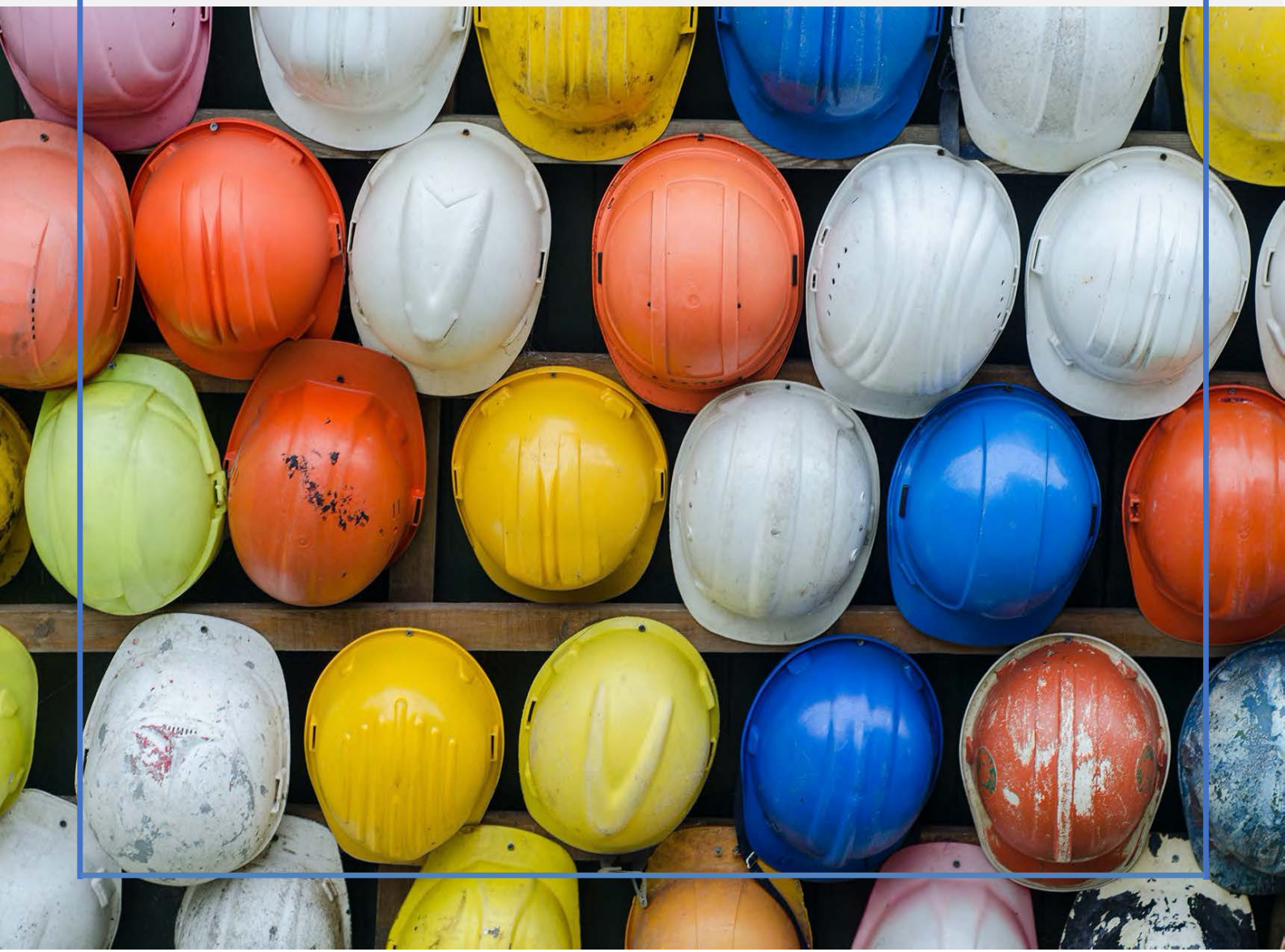


Linee guida

Accordi di cooperazione per la lotta contro il distacco illegale e la violazione delle normative in materia di relazioni di lavoro, condizioni di impiego e salute e sicurezza sul lavoro firmati dalla Romania con Grecia, Ungheria, Italia, Portogallo e Spagna

Autore: Ministero del lavoro e della giustizia sociale della Romania

Febbraio 2021



Rischi o preoccupazioni oggetto dell'accordo

Questi accordi sono stati adottati per rafforzare la cooperazione con altri Stati membri al fine di affrontare preoccupazioni in merito al distacco illegale di lavoratori per quanto concerne i rapporti di lavoro, le condizioni di impiego e la salute e sicurezza sul lavoro.

Una caratteristica molto importante di tutti gli accordi è la definizione delle aree di interesse comune. A seconda delle parti firmatarie, ciò può variare notevolmente. Ad esempio, uno Stato che riceve un gran numero di lavoratori distaccati potrebbe voler dare priorità all'azione, mentre uno Stato con un gran numero di lavoratori che emigrano dal proprio territorio potrebbe sottolineare l'importanza dell'informazione e delle misure in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Tutte queste aree prioritarie devono essere identificate e incluse nel testo finale e la loro priorità deve essere convenuta tra le parti firmatarie.

I protocolli di cooperazione con l'Italia e la Spagna sono stati firmati per il gran numero di cittadini rumeni che lavorano/sono distaccati in Italia/Spagna. L'obiettivo è quello di uniformare le condizioni di impiego per i lavoratori rumeni e locali.

Il protocollo con l'Ungheria è stato mosso dalla necessità di cooperazione a causa della mobilità transnazionale di lavoratori e imprese, essendo molto inferiore il numero di lavoratori distaccati da/verso l'Ungheria.

Il termine per il recepimento della direttiva 2014/67/UE è scaduto il 18 giugno 2016. Tutti gli Stati membri hanno attuato tale legislazione (richiedendo, tra l'altro, alle imprese che distaccano lavoratori sul loro territorio di presentare dichiarazioni sul distacco prima dell'inizio dello stesso¹). Tuttavia, i dati statistici raccolti a livello di tutti gli Stati membri, basati su una metodologia comune, comparabile tra gli Stati membri, sono ancora insufficienti per consentire un quadro accurato del numero di lavoratori distaccati.

L'altra fonte di dati raccolti a livello europeo sono i dati sul distacco forniti dal certificato A1. Va rilevato che i dati derivati da tale certificato forniscono solo un quadro indicativo del fenomeno del distacco intra-UE, a causa di diverse limitazioni dei dati.

Di seguito sono riportate le statistiche relative ai certificati A1 emessi negli ultimi anni dalla Romania e dagli Stati firmatari per il periodo 2014 – 2018²:

Romania come Stato di origine – Certificati A1 emessi/anno						
Stato ospitante		Romania (2014)	Romania (2015)	Romania (2016)	Romania (2017)	Romania (2018)
	Grecia	148	359	95	164	112
	Ungheria	359	443	357	437	382
	Italia	7976	6518	7110	6025	5543
	Portogallo	39	80	570	34	54
	Spagna	2453	7027	74	379	367

¹ Commissione europea (2019), RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSIGLIO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO relativa all'applicazione e all'attuazione della direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e recante modifica del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno ("regolamento IMI"). {SWD(2019) 337 final}. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM:2019:426:FIN>

² Dati provenienti dalle relazioni pubblicate dalla Commissione sui certificati A1 emessi nel 2015-2018: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?pager.offset=10&catId=471&langId=en&moreDocuments=yes>

Stato di origine – Certificati A1 emessi/anno						
Romania come Stato ospitante		Grecia	Ungheria	Italia	Portogallo	Spagna
	Romania (2014)	22	691	819	52	1230
	Romania (2015)	37	596	869	85	1823
	Romania (2016)	151	740	1079	57	1493
	Romania (2017)	152	471	1773	25	1681
	Romania (2018)	132	463	2715	49	1717

Obiettivi degli accordi

L'obiettivo principale era quello di creare un partenariato amministrativo permanente negli ambiti delle relazioni di lavoro, delle condizioni di impiego e della salute e sicurezza sul lavoro.

Al fine di razionalizzare il flusso di informazioni, gli accordi contengono il riferimento alla creazione di un unico punto di contatto tra le due parti avente capacità decisionale. I punti di contatto sono stati istituiti a livello degli ispettorati del lavoro di RO, EL, ES, HU, IT e PT.

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

Lavoratori:	Molti cittadini lavorano negli Stati membri interessati come lavoratori distaccati o transfrontalieri.
Imprese:	Un numero significativo di imprese distacca lavoratori negli Stati membri interessati.
Sindacati:	
Organizzazioni datoriali:	
Enti bilaterali:	
Attori istituzionali:	Le istituzioni che sono parti dell'accordo beneficiano di un rafforzamento delle attività di cooperazione bilaterale, il che significa che migliorano anche la loro capacità di informare i lavoratori riguardo ai loro diritti e obblighi.

Caratteristiche principali

I principali risultati attesi degli accordi sono:

- scambio di informazioni tra le parti firmatarie, vale a dire, il Ministero del lavoro e della protezione sociale della Romania e: il Ministero del lavoro e della sicurezza sociale della Grecia; l'Ispettorato del lavoro italiano; l'Ispettorato del lavoro portoghese; l'Ispettorato del lavoro e della sicurezza sociale spagnolo (ITSS); e l'Ispettorato del lavoro ungherese;
- nell'ambito della prestazione di servizi transnazionali: cooperazione e assistenza tecnica necessaria per quanto riguarda richieste giustificate di informazioni, compreso nei casi di abusi e di attività illecite transnazionali;
- sostegno reciproco per verificare che l'impresa distaccante disponga di risorse logistiche e umane adeguate a svolgere la sua attività e che eserciti un'attività significativa nello Stato membro d'origine;
- realizzazione di speciali campagne di controllo o elaborazione di relazioni sulle condizioni di impiego dei cittadini nell'altro Stato o su altri aspetti di interesse;
- scambio di informazioni riguardanti le imprese dell'altro Stato operanti sul suo territorio. Informazione reciproca sugli infortuni sul lavoro, sui risultati delle indagini e sulle misure adottate a seguito di tali infortuni.

Processo di adozione e ruolo delle diverse parti interessate coinvolte

Per quanto riguarda il protocollo di cooperazione tra gli ispettorati del lavoro rumeno e italiano, l'elaborazione e la conclusione del protocollo è stato uno dei risultati del progetto EMPOWER³ realizzato da: l'Istituto "Guglielmo Tagliacarne" in Italia; il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dell'Italia; l'Ispettorato del lavoro dalla Romania per un periodo di 12 mesi (2009 – 2010)⁴.

Nel caso dell'Italia, la firma dell'accordo è inoltre un esempio chiave di cooperazione a lungo termine nata come diretta conseguenza del progetto "EMPOWER – Exchange of Experiences and Implementation of Actions for Posted Workers".

Il Protocollo d'intesa e di cooperazione per lo scambio di informazioni e la cooperazione tra l'Ispettorato del lavoro rumeno e l'ITSS spagnolo è un quadro per la cooperazione amministrativa permanente e lo scambio di informazioni tra le parti firmatarie, negoziato e firmato dalle due istituzioni. Tale Protocollo d'intesa è stato firmato a causa del gran numero di cittadini rumeni che lavorano/sono distaccati in Spagna. L'obiettivo è quello di uniformare le condizioni di impiego per i lavoratori rumeni e locali.

Analogamente, il Protocollo d'intesa tra l'ispettorato del lavoro della Romania e l'Autorità per le condizioni di lavoro del Portogallo mira a istituire un quadro per la cooperazione amministrativa, nonché uno scambio di informazioni tra le parti sull'applicazione della legislazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro e di occupazione.

Tali accordi tecnici sono stati negoziati dalle istituzioni firmatarie. Prima della firma, gli accordi sono stati sottoposti all'approvazione del Ministero degli affari esteri (nel caso della Romania).

L'Accordo di cooperazione tra il Ministero del lavoro, della famiglia e della protezione sociale rumeno e il Ministero del lavoro e della sicurezza sociale della Repubblica ellenica è stato firmato dai rispettivi ministri del lavoro. L'accordo è entrato in vigore alla data dell'ultima notifica tramite canali diplomatici a seguito del completamento

³ Il progetto EMPOWER è stato finanziato dal programma PROGRESS della CE (Bando europeo VP/2009/015 – Progetto pilota – Condizioni di lavoro e di vita dei lavoratori distaccati).

⁴ Per ulteriori informazioni, consultare: https://www.inspectiamuncii.ro/web/itm-teleorman/proiecte/-/asset_publisher/bpvOvwn17Oc6/content/proiectul-empower?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.inspectiamuncii.ro%2Fweb%2Fitm-teleorman%2Fproiecte%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_bpvOvwn17Oc6%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-2%26p_p_col_count%3D1.

delle procedure giuridiche nazionali. Tali procedure legali erano necessarie per la Romania, perché il documento è stato approvato dal governo.

La decisione del governo rumeno richiedeva il parere del Ministero degli affari esteri e delle parti sociali come misure obbligatorie.

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

A seconda delle responsabilità nazionali delle parti firmatarie, potrebbero verificarsi ulteriori ritardi in quanto la competenza specifica potrebbe essere suddivisa tra più attori a livello nazionale. Ad esempio, in Irlanda i rapporti di lavoro e le questioni inerenti alla salute e alla sicurezza sul lavoro sono coperti da due agenzie indipendenti, mentre in Romania sono di competenza di un'unica agenzia.

Secondo la legislazione e la prassi nazionale in Romania, i ministri e le autorità pubbliche subordinate o sotto il loro coordinamento possono concludere protocolli o memorandum d'intesa con istituzioni omologhe di altri Stati, se:

- hanno il potere di firmare tali documenti di cooperazione in base alle proprie leggi e/o statuti di stabilimento e funzionamento; e
- tali protocolli o memorandum d'intesa non creano, modificano o estinguono diritti e obblighi legali o di altro tipo disciplinati dal diritto internazionale pubblico.

Tali protocolli o memorandum d'intesa vengono negoziati dalle istituzioni firmatarie, sono soggetti, prima della firma, al parere del Ministero degli affari esteri ed entrano in vigore alla data della loro firma.

Nel caso in cui gli accordi o protocolli firmati tra le istituzioni creino, modifichino o estinguano diritti e obblighi legali o di altro tipo, disciplinati dal diritto internazionale pubblico, allora questi rientrano nell'ambito di applicazione della legge n. 590/2003. Essa riguarda i trattati, come successivamente modificati e completati, e prevede una differente procedura di negoziazione, firma ed entrata in vigore.

Tale legge (n. 590/2003) disciplina le condizioni in base alle quali possono essere conclusi trattati o accordi, sia a livello governativo che di dipartimento e stabilisce tutte le procedure da seguire dal momento dell'approvazione dei negoziati fino alla firma dei trattati/accordi.

In base alle disposizioni di detta legge, i trattati firmati sia a livello governativo che di dipartimento sono sottoposti al governo per l'approvazione mediante decisione governativa.

Tutti i protocolli, i memorandum d'intesa e gli accordi oggetto di analisi in questo progetto hanno tenuto conto del fatto che lo scambio di informazioni dovrebbe avvenire in formato digitale, in conformità con le disposizioni della legislazione nazionale sul regime dei dati personali in vigore in ciascuno Stato firmatario.

In Romania, le disposizioni legislative sulla tutela dei dati personali e sulla libera circolazione di tali dati sono in vigore dal 2001 e sono state aggiornate e armonizzate dopo l'adesione della Romania all'Unione europea con le disposizioni della legislazione europea (Regolamento UE/2016/679 - Regolamento generale sulla protezione dei dati).

A partire dal lancio del modulo pilota IMI per il distacco dei lavoratori nel 2011, l'Ispettorato del lavoro rumeno ha iniziato a utilizzare questo sistema per lo scambio di informazioni come richiesto dalla direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori. Pertanto, sul totale di 93 richieste di informazioni ricevute dall'Ispettorato del lavoro nel corso del 2011, 25 di esse sono state gestite tramite il sistema IMI⁵.

Dal 2012 le richieste di informazioni sui lavoratori distaccati ricevute/inviare in Italia sono gestite attraverso il sistema IMI e dal 2013 gli scambi di informazioni attraverso il sistema IMI hanno riguardato anche le richieste ricevute/inviare da Ungheria, Spagna, Portogallo e Grecia⁶.

5 Si veda: <https://www.inspectiamuncii.ro/raport-anual-al-activitatii-inspectiei-muncii> - Relazione sulle attività dell'Ispettorato del lavoro per il 2011.

6 Si veda: <https://www.inspectiamuncii.ro/raport-anual-al-activitatii-inspectiei-muncii> - Relazione sulle attività dell'Ispettorato del lavoro per il 2012 e il 2013.

Con l'adozione e l'entrata in vigore della direttiva 2014/67/UE concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE, l'uso del sistema IMI è diventato obbligatorio e tutti gli ispettorati del lavoro hanno l'obbligo legale di rispondere a eventuali richieste di informazioni provenienti da altri Stati membri tramite l'IMI.

Conformemente all'articolo 21 della direttiva, gli Stati membri possono applicare accordi o intese bilaterali concernenti la cooperazione amministrativa e l'assistenza reciproca tra le loro autorità competenti per quanto riguarda l'applicazione e il monitoraggio delle condizioni di impiego applicabili ai lavoratori distaccati di cui all'articolo 3 della direttiva 96/71/CE. Tuttavia, tali accordi o intese non devono avere effetti negativi sui diritti e sugli obblighi delle persone e delle imprese interessate.

Nell'ambito dei suddetti accordi o intese bilaterali, le autorità competenti degli Stati membri devono utilizzare il più possibile il sistema IMI. Se un'autorità competente di uno degli Stati membri interessati comunica con il sistema IMI, quest'ultimo deve essere utilizzato, ove possibile, per qualsiasi ulteriore azione richiesta.

L'utilizzo del sistema IMI è semplice e ha il vantaggio di garantire il rispetto di tutte le norme europee e nazionali in materia di protezione dei dati personali.

Secondo i dati del questionario del comitato di esperti sul distacco dei lavoratori, la maggior parte degli Stati membri (Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Germania, Spagna, Finlandia, Lituania, Lussemburgo, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Estonia, Danimarca, Croazia, Francia, Paesi Bassi) hanno in vigore accordi bilaterali o dichiarazioni congiunte con altri Stati membri riguardanti il distacco di lavoratori e la cooperazione amministrativa tra diverse autorità. Molti di questi Stati membri riferiscono di utilizzare tali accordi in sostituzione o in aggiunta al sistema IMI.

Tuttavia, vi sono anche molti Stati membri (Repubblica ceca, Germania, Ungheria, Irlanda, Italia, Lituania, Lettonia, Malta, Portogallo, Svezia, Slovacchia, Cipro e Paesi Bassi) che comunicano solo attraverso il sistema IMI per la cooperazione amministrativa per la sua praticità in assenza di accordi bilaterali applicabili.

Anche la Romania si avvale del sistema IMI per lo scambio di informazioni con tutti gli Stati membri, indipendentemente dall'esistenza degli accordi di cooperazione bilaterale. Ad esempio, nel 2019 la maggior parte delle richieste di informazioni IMI sono state inviate da: Austria (242), Belgio (103), Francia (52) e Italia (49).

Nello stesso periodo, l'ufficio di collegamento all'interno dell'Ispettorato del lavoro ha inviato 34 richieste di informazioni (IMI) sul distacco di dipendenti per servizi transnazionali ai rispettivi uffici in Italia, Francia, Germania, Paesi Bassi, Ungheria, Bulgaria, Svezia, Belgio, ecc.

7 Si veda: Commissione europea (2019), op. cit.

8 Si veda: <https://www.inspectiamuncii.ro/raport-anual-al-activitatii-inspectiei-muncii> - Relazione sulle attività dell'Ispettorato del lavoro per il 2019.

Azioni attuate per affrontare gli ostacoli

La definizione di priorità per accordi specifici dovrebbe attenuare i ritardi. Dovrebbe essere un processo obiettivo e tenere conto del numero di lavoratori che emigrano e del numero di distacchi. Una volta completata l'analisi delle parti competenti, la parte negoziale dovrebbe chiedere alle agenzie subordinate di agire con la debita diligenza. Ciò è difficile quando l'accordo è firmato a livello governativo e deve coinvolgere un gran numero di attori (ministeri e agenzie).

Risultati dell'accordo

Le parti firmatarie utilizzano il sistema IMI per lo scambio di informazioni sicure in caso di accordi firmati dall'Ispettorato del lavoro rumeno con gli ispettorati del lavoro di IT, ES ed EL.

Nei casi di cooperazione con HU e PT, l'uso del sistema IMI è stato combinato con i sistemi convenzionali per lo scambio sicuro di informazioni.

Dal gennaio 2016, il volume di scambio di informazioni è stato di 310 richieste IMI ricevute dall'Ispettorato del lavoro rumeno da una serie di istituzioni degli Stati firmatari degli accordi oggetto di analisi⁹:

- Grecia: 3 richieste;
- Ungheria: 4 richieste;
- Italia: 283 richieste;
- Spagna: 20 richieste.

Da gennaio 2016, l'Ispettorato del lavoro rumeno ha inviato tramite il sistema IMI 92 richieste di informazioni a:

- Ungheria: 8 richieste;
- Italia: 79 richieste;
- Spagna: 5 richieste.

La necessità di rispondere entro un chiaro termine di tempo stabilito dalla direttiva 2014/67/UE, nonché le categorie di informazioni richieste, hanno portato a un aumento delle ispezioni mirate al fine di verificare il rispetto della legge e a una maggiore capacità degli ispettori di individuare abusi o irregolarità in caso di distacco di lavoratori.

Per quanto riguarda le altre attività svolte sulla base del Protocollo di cooperazione con la Spagna, nell'ambito dello scambio di buone prassi, l'ispettorato del lavoro ha organizzato un seminario per presentare l'approccio spagnolo per quanto concerne le attività ispettive.

Il principale risultato del progetto EMPOWER è la conclusione di un Protocollo di collaborazione tra l'Ispettorato del lavoro rumeno e la Direzione generale per l'attività ispettiva posta sotto la vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali italiano.

Le attività sviluppate nel quadro del Protocollo comprendono l'elaborazione di una guida per gli ispettori del lavoro e i datori di lavoro: *Vademecum – Distacco di lavoratori nell'Unione europea* e l'organizzazione di seminari nazionali per gli ispettori del lavoro a Bucarest, Iași e Timișoara.

⁹Dati comunicati dall'Ispettorato del lavoro, ottenuti dalla piattaforma IMI.

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



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.