

## Posted workers

La condizione dei lavoratori in distacco transnazionale in Europa

a cura di Rossana Cillo e Fabio Perocco

# Le criticità del distacco transnazionale e l'intervento del sindacato

Mercedes Landolfi

Fillea CGIL, ex Dipartimento Politiche Internazionali

**Abstract** The chapter focuses on the intervention of the construction sector unions at the national, European and transnational levels. Based on the analysis of actual cases, for the resolution of which the unions played a central role, this chapter examines the areas and dynamics where the interventions for the protection and defence of Italian and foreign workers victims of fraudulent posting have developed. Thanks to its double role of sending and receiving country, Italy was the country from which investigations and actions went beyond the European borders, to the point of conceiving effective synergistic strategies of international cooperation.

**Keywords** Posted workers. Dumping. Exploitation. Trade Union.

**Sommario** 1 Introduzione. – 2 Le criticità nei distacchi verso l'Italia. – 2.1 La ricostruzione post-terremoto a L'Aquila. – 2.2 La 'giungla delle SAE' e la ricostruzione post-terremoto a Macerata. – 3 L'intervento del sindacato nell'ambito del distacco transnazionale. – 3.1 Le specificità del caso italiano e le difficoltà di intervento per il sindacato. – 3.2 L'intervento del sindacato a livello europeo e la cooperazione transnazionale tra sindacati tra criticità irrisolte e nuove sfide. – 4 Conclusioni.

## 1 Introduzione

Da più di quindici anni il sindacato italiano si è trovato ad affrontare le molteplici criticità dell'attuazione della direttiva sul distacco transnazionale, un'esperienza che si è rivelata un'ottima palestra per affermare le capacità vertenziali e per sperimentare nuove modalità di tutela globale e che, ancora oggi, costituisce una delle scommesse più alte per le organizzazioni dei lavoratori. Da subito la regolamentazione connessa al principio della libera circolazione di persone nell'ambito di una prestazione di servizi nell'Unione Europea è apparsa come un tema ostico e di difficile comprensione per tutti - imprese, lavoratori, organizzazioni sindacali e servizi ispettivi -, tanto nel caso di distacchi verso l'Italia, quanto nel caso di distacchi dall'Italia verso l'estero.

La direttiva madre del 1996 prevedeva la specifica determinazione di un periodo limitato di distacco da effettuarsi applicando la legislazione sulle condizioni di lavoro del Paese ricevente (orari massimi di lavoro e periodi minimi di riposo, durata minima delle ferie annuali retribuite, tariffe minime salariali, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario) e la regolamentazione sul regime pensionistico del Paese di invio. Dopo una fase iniziale in cui l'applicazione della normativa sul distacco sembrava non presentare particolari problemi, il libero invio di forza lavoro da parte delle aziende da un Paese europeo all'altro è apparso come uno strumento per derogare alle leggi nazionali sul lavoro e agli accordi definiti dai contratti collettivi nazionali: anche non presupponendo alcuna deliberata volontà di non rispettare le regole, la normativa sul distacco aveva infatti maglie molto larghe e la possibilità di non essere rispettata in toto e applicata correttamente. Facendo riferimento all'esperienza italiana, ma non solo, è possibile rilevare come, tra le normative comunitarie, la direttiva sul distacco sia quella che presenta le maggiori criticità, tanto che, dalla sua prima emanazione nel 1996, sono già state introdotte tre revisioni che hanno modificato o integrato le misure previste dal testo originario.

## 2 Le criticità nei distacchi verso l'Italia

L'impatto quantitativo del distacco transnazionale nel settore dell'edilizia non sembra essere particolarmente rilevante e, in ogni caso, tende a essere localizzato quasi esclusivamente nelle regioni del Nord e nella capitale. L'importanza dell'impatto del distacco transnazionale sul mercato del lavoro italiano emerge più chiaramente se si considera la casistica legata ai distacchi operati da imprese straniere di proprietà italiana con filiali nei nuovi Stati membri dell'Unione Europea (UE), in particolare in Romania, Polonia, Slovenia. Questa

casistica è spesso correlata a meccanismi concorrenziali che portano a un palese peggioramento delle condizioni di lavoro, facendo leva da un lato sul fatto che i documenti necessari per attivare un distacco transnazionale sono facilmente falsificabili e non permettono una verifica del mantenimento della regolarità del rapporto di lavoro nel Paese di origine, dall'altro sul fatto che l'Ispettorato del lavoro incontra grandi difficoltà nell'ottenere in tempi brevi informazioni per verificare la correttezza del rapporto lavorativo e della contribuzione sociale nei Paesi di invio.

Via via che l'utilizzo del distacco europeo si è andato diffondendo, le organizzazioni sindacali si sono rese conto che si tratta di una normativa particolare, che si presta facilmente a fenomeni di distorsione e che viene spesso usata per introdurre, sia in Italia che in altri Stati membri dell'UE, meccanismi legalizzati di concorrenza sleale tra imprese e lavoratori, tanto da rivelarsi come una vera e propria spina nel fianco dell'Europa sociale. Per fare fronte a questa complessità e a queste problematiche, che spesso hanno portato a vertenze di difficile soluzione, i sindacati e i servizi ispettivi e di vigilanza hanno dovuto affinare e specializzare le proprie competenze. Per comprendere a fondo i meccanismi per tutelare i lavoratori, le federazioni sindacali dei settori più interessati dal distacco transnazionale, come l'edilizia, i trasporti e il comparto metalmeccanico, hanno investito nella formazione dei propri funzionari, arrivando fino al livello territoriale. Dopo una fase iniziale in cui la materia del distacco è stata di esclusivo appannaggio dei livelli sindacali nazionali, in particolare dei dipartimenti internazionali, le crescenti richieste di intervento da parte delle strutture provinciali hanno convinto della necessità di un ampio intervento divulgativo, finalizzato a fornire una conoscenza dettagliata della normativa sul distacco europeo per risolvere i problemi incontrati dai lavoratori distaccati stranieri e italiani.

Uno dei primi casi con cui i sindacati italiani si sono dovuti confrontare risale al 2012 e ha visto coinvolti dei lavoratori edili in procinto di essere assunti dalla sede distaccata in Polonia di una impresa basata ad Arbatax, in Sardegna. La richiesta di aiuto partì da alcuni sindacalisti locali, che inviarono al Dipartimento Internazionale della Fillea Cgil (Federazione Italiana dei Lavoratori del Legno, dell'Edilizia, delle industrie Affini ed estrattive) un contratto di lavoro a tempo determinato siglato a Varsavia e redatto in doppia lingua, italiano e polacco. L'impresa coinvolta - un colosso della logistica e dell'ingegneria italiana trasferitosi anni fa in Polonia - aveva predisposto un contratto di durata annuale, che avrebbe dovuto essere firmato da lavoratori polacchi, romeni e italiani, alcuni dei quali mai stati in Polonia, e che prevedeva retribuzioni, orari di lavoro, regime contributivo e altri termini non conformi al Contratto collettivo italiano dell'edilizia, ma in linea con i termini applicati in Polonia. Ovviamente tutto ciò non aveva nulla di regolare e non rispettava

quanto previsto dalla normativa sul distacco europeo: l'articolo 5 del contratto, ad esempio, prevedeva che «per le questioni non regolate dal seguente contratto [venissero] applicate le provvigioni del Codice di lavoro polacco e [che] tutte le divergenze [avrebbero dovuto essere] risolte davanti al Tribunale del lavoro in Polonia» (Cillo 2017, 8; trad. dell'Autrice).

Erano anni di forte crisi economica, per di più in una regione come la Sardegna, dove il lavoro scarseggiava, e i lavoratori volevano firmare. In siffatto frangente le strutture sindacali territoriali non sapevano come intervenire, soprattutto non sapevano se il caso di cui erano venute a conoscenza costituisse una pratica fraudolenta da perseguire informando gli ispettori del lavoro. Solo l'intervento congiunto della struttura sindacale nazionale e di quella territoriale impedì ai lavoratori di accettare condizioni fuori da ogni regola e permise di bloccare sul nascere uno dei primi casi di falso distacco rilevati in Italia. A fronte di un caso risolto positivamente, occorre però rilevare che non tutti i lavoratori si rivolgono al sindacato e che per qualche decina di lavoratori 'a rischio' individuati ce ne sono centinaia che non vengono raggiunti né dalle strutture sindacali, né dagli organi ispettivi.

Nell'ultimo decennio, con la crescita dei casi di distacco non genuini, sono aumentate anche le denunce e le vertenze, sono apparsi i titoli sui giornali, le inchieste, gli interventi della procura e della magistratura. Il caso di Arbatax non è rimasto isolato: negli anni le strutture sindacali hanno visto rafforzarsi e affinarsi la tendenza che vede imprese straniere reclutare lavoratori all'estero per distaccarli in Italia e poi magari spostarli in altri Stati membri dell'UE. Alcune imprese straniere sono arrivate a pubblicare addirittura inserzioni sui giornali, promettendo lauti stipendi in cambio di fantomatici contratti, chiaramente non corrispondenti a quanto richiesto dalla direttiva sul distacco, né dalla contrattazione collettiva italiana. Più recentemente si è affermato un vero e proprio 'shopping delle braccia' ad opera di agenzie di intermediazione o imprese (spesso vere e proprie *letterbox companies*), che si occupano di organizzare il distacco transnazionale e lo spostamento di lavoratori provenienti soprattutto dall'Est Europa.

Nel corso degli anni sono stati scoperti molti episodi di grave sfruttamento, come il caso di Pesaro, che ha coinvolto organizzazioni criminali che sfruttavano lavoratori stranieri con paghe bassissime, oppure quello di Milano, dove, per l'Expò del 2015, sono arrivati interi pullman di lavoratori romeni che puntualmente sono stati sfruttati, ricattati, vessati e nascosti ai riflettori del grande evento internazionale. Altri casi emblematici sono stati riportati nell'inchiesta «Chi specula sugli schiavi romeni», pubblicata il 6 maggio 2013 dal settimanale *L'Espresso* e realizzata da Giovanni Tizian con l'aiuto della Fillea Cgil (Tizian 2013). L'inchiesta descrive passo per

passo come si organizzano le imprese straniere che distaccano verso l'Italia, offrendo lavoro a bassissimo costo e trattando i lavoratori come schiavi inconsapevoli, con paghe da fame, turni di lavoro massacranti, condizioni fuori da ogni norma di igiene, salute e sicurezza, nascondendo il tutto con contratti regolari e busta paga italiana (ma solo sulla carta, perché più della metà del compenso pattuito rimane alle imprese): «Muovendoci secondo le regole - racconta un direttore di un'agenzia italiana con sede a Bucarest - possiamo garantire un risparmio del 25-30 per cento alle imprese che si rivolgono a noi» (Tizian 2013). Non si tratta di piccole imprese, ma anche di big dell'industria tedesca e francese. Infatti, continua l'articolo,

sul fronte orientale della Ue l'export di braccia è diventato un'industria fiorente. Solo in Romania si contano 3.500 agenzie con titolari occidentali che hanno convertito la speranza di migliaia di disoccupati in un business milionario, il tutto sfruttando l'assenza di regole certe nei paesi membri dove approdano operai, muratori, camionisti e braccianti dell'Est Europa. (Tizian 2013)

## 2.1 La ricostruzione post-terremoto a L'Aquila

Un caso emblematico, che ha fatto scuola all'interno dell'organizzazione sindacale, ha riguardato la ricostruzione post-sismica a L'Aquila. Nel 2014 una grande operazione dei carabinieri ha portato all'arresto dei vertici di un'organizzazione criminale costituita appositamente per operare negli appalti dei cantieri del post-terremoto, dove ha commesso una serie imprecisata di reati. Tutto è partito da una ricerca del sindacato delle costruzioni, effettuata presso l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), l'Istituto Nazionale Assicurazione Infortuni sul Lavoro (INAIL) e le Casse Edili abruzzesi, che ha consentito di rilevare come un gruppo di lavoratori stranieri, impiegati in uno dei più grandi cantieri aquilani, in realtà non fosse registrato da nessuna parte. Apparentemente questi lavoratori erano inesistenti: non si riusciva a sapere se venissero pagati, né dove alloggiavano e come vivevano, erano fantasmi che lavoravano durante il giorno e di cui si perdevano le tracce una volta terminato il turno di lavoro. La mancata iscrizione di questi lavoratori alla Cassa Edile è stato il primo campanello d'allarme, che ha fatto capire che qualcosa non stava andando per il verso giusto.<sup>1</sup> L'indagine,

---

**1** Nel caso del settore edile, anche le imprese UE che distaccano lavoratori in Italia devono iscriversi presso le Casse Edili, che costituiscono una sorta di anagrafe presso cui le imprese devono registrare tutti i lavoratori regolari qualora nel Paese di origine non ci siano enti equivalenti, esistenti solo in Francia, Germania ed Austria.

partendo da un caso di distacco palesemente illecito, è arrivata ad individuare una serie di crimini di stampo camorristico-mafioso che spaziava dai reati fiscali, all'autoriciclaggio, fino all'intermediazione illecita e lo sfruttamento del lavoro.

L'indagine transnazionale, coordinata dalla Procura distrettuale presso il Tribunale dell'Aquila e denominata a ragione 'Social dumping', ha messo in luce l'esistenza di un'organizzazione dedita al reclutamento e allo sfruttamento di movimenti di manodopera provenienti dall'Est Europa. Nell'Ordinanza di custodia cautelare a firma del GIP del Tribunale de L'Aquila si legge:

Il contratto di distacco personale di n. 11 lavoratori romeni effettuato da un'impresa con sede in Romania, rappresentata in Italia da un'altra ditta come distaccataria, non è valido e si configura come illegale in quanto, pur citando la Legge 72/2000 che recepisce in Italia la Direttiva 96/71/CE sul distacco di lavoratori comunitari, di fatto mescola artatamente diverse normative, distacco comunitario, somministrazione di lavoro e distacco italiano. Il fatto che i contributi dei lavoratori venissero versati in Italia, contrariamente a quanto previsto dalla direttiva europea, configurerebbe il caso come distacco italiano; la citazione della ditta italiana, denominata come distaccataria, potrebbe configurarlo come un caso di somministrazione di personale, ma la ditta in questione non è una agenzia di somministrazione lavoro e non può impiegare personale.

L'organizzazione riusciva a procurare agli amministratori delle ditte impegnate nella ricostruzione post-terremoto de L'Aquila manodopera romena a basso costo, «giustificando formalmente» - si legge ancora nell'Ordinanza di custodia cautelare - «la presenza, con il ricorso del contratto di distaccamento in violazione di legge. Venivano procurati ai titolari delle ditte edili documenti fiscali utilizzati sia ai fini dell'evasione delle imposte e per la costituzione di fondi 'neri' da reimpiegare in attività economiche e speculative».

«Era stato creato un vero e proprio sodalizio criminale per il pagamento della retribuzione (50 euro a giornata, che spesso non venivano corrisposti) e per le questioni relative all'alloggio dei lavoratori», ha sottolineato Emanuele Verrocchi, a quel tempo segretario generale della Fillea de L'Aquila che seguì il caso:

vennero costituite ditte *ad hoc* al fine di celare una serie di frodi fiscali e una complessa attività di intermediazione illecita di manodopera. Le persone accusate erano titolari di ingenti contratti di appalto per lavori finalizzati alla ricostruzione post-sisma e si occupavano di garantire la domanda di manodopera costante nel tempo e di emettere fatture 'a saldo' per operazioni inesistenti, consentendo di evadere le imposte alle aziende di invio e di copri-

re con una parvenza di regolarità le uscite contabili delle aziende italiane, a cui poi gran parte di queste somme venivano restituite in nero per essere reinvestite in attività speculative.

Purtroppo, nel corso delle varie udienze in tribunale, i ricatti e le minacce hanno fatto prevalere la paura tra i lavoratori, impedendo loro di continuare a sostenere le testimonianze fornite inizialmente e facendo sì che, dopo una iniziale breve detenzione, le persone accusate potessero tornare libere a causa della mancanza di prove. Anche le imprese coinvolte non hanno subito alcuna condanna, poiché nel periodo in cui si è svolto il processo non esisteva ancora la nuova legge sul caporalato, approvata solo nel 2016.

Pur avendo avuto un epilogo amaro e deludente per il sindacato, che si era costituito parte civile nel procedimento, il caso aquilano ha segnato un cambio di passo, consentendo di individuare nuovi strumenti per scoprire e trattare casi di dumping sociale. Si è trattato, infatti, di un caso chiave, che ha dimostrato come la normativa sul distacco venga spesso utilizzata in modo fraudolento, come un meccanismo lecito che consente di commettere altri reati, organizzati e strettamente connessi alle attività della criminalità organizzata. Il sindacato ha compreso che sovente, dietro false retribuzioni, alloggi insalubri e mancanza di sicurezza sul lavoro ai danni di gruppi di lavoratori in distacco, si nascondono situazioni molto più complesse. Nel caso aquilano, infatti, - ha concluso Verrocchi - inizialmente la Procura non riusciva a comprendere bene come nel distacco non genuino potesse essere ravvisato un caso di reato penale: è stato proprio l'intervento del sindacato a fornire una serie di prove per mettere alle strette le imprese e a consentire al procedimento di compiere il suo iter.

Dopo L'Aquila, altre vicende meno famose sono state oggetto di procedimenti penali in Puglia, Emilia e Lombardia. Più in generale, è cresciuta l'attenzione delle istituzioni nei confronti di casi di distacco non genuini. In particolare, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è intervenuto sulla questione con la Circolare nr. 14/2015 dopo che un'impresa romana è salita agli onori della cronaca offrendo contratti di intermediazione con una riduzione del costo del lavoro del 40% grazie al taglio del salario indiretto («niente Inail, Inps, malattia, infortuni, Tfr, tredicesima») si poteva leggere nei volantini distribuiti nella provincia di Modena nell'aprile del 2015):

Gli annunci pubblicitari in questione riportano informazioni in netto contrasto con la disciplina comunitaria e nazionale in materia di distacco transnazionale e pertanto come il ricorso a tali 'servizi', possa dar luogo a ripercussioni, anche di carattere sanzionatorio, in capo alle imprese utilizzatrici. Si invitano pertan-

to gli Uffici [preposti alle attività ispettive] a prestare la massima attenzione a tali fenomeni [...] e avviare specifiche campagne informative. (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali 2015)

## **2.2 La 'giungla delle SAE' e la ricostruzione post-terremoto a Macerata**

Anche un'altra vicenda, salita agli onori delle cronache nazionali più recentemente, ha riguardato lavori di ricostruzione post-terremoto: nello specifico parliamo della ricostruzione a Macerata, che il sindacato ha denominato la 'giungla delle SAE', ovvero le Soluzioni Abitative in Emergenza allestite per far fronte al sisma che ha colpito l'Italia centrale il 24 agosto e poi il 26 e 30 ottobre 2016. In merito a questa vicenda la Procura ha concluso a fine gennaio 2021 una importante inchiesta durata quasi quattro anni, che ha portato a processo due imprenditori, uno italiano e uno romeno, che rischiano pene per intermediazione illecita, sfruttamento del lavoro, omissione di soccorso, violenza privata e subappalto illecito, per aver sfruttato decine di lavoratori senza alcun contratto, né giorni di riposo, costringendoli a restare quasi reclusi in cantiere dall'alba al tramonto.

La matrice dei reati e l'organizzazione somigliano a quelle rilevate a L'Aquila, tuttavia nel caso di Macerata le organizzazioni sindacali hanno osservato una maggiore spregiudicatezza e una violenza più intensa e sistematica da parte dell'organizzazione criminale nei confronti dei lavoratori sfruttati. Quando in cantiere si verificava qualche infortunio, non veniva prestato alcun soccorso né da parte del capo cantiere, né da parte degli altri lavoratori, anzi, si taceva. È stato proprio partendo da un episodio di omesso soccorso a un lavoratore straniero, infortunatosi nell'autunno del 2017 e tenuto nascosto in un container, pronto per essere rimpatriato in Romania, che la Fillea ha scoperto e denunciato quanto stava accadendo nei cantieri della ricostruzione. Questo lavoratore è stato segregato per nove ore, senza vestiti di ricambio ed alcun effetto personale, in una casetta nel cantiere dove si allestivano abitazioni per le famiglie dei terremotati. Il sindacato, presente in cantiere con un presidio stabile, lo ha individuato, soccorso e portato in un altro luogo, proteggendolo affinché non venisse scoperto e ricattato dal datore di lavoro:

Un nostro collega era al campo base di Pieve Torin [hanno raccontato Daniel Taddei e Massimo De Luca, segretari generali della Camera del lavoro e della Fillea di Macerata] e un operaio ci ha detto che c'era un infortunato in un container. Era romeno, non aveva preso lo stipendio, non aveva un telefono e non parlava italiano. Lo avrebbero rimandato in Romania a breve, perché aveva

la gamba ferita dopo una scivolata sul ghiaccio. Quando lo abbiamo intercettato erano già passate nove ore. Tra le fila degli sfruttati in quei cantieri c'era però anche un italiano, pure lui viveva al campo base. Da agosto fino a dicembre ha lavorato 10 ore al giorno, 6 giorni su 7, ma le ore dichiarate sono inferiori a quelle lavorate, ed è stato pagato tramite acconti molto al di sotto del contratto nazionale, non ha una busta paga. Pure a lui l'azienda ha chiesto di andarsene. (Nardi 2017)

Secondo quanto dichiarato da Taddei e De Luca durante una conferenza stampa del gennaio 2021, a seguito del rinvio a giudizio dei due imprenditori coinvolti: «Dei diciotto lavoratori che hanno avuto la forza di denunciare, solo per undici è stato possibile far riconoscere le giuste retribuzioni per il giusto contratto. Ci sono ancora sette lavoratori che devono essere pagati» (Sentimenti 2021). Successivamente, ad aprile 2021, si è concluso l'accertamento dell'ufficio dell'ispettorato di Macerata: ai sette lavoratori è stato riconosciuto quanto prevede il contratto collettivo nazionale dell'edilizia.

Dalle denunce è emerso che questi lavoratori non percepivano un salario regolare, ma solo quanto concordato con il capocantiere – ovvero 50 euro al giorno, che spesso non venivano corrisposti –, e che avrebbero dovuto essere registrati come lavoratori distaccati, quando invece erano senza contratto, sfruttati all'inverosimile per pochi euro all'ora e senza alcuna tutela e garanzia. Le loro testimonianze hanno permesso di portare alla luce un traffico di braccia che arriva in Italia a chiamata, con pulmini diretti dove c'è lavoro. Arrivano intere squadre di lavoratori ignari di cosa andranno a fare e forse anche all'oscuro del fatto che in Italia saranno impiegati come 'falsi' dipendenti distaccati. Secondo quanto ha potuto appurare il sindacato, dietro questi imprenditori senza scrupoli c'è la criminalità organizzata, italiana e straniera, e nulla è casuale: la chiamata, l'organizzazione del viaggio, il trattamento al limite della schiavitù una volta arrivati in Italia.

Il processo sulla 'giungla delle SAE' andrà avanti, ma quello che sorprende è che non si tratta di cantieri privati, ma di operai-schiavi occupati in un'opera finanziata dallo Stato che, come tale, dovrebbe essere tenuta sotto il massimo controllo. Come riferisce l'avvocato Bruno Pettinari, che segue il processo per il sindacato,

I capi di imputazione sono vari, ma la contestazione più rilevante riguarda l'articolo 603 bis del Codice penale: intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro. Però credo che quando verrà aperto il procedimento si contesterà un'aggravante dovuta al numero di dipendenti coinvolti. Nei cantieri c'è una profonda e diffusa illegalità, che si ritorce soprattutto contro i lavoratori stranieri. È l'ultimo anello di una catena di illegalità che è molto complicata da ricostruire. (Ruggiero 2021)

Sicuramente una nuova consapevolezza dei servizi ispettivi, delle procure e della magistratura rispetto alla gravità di questi reati e la possibilità di appellarsi al reato penale del caporalato,<sup>2</sup> finalmente riconosciuto anche in casi di reiterato non rispetto del contratto collettivo di lavoro, permetteranno di arrivare a procedimenti di condanna più certi. Oggi sono in corso ulteriori procedimenti riguardanti altri casi nei cantieri SAE e nei cantieri per la costruzione dello Studentato universitario di Camerino.

### **3 L'intervento del sindacato nell'ambito del distacco transnazionale**

Le imprese degli Stati membri dell'Europa dell'Est sono in grado di fornire servizi ad un prezzo inferiore rispetto alle aziende italiane, a causa del minor costo del lavoro che ancora caratterizza questi Paesi, e sono chiaramente attratte dalla forte frammentazione e dalla debolezza strutturale del mercato italiano. In Italia si possono infatti 'importare' lavoratori senza troppi controlli e, in seguito, inserirli facilmente tra le mille maglie del subappalto e i mille passaggi della filiera delle costruzioni, nascondendoli all'Ispettorato del lavoro, al fisco, agli stessi sindacati. L'attenzione deve aumentare quando le imprese dell'Est Europa si mettono in affari con la criminalità organizzata, italiana ed estera, come dimostrato dai casi descritti sopra: è in questo frangente, infatti, che il sindacato deve compiere un ulteriore passo avanti in termini di conoscenza delle norme e del diritto penale, anche internazionale.

L'impegno delle organizzazioni sindacali italiane è andato anche oltre i confini nazionali: le attività di studio, approfondimento e controllo del distacco transnazionale sono andate di pari passo con le attività del sindacato europeo, consentendo di sviluppare importanti canali di comunicazione e collaborazione con i sindacati e i servizi ispettivi dei Paesi di invio. Grazie a molti progetti europei, che hanno coinvolto anche università e istituti di ricerca, italiani e stranieri, è stato possibile creare una vera e propria rete per lo scambio di informazioni e buone pratiche e per interventi congiunti finalizzati ad affrontare il fenomeno del distacco fraudolento nella UE e a livello globale.

Sebbene questa attività comune continui senza sosta, spesso sono sorte grandi difficoltà derivanti dalle differenze culturali, sociali e storiche tra le varie federazioni nazionali. Ad esempio, i Paesi

---

**2** Il nuovo reato penale di caporalato prevede la possibilità di condannare non solo la persona fisica del caporale, ma la stessa impresa che si è avvalsa dell'intermediazione illecita.

dell'Est Europa scontano forti ritardi - in particolare in campo economico e nell'ambito della sicurezza sociale - che non permettono di vedere e affrontare le questioni in modo univoco. In questi Paesi, infatti, il livello salariale e contributivo è più basso rispetto a quello medio europeo, la capacità e l'esigibilità dell'attività di contrattazione, sia nazionale che aziendale, è di gran lunga più debole e, infine, la crisi economica iniziata nel 2008 ha frenato e addirittura fatto regredire l'attività di rappresentanza e tutela dei sindacati. Molto frequentemente sono gli stessi lavoratori ad avere concezioni differenti del sindacato sia sul piano storico sia su quello culturale, a seconda del Paese di provenienza. O ancora, come è accaduto recentemente in Slovenia, sono gli stessi governi nazionali a pubblicizzare la libertà più assoluta di fare affari nel proprio Paese grazie all'azzeramento delle tasse e alla concessione di incentivi di ogni tipo, a partire, ovviamente, dagli sgravi sul costo del lavoro. La prospettiva di facili guadagni spinge così aziende italiane ed europee a delocalizzare le proprie attività, spostando o aprendo delle sedi in Romania, Slovenia, Polonia, per poi tornare in Italia, Francia o Germania come imprese distaccatarie. I lavoratori stranieri che arrivano come distaccati dai Paesi dell'Europa dell'Est sono perciò più fragili e meno consapevoli e, di conseguenza, diventano facili vittime di *dumping* e lavoro nero. Come ha ribadito il sindacato italiano negli ultimi anni, quello distaccato è il nuovo lavoro schiavistico, forzato, anche se le catene sono invisibili. Non a caso, l'abbassamento del costo del lavoro attraverso il ricorso al distacco ha portato ad una vera e propria esplosione del fenomeno in Europa, in particolare nel settore delle costruzioni, che ormai copre il 45% dei distacchi.

A fronte di un aumento dei casi di distacco non genuino, si riscontra l'assenza di un *modus operandi* comune per affrontare i problemi di abusi nei vari stati europei. Esiste un diffuso 'shopping' al ribasso, che coinvolge imprese di grandi e medie dimensioni che cercano affari all'estero, dove è possibile aggiudicarsi le gare d'appalto promettendo tempi di consegna più celeri rispetto alle imprese autoctone. Questa situazione è generata dalla difficoltà di realizzare controlli in alcuni Paesi, ma anche dalla facilità di aggirare le norme: si fa leva, infatti, sulla reale impossibilità di verificare la regolarità degli aspetti previdenziali nei Paesi distaccanti e il reale ammontare delle retribuzioni, o, ancora, si specula sulla mancata applicazione delle normative sulla sicurezza, sull'assenza di formazione professionale, sulle scadenti condizioni di vitto e alloggio. Anche se in Italia, così come in Francia, in Belgio, in Danimarca, in Svizzera, le denunce sono ancora molto poche rispetto al reale numero dei distacchi fraudolenti, esse permettono di riscontrare quanto si stia intensificando il 'traffico' di braccia distaccate proveniente sia da Paesi dell'Unione Europea, che da Paesi non comunitari. Per di più, oltre al distacco 'classico' da uno Stato membro verso un altro, sta crescendo anche

il fenomeno dei distacchi multipli, a catena, che prevedono numerosi passaggi tra vari Paesi, rendendo difficile risalire all'impresa da cui dipendono i lavoratori – soprattutto nel caso di subappalti o consorzi – e verificare quale sia il Paese di provenienza per attivare controlli sulla contribuzione pensionistica.

È chiaro che governare la complessità di questo fenomeno richiede non solo leggi comunitarie e nazionali chiare e stringenti, ma soprattutto comunicazione e cooperazione a livello transnazionale tra le federazioni sindacali nazionali ed europee, tra i diversi servizi ispettivi, tra i diversi enti previdenziali. La lotta all'irregolarità e ai fenomeni distorsivi presenti in molti Paesi comunitari è diventata una battaglia condivisa nel sindacato europeo delle costruzioni EFBWW (European Federation of Building and Wood Workers), che fin dall'inizio si è posto come obiettivo l'ottenimento dello stesso salario e delle stesse condizioni per lo stesso lavoro, in qualsiasi Paese. Ciononostante, continuano a permanere difficoltà nel portare avanti un'azione comune e tempestiva attraverso accertamenti incrociati, che coinvolgano vari organismi di controllo e vari Stati, poiché non c'è una banca dati europea relativa alla contribuzione, non esiste un coordinamento europeo dei servizi ispettivi e il recepimento delle tre direttive che regolano il distacco transnazionale varia da Paese a Paese. Inoltre, spesso è difficile distinguere i diversi reati che si intrecciano tra loro e che avvengono in più Paesi contemporaneamente, senza tener conto del fatto che gli illeciti in questione per alcune legislazioni nazionali possono avere rilevanza penale, mentre per altre solo civile.<sup>3</sup>

### 3.1 Le specificità del caso italiano e le difficoltà di intervento per il sindacato

Rispetto ad altri Paesi, in Italia si incontrano maggiori difficoltà per risolvere le problematiche connesse al distacco in entrata a causa dell'intreccio del distacco fraudolento con una consolidata e quasi 'tollerata' presenza di lavoro nero e caporalato, soprattutto nel settore delle costruzioni. Nel 2017 l'economia irregolare è infatti arrivata a produrre un gettito di 211 miliardi, pari al 12,1% del prodotto interno lordo. La percentuale di lavoro irregolare sale nelle regioni del Sud, toccando il 30% in Calabria e Sicilia, mentre tra i settori più coinvolti le costruzioni si attestano al terzo posto, con una media del 23%. In termini di posizioni lavorative, nel 2017 sono state registrate 3 milioni e 701 mila unità di lavoro a tempo pieno (ULA) in condi-

---

**3** È il caso, ad esempio, dell'Italia, dove, a differenza di altri Paesi, in caso di distacco senza requisiti genuini l'impresa è punita con una sanzione amministrativa e, in mancanza di prove certe, viene annullato l'intero procedimento.

zione di non regolarità, mentre il tasso di irregolarità rispetto all'occupazione totale è stato del 15,6% (Istat 2019).

La presenza di un sistema produttivo sommerso molto più ampio rispetto ad altre economie occidentali<sup>4</sup> condiziona anche l'azione del sindacato. Ad esempio, le campagne del sindacato contro il caporalato nelle regioni del Sud Italia si scontravano e si scontrano ancora oggi con una diffusa tolleranza del fenomeno e con una sorta di accettazione da parte dei lavoratori. A volte, anzi, il lavoro sommerso viene addirittura difeso, poiché viene considerato unica fonte di occupazione: solo il caporale è in grado di assicurare una paga sicura e costante, e poco importa se con contratto, quale contratto, o senza contratto alcuno. Di fatto, viene a costituirsi un tacito accordo tra il caporale, che offre e garantisce lavoro, e il lavoratore, che accetta qualsiasi condizione, il che rende quasi impossibile ai lavoratori sporgere denunce o avviare vertenze. Inoltre, l'avvio di cause giudiziarie presuppone la testimonianza delle vittime contro il datore di lavoro e questo finisce per annullare qualsiasi possibilità di appoggio e sostegno legale da parte dei sindacati.

Un altro fenomeno, riscontrabile soprattutto nelle regioni del Sud Italia e connesso con il caporalato, l'intermediazione illecita di manodopera e l'utilizzo di distacchi non genuini, è la fortissima mobilità tra diversi settori, in particolare quelli con il più alto tasso di precarietà come l'agricoltura e l'edilizia, che coinvolge intere squadre di lavoratori stranieri. Questa mobilità intersettoriale è facilitata dal carattere di forte temporaneità dell'occupazione e dalla mancata richiesta di un'adeguata formazione professionale che caratterizzano sia il settore edile, che quello agricolo.

L'intreccio di questi fenomeni fa sì che nel caso italiano sia più difficile individuare, isolare e successivamente risolvere i casi di distacco non genuino rispetto ad altri Paesi. In Belgio, così come in Francia, in Germania e nei Paesi del Nord Europa, esiste una forte collaborazione tra sindacati, servizi ispettivi ed enti preposti al controllo finanziario. Inoltre, le normative di recepimento sono più chiare, e quindi di più facile applicazione, e il sistema giudiziario è meno lento e contorto rispetto a quello italiano.

Negli ultimi anni le organizzazioni sindacali italiane, oltre ad intervenire nell'ambito dei distacchi in entrata, hanno iniziato a rivolgersi a un filone totalmente diverso: quello dei distacchi in uscita, che coinvolgono lavoratori italiani e stranieri che vengono inviati dall'Italia verso altri Paesi europei. Questo fenomeno, che ha reso il lavoro sempre più circolare e mobile, ha spinto il sindacato italiano a adeguare le proprie politiche e il proprio intervento a una prospettiva trans-

---

<sup>4</sup> A titolo di paragone, nel 2017 la dimensione dell'economia sommersa in Francia era pari all'8,3%, mentre in Germania al 6,8% (*Il Sole 24 Ore* 2019).

nazionale, cercando canali di collaborazione con i sindacati, i servizi ispettivi e le autorità di vigilanza sia dei Paesi di provenienza dei lavoratori, che dei Paesi di destinazione del distacco. In questo campo diventa particolarmente utile poter conoscere i movimenti delle imprese prima dell'inizio della prestazione di servizi, quando i governi pianificano grandi opere infrastrutturali e le stazioni appaltanti predispongono i bandi, soprattutto nel caso di grandi cantieri pubblici: le imprese, infatti, si organizzano sin dall'inizio, spesso si consorziano per competere sul mercato e accentrano la 'movimentazione' di manodopera lì dove ci sono guadagni assicurati. L'interlocuzione internazionale tra i sindacati diventa allora fondamentale per vigilare e tutelare in maniera congiunta i diritti dei lavoratori, assicurandosi che non si verifichino illeciti e che siano rispettati i termini della contrattazione collettiva nazionale e le norme lavoristiche correlate.

Questo approccio è stato adottato in collaborazione con il sindacato delle costruzioni francese CGT (Confédération Générale du Travail) per monitorare i movimenti di imprese italiane che partecipano al completamento della linea ferroviaria Torino-Lione o che sono in procinto di avviare forniture di servizi nell'ambito della costruzione degli impianti sportivi delle Olimpiadi che si svolgeranno a Parigi nel 2024.

Purtroppo, non è stato possibile adottare questa strategia nel caso della Danimarca o della Svizzera - due Paesi in cui negli anni scorsi, alcune imprese italiane, legate ad organizzazioni di stampo mafioso, hanno partecipato alla costruzione di importanti opere infrastrutturali distaccando lavoratori italiani e stranieri costretti ad accettare contratti capestro e svariati abusi (Acciari, Bellobuono 2019) - esattamente come i distaccati stranieri che vengono inviati in Italia da imprese dell'Est. In ogni caso, le esperienze vertenziali altamente problematiche portate avanti dal sindacato italiano hanno fornito e continuano a fornire un importante apporto alle attività del sindacato europeo, contribuendo ad alzare l'asticella dell'intervento contro fenomeni distorsivi anche sul piano transnazionale.

### **3.2 L'intervento del sindacato a livello europeo e la cooperazione transnazionale tra sindacati tra criticità irrisolte e nuove sfide**

Fin dall'introduzione della direttiva sul distacco il sindacato europeo ha avviato molteplici percorsi comuni per fronteggiare i fenomeni di dumping derivanti dall'uso distorto della normativa, adottando un approccio a 360°. In particolare, la Federazione Europea dei Lavoratori delle Costruzioni e del Legno (EFBWW) ha avuto un ruolo di primaria importanza nelle diverse fasi di modifica della direttiva, chiedendo revisioni e applicazioni più specifiche e precise per regolare l'utilizzo del distacco. Mentre le istituzioni europee hanno avu-

to come priorità quella di garantire la libera prestazione dei servizi in un mercato sempre più libero e aperto, senza restrizioni, ostacoli e disparità tra gli Stati membri, l'azione del sindacato ha messo al centro il lavoratore, con i suoi diritti e la necessità di avere un lavoro e una vita dignitosi, e ha vigilato affinché nei vari Paesi europei la direttiva sul distacco e le seguenti modifiche fossero recepite correttamente, senza lasciare spazi a eventuali deroghe.

La tensione tra queste differenti priorità politico-sociali si riflette anche nell'evoluzione più recente della normativa comunitaria sul distacco. Ad esempio, il ruolo del sindacato è uscito rafforzato dalle modifiche introdotte nel 2014 dalla direttiva *Enforcement* (2014/67/UE), che, pur non avendo apportato variazioni sostanziali a quella del 1996, ha comunque colmato alcune lacune, chiarendo le incertezze interpretative che hanno accompagnato l'attuazione delle normative comunitarie negli Stati membri. Segnatamente, la direttiva 2014/67/UE ha puntato a fornire una migliore protezione ai lavoratori distaccati, introducendo modifiche relative alla retribuzione, alla durata del distacco, ai contratti collettivi e all'impiego di lavoratori interinali, e ha mirato a garantire una concorrenza leale tra le imprese e a limitare i fenomeni di dumping sociale. Inoltre, proprio per assicurare che il recepimento della direttiva garantisca il più possibile la tutela dei lavoratori distaccati, molte funzioni di controllo e monitoraggio sono state affidate allo Stato di ricezione e alle organizzazioni sindacali: ad esempio, il sindacato deve essere aggiornato in merito alle comunicazioni scambiate tramite il sistema IMI (Informazione del Mercato Interno) e le autorità competenti devono essere libere di poter effettuare controlli per valutare l'esistenza di *letterbox companies* e la non genuinità del distacco.

Anche la direttiva (UE) 2018/957 ha apportato modifiche e miglioramenti alla direttiva del 1996, soprattutto in materia di retribuzione. La nozione di 'tariffa minima', dopo una lunga discussione, è stata sostituita con quella più ampia di 'retribuzione', che comprende «tutti gli elementi costitutivi della retribuzione resi obbligatori da disposizioni legislative, da contratti collettivi del paese ospitante». Tuttavia, nonostante sia stato riconosciuto il fondamento del rispetto della contrattazione collettiva del Paese ospitante, permangono elementi critici evidenziati sia dal sindacato europeo che da quello italiano già durante la fase di elaborazione della direttiva. Oltre all'applicabilità in toto ai lavoratori distaccati dei contratti collettivi vigenti nello Stato di ricezione, che rimane la maggior debolezza del distacco transnazionale, si possono riscontrare criticità nell'assenza di norme comuni relative alle sanzioni applicabili in caso di distacco illegittimo e nella regolazione del distacco 'a catena', che permette all'impresa utilizzatrice di inviare il lavoratore somministrato in altro Stato membro.

Altre materie controverse, su cui le federazioni sindacali europee e le corrispettive organizzazioni nazionali dovrebbero intervenire in

maniera più incisiva riguardano la temporaneità del distacco, spesso interpretata in modi differenti a seconda del tipo di lavoro e della legislazione nazionale, e la presenza di condizioni non definite in maniera uniforme nei contratti nazionali di differenti Paesi. La materia del distacco, infatti, si complica ulteriormente quando si parla di sicurezza, salute e igiene sul lavoro, formazione, vitto, alloggio, accesso ad altri servizi e spese di trasporto. In alcuni Paesi come l'Italia queste voci sono parte integrante della contrattazione collettiva e della contrattazione aziendale e implicano specifiche indennità. Tuttavia, in altri Stati membri la regolazione relativa a questi ambiti è molto timida e meno vincolante e tende a adeguarsi alle decisioni della Corte europea di giustizia, che ha più volte emesso sentenze che consentono alle imprese straniere di applicare ai lavoratori distaccati i soli standard minimi di tutela vigenti sul territorio nazionale, che spesso non includono voci relative all'alloggio e ai servizi accessori.

#### 4 Conclusioni

Oltre al tentativo di colmare i vuoti normativi lasciati dalla direttiva e di seguire il movimento continuo dei lavoratori europei, le federazioni sindacali europee e le corrispettive organizzazioni nazionali devono oggi seguire e tutelare anche lavoratori provenienti da Paesi non comunitari, che vengono assunti da imprese europee e inviati in squadre organizzate nel Centro e Nord Europa, a volte senza neanche transitare nei Paesi in cui hanno sede le imprese distaccatarie. Questa recente evoluzione ha ampliato la portata del distacco oltre la dimensione prettamente europea, aprendo nuove sfide a livello nazionale, europeo ed internazionale.

È chiaro che governare la complessità di questo fenomeno - ancor più se implica l'impiego di lavoratori provenienti da Paesi non appartenenti alla UE - richiede non solo leggi comunitarie e nazionali chiare e stringenti, ma soprattutto comunicazione e cooperazione tra le federazioni sindacali nazionali, tra i diversi servizi ispettivi, tra i diversi enti previdenziali, con un approccio internazionale, capace di andare oltre il quadro europeo.

Le organizzazioni sindacali dovranno controllare l'applicazione della direttiva anche oltre il perimetro europeo. Poi, quello che rimane dopo le analisi, gli approfondimenti, le attività di monitoraggio, sono i nomi, i volti, le storie dei lavoratori, in tutta la loro umanità. Sono i nomi che raccontano come si muove oggi il lavoro in Italia e in Europa: Artur, Lionel, Andrei, Zlotan, Gheorge, si mischiano a Carmine, Antonio, e Giovanni, alle squadre di lavoratori distaccati itineranti per l'Europa con Mohamed, Hassan, Abdul e Jamaal.

Più la provenienza di questi lavoratori è lontana, più alto è il rischio che essi siano vittime di soprusi e ingiustizie. L'internazionalizzazione

della composizione della forza lavoro distaccata rende la sfida del sindacato ancora più alta e difficile: come si possono tutelare persone provenienti da contesti diversi, che hanno alle spalle regimi normativi differenti e fragili? Sicuramente sarà necessario che tutti – governi, istituzioni, organismi di vigilanza, sindacati, centri di studio e ricerca, organizzazioni civili, parti sociali – collaborino e si attrezzino debitamente, trovando motivazioni che vadano al di là della tutela delle norme, dei mercati e del benessere a livello nazionale. Questo non è più – e non è mai stato – un terreno di competenza di qualche specifico attore sociale, nessuno può pensare di agire in modo isolato. È necessario sviluppare ambiti di analisi più ampi e condivisi, tentando di pianificare interventi che siano il più possibile comuni, prima che le storture e le fragilità legislative, insieme allo strapotere dei sistemi economici e dei mercati, arrivino a ledere in maniera irreversibile quei diritti universali che appartengono a tutti e ad ognuno.

## Bibliografia

- Acciari, O.; Bellobuono, S. (2019). *Le Ceneri del lavoro*. Videodocumentario per Falò (RSI). <https://www.youtube.com/watch?v=Ys1JbJ0cZV0>.
- Cillo, R. (2017). *Project Poosh. Literature Review: Italy*. Report Project Poosh. Venice: Università Ca' Foscari Venezia.
- Il Sole 24 Ore* (2019). «Economia sommersa e lavoro nero: conoscerli per sconfiggerli». *Il Sole 24 Ore*, 8 luglio. <https://www.econopoly.ilsole24ore.com/2019/07/08/economia-sommersa-lavoro-nero/>.
- Istat (2019). *Economia non osservata: nel 2017 +1,5%, ma diminuisce il peso sul Pil*. Roma: Istat. <https://www.istat.it/it/files/2019/10/Economia-non-osservata-nei-conti-nazionali-2017.pdf>.
- Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2015). *Indicazioni operative al personale ispettivo sulla vigilanza in tema di somministrazione transnazionale di lavoratori*. <https://tinyurl.com/yvsw7rde>.
- Nardi, F. (2017). «La giungla delle SAE: 'Caporalato romeno, infortuni fantasma e subappalti come scatole cinesi'». *Cronache Maceratesi*, 12 dicembre 2017. <https://www.cronachemaceratesi.it/2017/12/12/la-giungla-delle-sae-caporalato-romeno-infortuni-fantasma-e-subappalti-come-scatole-cinesi/1043429/>.
- Ruggiero, C. (2021). «Malaffare e sfruttamento nei cantieri post-sisma». *Collettiva*, 21 gennaio. [https://www.collettiva.it/copertine/diritto/2021/01/21/news/malaffare\\_e\\_sfruttamento\\_nei\\_cantieri\\_post-sisma-770889/](https://www.collettiva.it/copertine/diritto/2021/01/21/news/malaffare_e_sfruttamento_nei_cantieri_post-sisma-770889/).
- Sentimenti, C. (2021). «Cgil: 'Sfruttamento e caporalato nei cantieri della ricostruzione. Si è aperta una lunga battaglia'». *Centro Pagina Macerata*, 21 gennaio. <https://www.centropagina.it/macerata/sfruttamento-caporalato-cantieri-ricostruzione-post-sisma-processo/>.
- Tizian, G. (2013). «Chi specula sugli schiavi romeni». *L'Espresso*, 6 maggio. <https://espresso.repubblica.it/attualita/cronaca/2013/05/06/news/chi-specula-sugli-schiavi-romeni-1.54097/>.

