricevere una retribuzione e a un periodo minimo di ferie annuali retribuite in linea con le disposizioni di legge o dei contratti collettivi in vigore nel Paese ospitante.

Come spiegato nella sezione precedente, in Italia la legittimità degli accordi è riconosciuta anche da un parere del Ministero del lavoro ed, infine, da un Protocollo d'intesa siglato tra il Ministero del lavoro e le parti sociali.

I testi si basano sia sulle disposizioni italiane di recepimento della direttiva sul distacco dei lavoratori sia sulla legislazione e giurisprudenza in materia che confermano l'applicabilità dell'obbligo di versamento di contributi agli enti bilaterali in capo a tutte le imprese che svolgono lavori edili.

Una volta riconosciuto l'obbligo di registrazione e contribuzione alle Casse Edili italiane in caso di distacco, il Ministero del lavoro richiama la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di libera prestazione di servizi per sottolineare che si devono evitare oneri amministrativi in grado di rendere la fornitura di prestazioni meno attraente. Sebbene le restrizioni siano consentite alla luce di "ragioni d'interesse generale", come la tutela dei lavoratori, esse non

dovrebbero andare oltre a quanto necessario per raggiungere l'obiettivo perseguito (il ministero ha in particolare fatto riferimento alle sentenze nelle cause C-55/94 e C-60/03)².

In deroga a tali considerazioni, le esenzioni dall'iscrizione all'ente bilaterale del Paese ospitante sono considerate legittime ogniqualvolta i lavoratori godono di un livello di protezione comparabile nel Paese di origine. Gli accordi tra enti bilaterali appaiono come uno strumento particolarmente appropriato per identificare tali situazioni in quanto garantiscono la comprensione reciproca dei simili livelli di protezione disponibili nei paesi coperti, riducendo il rischio di conflitto tra norme. Garantendo la continuità dei contributi agli enti del Paese di invio, gli accordi mantengono l'applicazione di tutti gli elementi della retribuzione ritenuti obbligatori a livello nazionale.

Azioni attuate per affrontare gli ostacoli

Le parti firmatarie mantengono rapporti costanti per il controllo delle imprese e delle dichiarazioni. Questo dialogo cooperativo consente la risoluzione dei casi di irregolarità.

Risultati dell'accordo

Ci sono circa 1.000 imprese che distaccano lavoratori ogni anno dall'Italia (ciascuna per almeno 2-3 lavoratori) e la CNCE può certificare la regolarità contributiva delle stesse, sia prima che durante il periodo di distacco.

Il numero di imprese che utilizzano l'esenzione registra un costante aumento.

² Si veda il suddetto parere 24/2007.

IL 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 delle costruzioni, favorendo la creazione di accordi di scambio di informazioni per monitorare e facilitare il distacco di lavoratori.

Il progetto si basa sulle pratiche in atto tra gli enti bilaterali in Italia, Germania, Austria e Francia, dove tali enti, sostenuti dai governi, hanno negoziato e concluso con successo accordi che semplificano le procedure necessarie per il distacco di lavoratori all'estero, assicurando al contempo che i datori di lavoro distaccanti rispettino il pagamento degli elementi salariali dovuti (come l'indennità per ferie) e consentendo facilmente la verifica delle informazioni pertinenti nel paese di origine, ove necessario.

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.