

IL DISTACCO DI LAVORATORI NEL SETTORE EDILE

*Accordi internazionali
di cooperazione e scambio
di informazioni*



RAPPORTO FINALE
Marzo 2021

POSTING OF WORKERS IN THE CONSTRUCTION SECTOR

*Transnational cooperation
agreements and information
the sharing*



FINAL REPORT
March 2021





Questo rapporto è stato prodotto per il progetto ISA, finanziato tramite l'invito a presentare proposte VP/2018/011 della DG Occupazione, Affari sociali e Inclusione della Commissione Europea. Le opinioni qui espresse riflettono unicamente il punto di vista degli autori. La Commissione Europea non è responsabile in alcun modo per l'uso che può essere fatto delle informazioni contenute in questo rapporto.



Coordinatore del progetto (Italia)
www.cnce.it



(Polonia)
<http://zwbudowlani.pl/>



КАМАРА НА СТРОИТЕЛИТЕ В БЪЛГАРИЯ
 BULGARIAN CONSTRUCTION CHAMBER

(Bulgaria)
<https://ksb.bg/>

ISCTE IUL
 Instituto Universitário de Lisboa



(Portogallo)
<https://www.iscte-iul.pt/>



Association Européenne des Institutions Paritaires
 European Association of Paritarian Institutions

(Belgio)
<https://aeip.net/>



MINISTERUL MUNCII
 ȘI PROTECȚIEI SOCIALE

(Romania)
<http://mmuncii.ro/>



(Francia)
<http://www.irshare.eu/en/>



(Spagna)
<https://notus-asr.org/>



Fondazione
 Giacomo Brodolini

(Italia)
www.fondazionebrodolini.it



Organizzazione associata (Portogallo)
<https://www.act.gov.pt>

AUTORI E RINGRAZIAMENTI

Il Rapporto finale del progetto ISA è stato redatto da: Iudicone, F., Zheleva, M., Turlan, F., Antova, D., Baron, B. M., Virgilio, G., Kus, J., Veloso, L., Marques, J., Sales Oliveira, C., Tache, C., e Frías, J.

Gli autori dei seguenti capitoli sono indicati di seguito:

- Introduzioni e conclusioni – Feliciano Iudicone (FGB)
- Piano nazionale: Bulgaria – Maria Zheleva, Djani Antova (BCC)
- Piano nazionale: Francia – Frederic Turlan (IR Share)
- Piano nazionale: Italia – Feliciano Iudicone (FGB), Bianca Maria Baron, Giacomo Virgilio (CNCE)
- Piano nazionale: Polonia – Jakub Kus (ZZ Budowlani)
- Piano nazionale: Portogallo – Luísa Veloso, Joana Marques, Catarina Sales Oliveira (ISCTE IUL)
- Piano nazionale: Romania – Cristian Tache (MoLSJ)
- Piano nazionale: Spagna – Julia Frías (Notus)

Il gruppo di lavoro del progetto ISA ringrazia tutti gli esperti e le parti interessate che hanno preso parte agli eventi di Progetto e che hanno contribuito alla valutazione degli accordi di cooperazione analizzati e alla discussione sulle raccomandazioni politiche.

Maggiori informazioni sul progetto sono disponibili sul sito:
www.isaproject.eu

INDICE

Introduzione	pag.	5
<hr/>		
Piano nazionale: BULGARIA	pag.	9
<hr/>		
Piano nazionale: FRANCIA	pag.	16
<hr/>		
Piano nazionale: ITALIA	pag.	25
<hr/>		
Piano nazionale: POLONIA	pag.	30
<hr/>		
Piano nazionale: PORTOGALLO	pag.	35
<hr/>		
Piano nazionale: ROMANIA	pag.	39
<hr/>		
Piano nazionale: SPAGNA	pag.	46
<hr/>		
Conclusioni	pag.	50
<hr/>		

INTRODUZIONE

Il progetto ISA – *Information Sharing Agreements* – è promosso dalla Commissione nazionale paritetica per le Casse Edili (CNCE) e coinvolge come partner la Fondazione Giacomo Brodolini (FGB) in qualità di coordinatore scientifico, insieme ai partner di altri sei Paesi dell'UE interessati dall'iniziativa, vale a dire: BCC (Bulgaria), IR Share e UCF (Francia⁽¹⁾), ZZ Budowlani (Polonia), ISCTE-IUL (Portogallo), MoLSJ (Romania) e Notus (Spagna). Il consorzio include anche l'Associazione Europea degli Enti Paritetici (AEIP) come partner a livello europeo e uno stakeholder istituzionale chiave, l'ACT (Portogallo⁽²⁾), come organizzazione associata.

Il progetto ISA è rivolto alla cooperazione transnazionale nell'ambito del distacco di lavoratori e nasce dal riconoscimento che la cooperazione amministrativa è la chiave per garantire una corretta applicazione delle norme UE sul distacco.

Per tutta la durata del progetto (gennaio 2019 – marzo 2021), i partner hanno implementato un processo volto al miglioramento delle pratiche esistenti mediante: l'ottenimento di informazioni di contesto a livello nazionale; la selezione e valutazione degli accordi esistenti per la condivisione di informazioni transnazionale; la discussione sui risultati preliminari con autorità pubbliche, parti sociali, enti bilaterali e altre parti interessate; e l'identificazione delle lacune e delle opportunità di miglioramento esistenti. Come risultato, il progetto ha prodotto:

- le sintesi paese (*Country briefing paper*) che forniscono informazioni concernenti il contesto nazionale di ciascun paese interessato dall'iniziativa;
- le *Linee guida* che illustrano le caratteristiche di 11 accordi selezionati e ne valutano i risultati in modo da orientarne l'eventuale ampliamento;

(1) IR Share ha sostituito UCF nel consorzio a partire dal dicembre 2020 e ha contribuito alla stesura del presente rapporto.

(2) Ulteriori informazioni sui partner coinvolti sono disponibili a questo link: <https://www.isaproject.eu/consortium/>.

- due webinar online e due workshop online di discussione dei risultati preliminari del progetto⁽³⁾;
- *Piani nazionali* che esaminano la cooperazione amministrativa nell'ambito del distacco di lavoratori per ciascun Paese coinvolto nel partenariato e che sono allegati al presente Rapporto finale.

Come compito essenziale del progetto, i partner hanno selezionato 11 accordi, categorizzabili come indicato nella seguente tabella.

TABELLA 1:
Elenco degli accordi analizzati nelle Linee guida del progetto

Tipo di accordo	Nome	Ambito geografico
Accordi conclusi tra ispettorati del lavoro	Accordo di cooperazione transfrontaliera tra gli ispettorati del lavoro di Spagna e Portogallo.	ES-PT
	Accordo di cooperazione transfrontaliera tra gli ispettorati del lavoro di Spagna e Francia.	ES-FR
	Accordo per la cooperazione e lo scambio di informazioni tra l'Agenzia esecutiva dell'Ispettorato generale del lavoro sotto la vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali della Repubblica di Bulgaria e l'Ispettorato del lavoro del Regno di Norvegia.	BG-NO
	Accordo per la cooperazione bilaterale e lo scambio di informazioni tra l'Ispettorato nazionale del lavoro della Repubblica di Polonia e l'Autorità per l'ambiente di lavoro del Regno di Danimarca.	PL-DK
Accordi promossi da Ministeri del lavoro	Accordo di cooperazione amministrativa transfrontaliera tra Bulgaria e Francia firmato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali della Repubblica di Bulgaria e dal Ministero del lavoro, degli affari sociali, della famiglia e della solidarietà della Repubblica francese.	BG-FR
	Accordo di cooperazione amministrativa tra il Ministero del lavoro della Repubblica francese e il Ministero del lavoro, della solidarietà e della sicurezza sociale della Repubblica portoghese in materia di distacco di lavoratori e di prevenzione del lavoro sommerso.	FR-PT
	Accordo bilaterale tra l'Autorità per le condizioni di lavoro del Portogallo e l'Ispettorato della legislazione sociale e l'Ispettorato per la supervisione del benessere sul lavoro, entrambi appartenenti al Servizio pubblico federale occupazione, lavoro e dialogo sociale del Regno del Belgio.	PT-BE
	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.	RO - EL RO-HU RO-IT RO-PT RO-ES

(3) Estratti degli eventi sono disponibili sul canale YouTube della CNCE: <https://www.youtube.com/channel/UCKmSXCPlpoO33IWJl54JTsw>

Tipo di accordo	Nome	Ambito geografico
Accordi che coinvolgono enti bilaterali	Accordi bilaterali transnazionali tra la CNCE italiana ed enti bilaterali esistenti in altri Paesi dell'UE.	Vari paesi (focus su IT-DE)
	Accordi bilaterali transnazionali tra l'UCF francese ed enti bilaterali attivi in altri Paesi dell'UE.	Vari paesi (focus su FR-DE)
	Accordo tra l'Istituto nazionale di previdenza sociale (ZUS) (Polonia) e SOKA-BAU (Germania).	PL-DE

Il rapporto contiene riferimenti alle *Linee guida* e alle *Sintesi paese*, disponibili sul sito web www.isaproject.eu. Anche i risultati dei precedenti progetti *Post-Lab* e *EU Post Lab* hanno fornito una base per l'analisi⁽⁴⁾. Il progetto ISA rappresenta infatti la naturale prosecuzione di tali precedenti progetti, il primo dei quali riguardante buone prassi e frodi relative al distacco dei lavoratori e al lavoro sommerso, e il secondo focalizzato sulla mappatura e valutazione di set di dati potenzialmente utili per il contrasto di tali frodi.

I principali capitoli del rapporto sono strutturati come *Piani nazionali* ed esplorano i risultati attuali e i possibili sviluppi delle attività di cooperazione esistenti esaminate durante il progetto. In particolare, ogni piano nazionale comprende:

- **informazioni sul contesto nazionale:** (vale a dire, informazioni sui possibili aspetti rilevanti: le autorità che controllano le informazioni pertinenti, caratteristiche e opinioni sul distacco e sulla condivisione transnazionale delle informazioni delle parti interessate, le caratteristiche delle iniziative esistenti per la condivisione internazionale delle informazioni, le eventuali disposizioni giuridiche in materia di scambio di informazioni a livello transnazionale, i flussi di lavoratori distaccati, la presenza di frodi o di ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori);
- **“business case” per l’adesione a un accordo esistente o la conclusione di un accordo analogo:** caratteristiche dell’accordo ritenuto più rilevante, possibili benefici dell’adozione dell’accordo per ciascuna parte interessata;
- **ostacoli all’adesione ad accordi o alla conclusione di accordi e come potrebbero essere affrontati:** ad es.: mancanza di dati, presenza/assenza di disposizioni in materia previste per legge o da contratti collettivi;
- **fattori che favoriscono l’adesione ad accordi o la conclusione di accordi e come potrebbero essere sfruttati:** ad es., la presenza di

(4) I rapporti dei progetti EU Post Lab e Post-Lab sono accessibili in diverse lingue al seguente link: www.tinyurl.com/eupostlab

informazioni più dettagliate o affidabili rispetto a quelle condivise nell'ambito dell'accordo, la possibilità di coprire una più ampia gamma di parti interessate, la presenza di condizioni favorevoli.

Una sezione finale conclude il rapporto, confrontando i risultati dei *Piani nazionali* e dei precedenti rapporti del progetto. Le conclusioni forniscono inoltre alcune raccomandazioni generali rivolte alle parti sociali e ai responsabili politici.

Piano nazionale: **BULGARIA**

Informazioni sul contesto nazionale

Le principali autorità in Bulgaria che possiedono o controllano informazioni di rilievo sui lavoratori distaccati sono:

- l'Agenzia nazionale delle entrate;
- l'Agenzia esecutiva dell'Ispettorato generale del lavoro;
- il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

L'Agenzia nazionale delle entrate è responsabile del rilascio dei certificati A1 e gestisce tutti i dati sulle imprese relativi al tipo di attività e al fatturato generato in Bulgaria e all'estero, agli aspetti contrattuali e al rispetto dei requisiti per il distacco dei lavoratori in conformità alla direttiva applicabile. L'Agenzia possiede informazioni su: tipo di attività dell'impresa distaccante, numero di dipendenti, tipi di contratti di impiego e diritto del lavoro applicabile, fatturato dell'impresa in Bulgaria e nel Paese ospitante. In caso di mancato rispetto di un'impresa di uno qualsiasi dei requisiti, l'Agenzia nazionale delle entrate può rifiutarsi di rilasciare un certificato A1.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha competenza sulle relazioni industriali e sull'attuazione delle politiche sul lavoro con l'obiettivo generale di migliorare la qualità e la sicurezza del lavoro tutelando l'impiego, il benessere e i diritti sociali dei lavoratori. Nell'ambito delle relazioni internazionali, il ministero stipula accordi di cooperazione nei settori della sicurezza sociale e delle condizioni di impiego.

L'Agenzia esecutiva dell'Ispettorato generale del lavoro, istituita sotto la direzione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, vigila sul rispetto della legislazione in materia di impiego e di salute e sicurezza sul lavoro in Bulgaria. Le sue attività si basano sui principi di pubblicità e prevenzione durante le ispezioni del lavoro, in cooperazione con le istituzioni, le parti sociali e le ONG. L'agenzia fornisce inoltre consulenza tecnica e assistenza su tutte le questioni relative al lavoro e al distacco di

lavoratori. Gestisce anche il portale ufficiale d'informazione per le imprese distaccanti e i lavoratori distaccati in Bulgaria. Il portale fornisce dati riguardanti le condizioni di impiego, i minimi retributivi, le retribuzioni, la mobilità lavorativa, i contratti collettivi a livello settoriale e nazionale, le definizioni giuridiche, le sanzioni, ecc. Ai sensi di legge, tutti i contratti collettivi, sottoscritti per tutti i settori a livello nazionale, devono essere registrati presso l'Agenzia esecutiva dell'Ispettorato generale del lavoro. L'agenzia fornisce inoltre informazioni sui minimi retributivi negli Stati membri dell'UE e gestisce le denunce da parte dei cittadini impiegati all'estero.

L'agenzia controlla e monitora le attività delle agenzie per il lavoro in Bulgaria e all'estero ed è autorizzata a condurre ispezioni, talvolta realizzate in collaborazione con il Ministero dell'interno, l'Agenzia per l'occupazione e con altre istituzioni competenti. L'Agenzia esecutiva dell'Ispettorato generale del lavoro controlla il processo di distacco dei lavoratori nell'UE e in paesi terzi. Nel 2019 ha condotto 730 ispezioni su lavoratori distaccati, principalmente nel settore dei trasporti e delle costruzioni. Nel 2019 le violazioni più problematiche relative ai lavoratori distaccati nel settore edilizio nell'UE sono state la documentazione irregolare, le retribuzioni non calcolate e non corrisposte, e il pagamento di retribuzioni inferiori al salario legale e/o minimo stabilito nel rispettivo Paese estero⁽⁵⁾. Le parti sociali nel settore edile partecipano attivamente a iniziative riguardanti il distacco e il contrasto ai relativi rischi di irregolarità ed abusi, alla promozione di condizioni di lavoro eque e alla lotta contro il lavoro sommerso. Tuttavia, la maggior parte di tali iniziative sono finanziate dall'UE e non comportano specificamente la conclusione di accordi per la condivisione transnazionale delle informazioni. Fino a poco tempo fa, queste attività si sono concentrate principalmente su misure non vincolanti, quali campagne di informazione, sensibilizzazione, ricerca e scambio di buone prassi. Tuttavia, nel 2020 la Camera dei costruttori bulgara (Bulgarian Construction Chamber – BCC) ha lanciato un'iniziativa per contribuire al miglioramento del processo di distacco dei lavoratori tramite lo scambio di buone prassi con altri paesi. In Bulgaria, non vi sono difficoltà per quanto concerne il rilascio di certificati A1, poiché tale processo è in linea con la legislazione a livello dell'UE. Ad ogni modo permangono difficoltà nell'accesso ad informazioni su ciò che accade durante il distacco.

Dopo aver esaminato diversi sistemi di monitoraggio pertinenti, la BCC ha selezionato per un ulteriore approfondimento il sistema portoghese di monitoraggio e supervisione del lavoro come modello di riferimento da adeguare al contesto bulgaro. Ciò è dovuto in primo luogo al fatto che

(5) https://www.gli.government.bg/sites/default/files/upload/archive/docs/2020-08/Godisen_doklad_2019.pdf

Bulgaria e Portogallo sono tra i paesi che distaccano il maggior numero di lavoratori all'interno dell'Unione europea e, in secondo luogo, al fatto che la ricerca condotta dimostra che la prassi delle istituzioni portoghesi in materia di raccolta di informazioni sui lavoratori distaccati portoghesi è estremamente efficace in termini di cooperazione sia a livello interistituzionale che internazionale. Pertanto, la BCC ha contattato la *Autoridade para as Condições do Trabalho* (ACT) per ottenere informazioni sul sistema di monitoraggio e supervisione nonché sul sistema di feedback utilizzato per monitorare l'effettivo processo di distacco dei lavoratori dal Portogallo. La BCC ha inoltre unito le forze con l'Agenzia nazionale delle entrate, che è responsabile del rilascio dei certificati A1 in Bulgaria. La prima riunione si è tenuta online alla fine del 2020 e le tre parti hanno espresso le loro aspettative e individuato i problemi più importanti relativi al distacco di lavoratori in Bulgaria e le principali aree di potenziale collaborazione. L'iniziativa è stata trattata anche dal *Stroitel*, una rivista online e settimanale che si occupa di edilizia⁽⁶⁾.

Il prossimo incontro tra i rappresentanti della BCC, dell'Agenzia delle entrate, dell'ACT e di altre istituzioni portoghesi competenti è previsto per il primo semestre del 2021. Alcuni dei punti oggetto di discussione saranno:

- le istituzioni portoghesi impegnate nella raccolta e nell'analisi di informazioni sui lavoratori distaccati e sulle imprese che lavorano a progetti edili all'interno dell'UE, per quanto riguarda l'esecuzione di contratti, scadenze per l'attuazione di progetti, volume dei lavori di costruzione, retribuzione percepita dai lavoratori distaccati in relazione alla loro competenza e posizione, qualità dei lavori di costruzione e denunce presentate dai principali appaltatori nei confronti dei loro subappaltatori;
- tipologia di informazioni raccolte dalle istituzioni portoghesi durante il periodo di distacco;
- quadro giuridico che stabilisce il processo di raccolta delle informazioni sui lavoratori distaccati;
- pratiche di supporto e assistenza a imprese e privati portoghesi che svolgono attività all'estero in caso di controversie di lavoro, denunce, ecc.;
- gestione e prevenzione dei casi di concorrenza sleale.

Per quanto riguarda gli enti bilaterali, non esiste attualmente né una cassa per il settore edile, né norme legislative in questo campo. Nel corso degli anni si sono svolte numerose discussioni tra le parti sociali in merito alla creazione di una cassa per le indennità di maltempo e la formazione continua; tuttavia i negoziati non hanno toccato alcun argomento relativo ai lavoratori distaccati.

(6) *Stroitel*, n. 43, pagina 10

In termini di accordi transnazionali di scambio di informazioni sui lavoratori distaccati, l'Agenzia esecutiva dell'Ispettorato generale del lavoro è l'istituzione che ha il potere di stipulare e attuare tali accordi. Una parte significativa della condivisione delle informazioni sui lavoratori distaccati tra l'agenzia e altri Stati membri dell'UE avviene tramite il sistema IMI⁽⁷⁾. Nel 2019, la maggior parte delle richieste ha riguardato la regolarità del processo di distacco nonché chiarimenti in merito alle attività di datori di lavoro con comportamenti elusivi, tra cui pratiche di sfruttamento dei lavoratori, finti distacchi e altre forme di dumping social. Nel corso dell'anno, l'agenzia ha ricevuto 222 richieste da altri Stati membri e ne ha inviate 16, cinque delle quali riguardavano l'applicazione di sanzioni. La Francia e il Belgio utilizzano maggiormente il sistema, ma il numero di richieste provenienti dall'Austria, dalla Germania e dai Paesi Bassi è in aumento. Come risultato, nel 2019 l'Agenzia esecutiva dell'Ispettorato generale del lavoro ha effettuato 95 controlli, principalmente in merito alle seguenti questioni: emissione e autenticità dei certificati A1, quota del fatturato dell'impresa a livello locale e all'estero e accuratezza dei documenti di pagamento. La maggior parte delle richieste di informazioni riguarda i settori dell'edilizia, dell'agricoltura e dei trasporti⁽⁸⁾.

Per altri tipi di informazioni, non rientranti nel sistema IMI, l'Agenzia esecutiva dell'Ispettorato generale del lavoro ha firmato accordi con più di 20 paesi. Tali accordi riguardano la cooperazione nello scambio di informazioni e nell'applicazione della legge in materia di sicurezza e salute sul lavoro, diritto del lavoro e lavoro sommerso, nonché nella lotta contro il lavoro sommerso e le frodi sociali internazionali. Le attività più comuni includono tra le altre: ispezioni congiunte, lo scambio di informazioni su salari, condizioni di impiego, irregolarità, casi di lavoro sommerso, infortuni sul lavoro di lavoratori distaccati, violazioni del diritto del lavoro, e lo scambio di documenti e materiali informativi pertinenti. Inoltre, i firmatari dell'accordo condividono buone prassi e organizzano vari eventi di formazione per rafforzare la capacità di cooperare a livello internazionale. Questi accordi non sono rivolti esclusivamente al settore edile, ma si riferiscono a tutti i settori.

Un esempio interessante di accordo internazionale per lo scambio di informazioni è quello siglato dall'Agenzia esecutiva dell'Ispettorato generale del lavoro bulgara con l'Ispettorato del lavoro del Regno di Norvegia. Tale accordo prevede non solo la condivisione di informazioni rispetto

(7) L'IMI è uno strumento online sicuro e multilingue che facilita lo scambio di informazioni tra le autorità pubbliche coinvolte nell'attuazione pratica del diritto dell'UE. Si veda: https://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/about/index_en.htm

(8) https://www.gli.government.bg/sites/default/files/upload/archive/docs/2020-08/Godisen_doklad_2019.pdf

a violazioni del diritto del lavoro, al lavoro sommerso e alla salute e sicurezza sul lavoro in imprese operanti nel territorio di entrambi i paesi, ma comporta anche scambi di buone prassi e di ispettori, nonché corsi per migliorare la comprensione del diritto del lavoro in entrambi i Paesi.

“Business case” per l’adesione a un accordo esistente o la conclusione di un accordo analogo

L’accordo siglato tra l’Agenzia esecutiva dell’Ispettorato generale del lavoro bulgara e l’Ispettorato del lavoro norvegese copre un’ampia gamma di attività ed è vantaggioso per tutte le parti interessate – imprese, lavoratori, istituzioni e parti sociali. Riduce l’onere amministrativo per le imprese, sensibilizza i lavoratori e offre opportunità per la condivisione delle conoscenze, ispezioni congiunte più agevoli e prevenzione delle frodi. L’accordo ha pertanto il potenziale per essere esteso ad altri paesi, nonché per essere firmato esclusivamente per il settore edile. Dalle statistiche dell’Agenzia esecutiva dell’Ispettorato generale del lavoro emerge che le richieste attraverso il sistema IMI relative al settore edile sono le più frequenti, il che implica la necessità di rafforzare la condivisione delle informazioni e la prevenzione delle frodi in tale settore. Elementi molto utili di questo accordo sono le campagne di informazione e le attività congiunte coordinate. L’ampliamento di questi aspetti esclusivamente nel settore edile potrebbe rivelarsi molto vantaggioso per il mercato nel suo complesso, i dipendenti e gli Stati. La promozione di un lavoro dignitoso tra i lavoratori e la sensibilizzazione sui loro diritti all’estero potrebbero avere un impatto positivo sul processo di distacco, in quanto i lavoratori normalmente non hanno familiarità con tali questioni a causa della complessità degli argomenti e delle barriere linguistiche. Se i dipendenti fossero meglio informati sulle condizioni di impiego e sulle specificità del diritto del lavoro nel Paese ospitante, disporrebbero di conoscenze adeguate per prevenire autonomamente le frodi. Le ispezioni congiunte, invece, possono ridurre lo sfruttamento dei lavoratori e le varie forme di violazione del diritto del lavoro.

Ostacoli all’adesione ad accordi o alla conclusione di accordi e come potrebbero essere affrontati

La mancanza di motivazione e di volontà di raggiungere una più stretta cooperazione tra gli attori coinvolti – quali le organizzazioni datoriali, i sindacati e le autorità pubbliche – può rappresentare uno dei principali ostacoli all’adesione, all’attuazione e allo sviluppo degli accordi esistenti. La presenza o meno di volontà, in particolare di volontà politica,

è direttamente correlata alla disponibilità di risorse finanziarie, che nel caso degli accordi esistenti tra l'Agenzia esecutiva dell'Ispettorato generale del lavoro bulgara e l'Ispettorato del lavoro norvegese sono rese disponibili dal Meccanismo finanziario norvegese⁽⁹⁾. La mancanza di fondi è uno degli ostacoli principali all'attuazione, al rafforzamento e allo sviluppo degli accordi esistenti e all'approfondimento della cooperazione tra le parti interessate. La volontà politica, tuttavia, è direttamente collegata all'attuale situazione complessa, dinamica e imprevedibile nell'UE e nel mondo intero, a causa delle restrizioni ai viaggi imposte da paesi ed imprese per la lotta contro la diffusione del COVID-19. Le restrizioni imposte rendono molto più difficile per i Paesi pianificare strategie a lungo termine e, di conseguenza, implementare le attività desiderate nell'ambito degli accordi esistenti, e concluderne di nuovi. Le restrizioni ai viaggi sono efficaci nel limitare la diffusione del coronavirus e nel garantire la sicurezza; tuttavia, hanno anche un impatto negativo sulla cooperazione internazionale nel campo della mobilità dei lavoratori e ostacolano lo svolgimento di riunioni fisiche tra i rappresentanti delle parti interessate. La mancanza di incontri di persona, attualmente sostituiti da conferenze online, limita in una certa misura lo scambio di informazioni e di idee e l'istituzione di contatti personali che facilitano normalmente le attività congiunte nonché la cooperazione, l'attuazione e lo sviluppo degli accordi esistenti.

Alcune delle attività principali realizzate dall'Agenzia esecutiva dell'Ispettorato generale del lavoro nell'ambito degli accordi di cooperazione con le istituzioni partner sono lo svolgimento di ispezioni congiunte da parte di ispettori del lavoro di entrambi i paesi e lo scambio di esperienze. Tali misure sono attualmente sospese a seguito delle misure anti-pandemia⁽¹⁰⁾. I contatti personali tra gli ispettori di Bulgaria, Norvegia, Germania e Francia, tra gli altri, sviluppati durante riunioni e conferenze prima della crisi sanitaria, sono molto utili per il loro lavoro quotidiano per quanto riguarda il distacco di lavoratori, lo scambio di informazioni e l'interpretazione della legislazione applicabile, ecc. Infine, ma non meno importante, un ulteriore ostacolo all'attuazione, allo sviluppo e all'estensione degli accordi di cooperazione esistenti possono essere le caratteristiche personali delle parti interessate, la loro motivazione ad essere proattivi, nonché le loro competenze e conoscenze per quanto riguarda la legislazione nazionale e internazionale⁽¹¹⁾.

(9) <https://www.eeagrants.bg/>

(10) <https://www.gli.government.bg/bg/node/4842>

(11) Fonte: ricerca primaria con rappresentanti dell'Agenzia esecutiva dell'Ispettorato generale del lavoro.

Fattori che favoriscono l'adesione ad accordi o la conclusione di accordi e come potrebbero essere sfruttati

I fattori favorevoli all'attuazione e allo sviluppo degli accordi di cooperazione internazionale esistenti tra l'Agenzia esecutiva dell'Ispettorato generale del lavoro e le istituzioni partner sono più o meno analoghi ai potenziali ostacoli ma di verso contrario. La volontà politica di una cooperazione efficace nel campo della mobilità del lavoro e del distacco dei lavoratori è estremamente importante ma dipende da vari fattori. Questi sono gli equilibri politici, visione e priorità della politica bulgara, in particolare nel settore del lavoro e degli affari sociali, nonché la consapevolezza che la cooperazione internazionale è vantaggiosa per tutte le parti interessate. La volontà politica dei partner europei dipende inoltre dai più ampi equilibri politici a livello europeo, nel quadro della politica dell'UE in materia di mobilità lavorativa, che ha acquisito maggiore visibilità attraverso temi come il Pacchetto Mobilità, che non è stato approvato da tutti gli Stati membri. A tal riguardo, la disponibilità di risorse finanziarie dipende direttamente dalla volontà politica all'interno dell'UE e dei governi nazionali. Ulteriori fondi facilitano lo svolgimento di riunioni congiunte tra le parti interessate, la progettazione di vari strumenti (opuscoli informativi, applicazioni interattive, siti web con informazioni sui diritti e gli obblighi delle imprese distaccanti e dei dipendenti distaccati), l'attuazione di campagne informative rivolte ai cittadini nonché lo sviluppo e il mantenimento di punti informativi, come nel progetto Fair Mobility⁽¹²⁾. La disponibilità di finanziamenti può potenzialmente compensare alcuni degli ostacoli a una cooperazione più efficace, aumentando la motivazione e le competenze dei rappresentanti delle autorità pubbliche che vigilano su tutte le questioni relative ai lavoratori distaccati. Infine, ma non meno importante, il controllo della diffusione del COVID-19 e la ripresa di riunioni e conferenze congiunte sono essenziali per attuare e sviluppare gli accordi di cooperazione esistenti tra l'Agenzia esecutiva dell'Ispettorato generale del lavoro e le sue istituzioni partner in altri Stati membri, in quanto promuovono un significativo scambio di esperienze tra gli ispettori. Le riunioni di persona contribuiscono al pieno scambio di idee, proposte e informazioni, ma creano anche buone relazioni, che diventano successivamente la base per un'efficace attuazione di attività congiunte e per la risoluzione di problematiche relative al distacco di lavoratori⁽¹³⁾.

(12) <https://www.faire-mobilitaet.de/>

(13) Fonte: ricerca primaria con rappresentanti dell'Agenzia esecutiva dell'Ispettorato generale del lavoro.

Piano nazionale: **FRANCIA**

Informazioni sul contesto nazionale

La principale normativa francese in materia di contrasto delle frodi nell'ambito del distacco di lavoratori è stata adottata nel 2014⁽¹⁴⁾ ed è stata rafforzata più volte da allora. Sembra che la crisi del debito sia stata il fattore principale che ha costretto le autorità pubbliche a reagire alle diverse forme di frode che comportano perdite al regime di previdenza sociale e al bilancio statale. Anche lo sviluppo esponenziale del distacco di lavoratori – con un numero di dichiarazioni di lavoratori distaccati dieci volte superiore nel 2013 rispetto al 2003 – e il suo impatto sull'opinione pubblica hanno spinto le autorità pubbliche a reagire, cosa che è avvenuta con il sostegno delle parti sociali.

La principale istituzione incaricata di vigilare sul distacco dei lavoratori è l'Ispettorato del lavoro, che ha concluso diversi accordi di cooperazione con altri organismi di controllo in tutta l'UE⁽¹⁵⁾, prefigurando una cooperazione che sarà sostenuta dall'Autorità europea del lavoro (ELA)⁽¹⁶⁾. L'Ispettorato del lavoro opera in collaborazione con diversi altri organismi di controllo: gli organismi incaricati del controllo della riscossione

(14) La legge n. 790 del 10 luglio 2014 per la lotta contro la concorrenza sociale sleale è stata adottata dal Parlamento a seguito di diverse relazioni parlamentari che hanno evidenziato molti casi in cui le norme sul distacco transnazionale sono state violate da imprese che hanno distaccato lavoratori nel territorio francese. L'obiettivo era quello di recepire immediatamente nel diritto francese parte della direttiva 2014/67/UE concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori.

(15) Nel 2016 è stato firmato un accordo di cooperazione con la Polonia. Nel 2017 è stato firmato un accordo operativo di attuazione con Bulgaria e Portogallo. Ciò porta a 12 il numero di accordi che definiscono le modalità della cooperazione bilaterale con dieci Stati membri dell'UE. Una prima riunione del comitato direttivo si è tenuta nel 2018 per ciascun accordo ed è stato adottato un programma di attività congiunte. L'accordo con la Spagna è stato aggiornato il 26 aprile 2019.

(16) Il governo francese ha sostenuto attivamente la creazione dell'ELA.

dei contributi previdenziali (Urssaf, MSA), la polizia e la gendarmeria, nonché i servizi fiscali, doganali e della concorrenza e gli ispettori specializzati dei trasporti. Nel 2017, ad esempio, sono state ispezionate 70.000 imprese e, su questo totale, il 35% mediante un'ispezione congiunta che ha coinvolto diversi organismi di controllo⁽¹⁷⁾. L'organismo centralizzato incaricato del coordinamento di questa rete di organismi di controllo è la *Delegazione nazionale antifrode (Délégation nationale à la lutte contre la fraude – DNLF)*, che è stata creata nel 2008⁽¹⁸⁾.

Nel 2015, al fine di accrescerne l'efficacia, l'Ispettorato del lavoro ha creato il Gruppo nazionale di monitoraggio, sostegno e controllo (*Groupe national de veille, d'appui et de contrôle – GNVAC*), un servizio specializzato della Direzione generale del lavoro (*Direction Générale du Travail – DGT*), e 18 unità regionali specializzate (URACTI), per un totale di 134,5 agenti (come dipendenti equivalenti a tempo pieno) al 31 dicembre 2018. Questa recente organizzazione consente di rispondere in modo più efficace a frodi complesse, in rete o su larga scala.

Gli enti previdenziali (Urssaf, MSA) gestiscono i dati relativi ai contributi previdenziali che vengono trasmessi dai datori di lavoro insieme a informazioni chiave quali il settore di attività dell'impresa, il numero di dipendenti, le retribuzioni, il contratto collettivo applicato e il livello della scala salariale applicata.

Dal 1° gennaio 2017, la Dichiarazione sociale nominativa (*Déclaration sociale nominative – DSN*⁽¹⁹⁾) rappresenta l'unico canale per la trasmissione delle dichiarazioni periodiche inviate dai datori di lavoro agli organismi di protezione sociale e per la segnalazione di eventi: malattia, attestato del datore di lavoro per il centro per l'impiego (*Pôle emploi*), ecc. Questa dichiarazione unica, mensile e digitale, sostituendo la maggior parte delle dichiarazioni previdenziali, consente ai datori di lavoro di semplificare e ottemperare ai loro obblighi in ambito previdenziale e li rende più affidabili. Per i dipendenti, ciò significa un'elaborazione più rapida dei documenti, con meno rischi di errore. Tutte le organizzazioni ricevono le informazioni che le riguardano direttamente.

Per quanto riguarda il distacco dei lavoratori, ogni datore di lavoro stabilito al di fuori della Francia che distacca lavoratori nel territorio francese deve presentare una dichiarazione preliminare di distacco o un certificato di distacco all'Ispettorato del lavoro del luogo di prestazione del

(17) Ministero del lavoro (2019), Plan national de lutte contre le travail illégal, Bilan 2016-2018 et priorités 2019-2021, 8 luglio 2019. Si veda: https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dnlf/dossier_de_presse_CNLT_8_juillet_2019.pdf

(18) Préfet de la région Normandie (2019), L'organisation de la lutte contre le travail illégal, <https://normandie.direccte.gouv.fr/L-organisation-de-la-lutte-contre-le-travail-illégal>

(19) <https://www.urssaf.fr/portail/home/employeur/declarer-et-payer/comment/la-declaration-sociale-nominativ.html>

servizio, prima dell'inizio del lavoro in Francia. Tale dichiarazione è effettuata attraverso il portale web SIPSI, di cui è stata lanciata una nuova versione nel luglio 2019⁽²⁰⁾. La nuova versione semplifica e chiarisce il sistema per consentire alle aziende straniere di presentare le loro dichiarazioni nel modo più rapido e preciso possibile. Fornisce inoltre strumenti nuovi e più efficaci per i servizi di controllo. Il SIPSI è disponibile in francese, inglese, tedesco, italiano e spagnolo.

Secondo il Ministero del lavoro, la banca dati contiene *“informazioni più precise e strumenti più efficaci”* che *“sono messi a disposizione degli ispettori del lavoro attraverso uno strumento di lavoro che include nuove funzionalità di ricerca e di targeting”*. Inoltre, una soluzione per la consultazione della banca dati è offerta ad altri organismi di ispezione, con la possibilità di integrare la consultazione SIPSI direttamente nelle applicazioni di ispezione.

Per quanto riguarda specificamente il settore edile, gli enti bilaterali gestiti dalle organizzazioni datoriali sono incaricati di intermediare una serie fondamentale di elementi della retribuzione, come le ferie retribuite e l'indennità per maltempo. In linea di principio, le imprese del settore dell'edilizia e dei lavori pubblici stabilite al di fuori del territorio francese devono aderire a una cassa Congés Intempéries BTP (CIBTP) non appena distaccano dipendenti in Francia, conformemente alle disposizioni degli articoli L.1262-4 e D.3141-14 del codice del lavoro. Quest'ultimo prevede che il regime previsto nella sezione del codice del lavoro in relazione alla cassa per ferie retribuite *“si applica anche alle imprese non stabilite in Francia”*.

L'evento da cui scaturisce l'obbligo di iscrizione alle casse di CIBTP, nonché i conseguenti obblighi in termini di dichiarazione dei salari pagati e di pagamento dei relativi contributi, è quindi il fatto che l'impresa distacca dipendenti nel territorio francese.

Tale principio è accompagnato dalle eccezioni di cui agli articoli D. 3141-26 e D. 3141-27 del codice del lavoro. È sulla base di quest'ultimo articolo, in particolare, che è stato concluso l'accordo bilaterale in questione. Ad esempio, l'articolo D.3141-26 sottolinea che *“le imprese di cui all'articolo D. 3141-14, stabilite in un altro Stato membro dell'Unione europea o in uno degli altri Stati parti dell'accordo sullo Spazio economico europeo, possono essere esentate dagli obblighi di cui alla sottosezione relativa alle imprese operanti nel settore edile, “se possono dimostrare che i loro dipendenti beneficiano dei loro diritti alle ferie retribuite per il periodo di*

(20) <https://www.sipsi.travail.gouv.fr>

distacco in base a condizioni almeno equivalenti a quelle previste dalla legislazione francese⁽²¹⁾”.

Ad esempio: dopo un ampio studio, è stata riconosciuta l'esistenza di un regime equivalente di ferie retribuite tra Francia e Germania. In tale contesto, il 26 novembre 1997 è stato concluso un accordo di esenzione tra la CIPTB-UCF e l'ente tedesco SOKA-BAU.

Accordi analoghi sono stati poi firmati con enti in Austria (BUAK) e Italia (CNCE). Grazie a questi accordi, le imprese del settore edile possono continuare a versare contributi all'ente del Paese di origine quando inviano i loro lavoratori all'estero, analogamente a quanto accade nel campo della sicurezza sociale.

In pratica, la cassa per ferie competente, una delle 13 casse regionali affiliate all'UCF (Union des caisses de France), verifica che, alla data del distacco, l'impresa sia regolarmente registrata e che sia in regola con il versamento dei contributi dovuti in relazione ai lavoratori complessivamente dichiarati. La cassa redige quindi un certificato attestante la regolarità contributiva dell'impresa al momento del distacco. I documenti sono trasmessi dall'ente dello Stato di origine all'ente competente dello Stato di impiego tramite l'UCF. Per questo motivo, le casse locali, e il loro ente gestore nazionale l'UCF, possiedono dati sulle attività e la forza lavoro delle imprese del settore edile, nonché sui salari dei lavoratori e sul pagamento dei contributi che coprono gli elementi salariali intermediati.

Infine, la Francia ha anche creato una carta d'identità del settore edile (*Carte BTP*), che è obbligatoria dal 2017. Tale carta esisteva su base volontaria prima di allora, ma era adottata solo da una piccola quota di imprese (circa il 10-15% delle imprese ne aveva fatto richiesta). Anche la carta è gestita dall'UCF, ma non è coperta dai suddetti accordi. Ciò significa che le imprese straniere che distaccano lavoratori in Francia devono contattare il loro ente bilaterale nel Paese di origine per la trasmissione di un certificato all'UCF francese, e devono anche contattare un dipartimento specifico dell'UCF per richiedere la carta d'identità per ogni lavoratore distaccato e per ogni distacco. Tra il lancio della Carta *BTP* nell'aprile 2017 e il 31 marzo 2020 sono state ordinate e prodotte 2.529.372 carte (di cui 1.841.461 valide al 31 marzo 2020). Dal 1° novembre 2020, ogni carta costa all'impresa distaccante 9,80 €⁽²²⁾.

(21) L'UCF fornisce sul proprio sito web un opuscolo con i testi di riferimento applicabili alla cassa per ferie:

https://www.cibtp.fr/media/commun/1_Documents/doc_textes-de-reference_2020-07.pdf

(22) UCF (2020), Carte BTP : baisse de la redevance à compter du 1er novembre 2020, Comunicato stampa, 16 ottobre 2020,

<https://www.cibtp.fr/actualite/-/presse/actualites/actualite/>

[carte-btp-baisse-de-la-redevance-a-compter-du-1er-novembre-2020](https://www.cibtp.fr/actualite/-/presse/actualites/actualite/carte-btp-baisse-de-la-redevance-a-compter-du-1er-novembre-2020)

I dati contenuti nella carta d'identità sono diversi da quelli che l'UCF raccoglie dalle sue imprese affiliate. Non vi è alcun riferimento incrociato tra i dati che gli enti raccolgono dagli affiliati per svolgere i loro compiti relativi alle ferie retribuite e quelli raccolti nell'ambito del rilascio della carta d'identità. All'UCF è stata affidata la gestione amministrativa, tecnica e finanziaria della carta d'identità (decreto n. 2016-175 del 22 febbraio 2016). Si tratta di un incarico a livello nazionale, distinto dagli altri compiti attribuiti per legge all'UCF o alle casse per ferie retribuite. I dati gestiti in questo ambito non sono condivisi con le istituzioni di altri Stati membri dell'UE. Il principale interlocutore dell'UCF al riguardo è il suo ministero di riferimento, il Ministero del lavoro.

Per quanto riguarda i flussi di lavoratori distaccati, come illustrato nella Sintesi paese, la Francia è principalmente un Paese ospitante. Il numero di lavoratori distaccati registrati inviati in Francia è passato da 6.455 nel 2005 a 81.420 nel 2015. Da allora è nettamente aumentato a 127.572 nel 2016 e a 208.515 nel 2017 (+63% rispetto al 2016). Nello stesso periodo il numero di lavoratori distaccati registrato è passato da 354.139 a 516.625 (+162.486, +46% rispetto al 2016). Secondo il Ministero del lavoro⁽²³⁾, questo forte incremento ha tre spiegazioni principali: i) l'utilizzo del servizio di dichiarazione online SIPSI, che consente di registrare un maggior numero di dichiarazioni, mentre alcuni dei risultati dell'indagine precedente erano incompleti. La crescita del numero di dichiarazioni e di dipendenti distaccati osservata per il 2018 è meno significativa e più vicina a quella osservata negli anni precedenti, dell'ordine del +20% per le dichiarazioni e del +13% per i dipendenti distaccati rispetto al 2017; (ii) il maggiore rispetto della normativa, grazie a una migliore conoscenza delle formalità e al servizio di dichiarazione online SIPSI, ma anche grazie al rafforzamento dei controlli e delle sanzioni dal 2015. L'ammenda penale per omessa dichiarazione, quasi mai applicata, è stata sostituita da una sanzione amministrativa (nel 2017 sono state emesse n. 1.034 sanzioni pecuniarie in questo ambito); (iii) il continuo aumento del distacco di dipendenti già osservato negli anni precedenti, anche se è difficile determinare con precisione quanto l'incremento sia dovuto a una maggiore conformità e quanto ad un effettivo aumento dei distacchi. Di questo totale, nel 2017 sono state registrate 48.207 dichiarazioni nel settore edile per 122.739 lavoratori distaccati⁽²⁴⁾. Inoltre, gran parte dei lavoratori temporanei distaccati in Francia sono nel settore edile. I

(23) Ministero del lavoro (2019), *Analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2017*, https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_2017_declarations_de_detachement.pdf

(24) Ministero del lavoro, *Analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2017*, luglio 2019

principali Paesi di origine nel settore edile sono Portogallo (32.463 lavoratori distaccati), Polonia (16.371), Spagna (13.562), Lussemburgo (12.914), Belgio (9.553), Romania (8.827), Italia (6.997), Monaco (6.809) e Germania (6.129).

In termini di relazioni industriali, sette sindacati e sei organizzazioni datoriali sono attivi nel settore delle costruzioni. È degno di nota che le parti sociali hanno adottato una dichiarazione comune per i responsabili di progetto in materia di lotta contro il dumping sociale (*déclaration commune à destination des maîtres d'ouvrage publics*). Il documento è stato redatto dalle parti sociali già dal 2012 e firmato nel settembre 2014. Il governo e le quattro organizzazioni datoriali rappresentative nel settore edile (CAPEB, FFB, FNTF e SCOP BTP) hanno anche firmato un accordo di partenariato contro il lavoro illegale nel settore edile nel 23 febbraio 2016 (*Convention nationale de partenariat pour la lutte contre le travail illégal et la concurrence sociale déloyale dans le secteur du bâtiment et des travaux publics*)⁽²⁵⁾. Il documento stabilisce gli impegni dei diversi attori (governo, amministrazione, organizzazioni datoriali, imprese) e definisce delle attività di cooperazione tra di loro.

“Business case” per l’adesione a un accordo esistente o la conclusione di un accordo analogo

21

Per quanto riguarda gli enti bilaterali, gli accordi esistenti potrebbero essere estesi ad altri paesi in cui esistono istituzioni analoghe, a condizione che i contributi in percentuale del salario lordo siano simili. Pur semplificando il distacco, gli accordi esentano le imprese dal contribuire nel Paese ospitante, un’esenzione che è equa a condizione che non vi sia un divario significativo nel prelievo sui salari e nelle prestazioni risultanti per i lavoratori. Differenze ridotte non costituiscono un ostacolo, nella misura in cui le imprese e i lavoratori beneficiano ancora della riduzione degli oneri amministrativi derivanti dal rispetto dei contributi nel Paese ospitante e dal recupero degli importi versati sotto forma di prestazioni. In tutti i Paesi coperti, gli enti bilaterali applicano infatti un prelievo complessivo pari a circa il 30% del salario lordo.

(25) http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/convention_nationale_de_partenariat_relative_a_la_lutte_contre_le_travail_illegal_dans_le_btp.pdf

Ostacoli all'adesione ad accordi o alla conclusione di accordi e come potrebbero essere affrontati

L'assenza di enti bilaterali che intermediano una quota della retribuzione o la presenza di enti bilaterali che intermediano una quota della retribuzione molto inferiore o molto superiore rispetto a quella degli enti francesi costituiscono un chiaro ostacolo all'estensione della pratica al di fuori dei paesi già coperti.

Il rischio di rimettere in discussione la funzione delle casse per ferie retribuite in Francia costituisce un ulteriore ostacolo all'estensione di tali accordi di cooperazione ad altri paesi. Diverse relazioni pubbliche (Corte dei conti, relazione del Senato⁽²⁶⁾) hanno evidenziato alcune carenze nella gestione delle casse per ferie, e persino casi di cattiva gestione o di mancanza di trasparenza. Una recente relazione della Corte dei conti⁽²⁷⁾ invita a modificare il regime delle ferie retribuite. Essa sottolinea che “per quanto riguarda il regime delle ferie retribuite, anche se il servizio prestato è giudicato soddisfacente da imprese e dipendenti, la Corte ritiene che la sua necessità debba essere messa in discussione, dal momento che il settore edile non è più caratterizzato da una discontinuità dell'occupazione” che giustifica l'esistenza dei regimi di ferie retribuite. “Il buon funzionamento e l'attaccamento della professione a questa rete non impediscono di porsi domande sulla sua evoluzione”. Il sistema francese è quindi regolarmente messo in discussione, il che comporta una certa insicurezza rispetto al suo futuro. Questo clima di incertezza può influire anche sul perseguimento di partenariati con istituzioni in altri Stati membri.

22 Per quanto riguarda la lotta contro le frodi in materia di distacco di lavoratori, gli accordi firmati hanno probabilmente scarso effetto. In teoria, l'ente partner certifica che l'impresa che distacca dipendenti in Francia contribuisce alla cassa per ferie retribuite. Tuttavia, non vi è alcuna garanzia che il datore di lavoro che distacca dipendenti in Francia dichiari il numero esatto di ore lavorate in Francia durante il distacco presso il suo ente nazionale, né che tale ente disponga dei mezzi per verificare il volume effettivo di lavoro svolto rispetto a quello dichiarato.

Allo stesso modo, anche se l'UCF gestisce la carta BTP, non vi è alcun incrocio con i dati a disposizione delle casse affiliate. I due database non sono connessi tra loro. Infine, la carta BTP non è richiesta per i dipendenti francesi distaccati in un altro Stato membro. Pertanto, non facilita i controlli nel Paese ospitante per verificare che il dipendente francese sia pagato al livello richiesto nel Paese ospitante.

(26) http://www.senat.fr/rap/r09-067/r09-067_mono.html

(27) <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/32162>

Inoltre, il datore di lavoro dei lavoratori distaccati in Francia ha una duplice formalità da espletare: (i) ottenere il certificato dalla sua cassa per ferie retribuite per dimostrare che sta effettivamente contribuendo nel Paese di origine, il che gli consente di essere esonerato dall'affiliazione all'UCF; (ii) richiedere all'UCF la carta BTP ogni volta che un lavoratore viene distaccato, anche se il lavoratore deve visitare la Francia più volte nel corso dell'anno. L'accordo tra l'UCF e la cassa per ferie retribuite del paese partner non consente di evitare questa doppia formalità. Infine, le informazioni contenute nella carta BTP non consentono l'accesso diretto a determinati dati relativi al lavoratore, come, ad esempio, il livello della sua retribuzione. Al fine di verificare il livello della retribuzione, l'ispettore del lavoro francese deve raccogliere le informazioni sull'identità del datore di lavoro registrate sulla carta BTP e quindi interrogare il datore di lavoro o le istituzioni di previdenza sociale nel Paese di origine per ottenere una risposta.

Fattori che favoriscono l'adesione ad accordi o la conclusione di accordi e come potrebbero essere sfruttati

Secondo l'UCF, per quanto riguarda l'estensione degli accordi settoriali ad altri paesi, l'ente bilaterale non ha ricevuto alcun mandato dalle parti sociali per la conclusione di accordi di esenzione con istituti che svolgono funzioni analoghe e con livelli simili di prelievi sui salari nell'UE. Le parti che potrebbero trarre maggiore vantaggio da accordi analoghi sono i datori di lavoro, essendo tenuti a registrare i lavoratori nei Paesi ospitanti e a mettersi in contatto con l'ente straniero, eventualmente nella lingua del paese straniero o in inglese, e trovandosi quindi ad affrontare un onere amministrativo in assenza di accordi come quelli firmati dall'UCF.

La cooperazione prevista in questi accordi tra le casse per ferie retribuite è da accogliere con favore, ma è solo un elemento tra gli altri per contribuire a combattere le frodi in materia di distacco.

Oltre alla cooperazione internazionale tra le amministrazioni e gli organismi di sicurezza sociale che la Francia intende sviluppare, in particolare nel quadro della nuova Autorità europea del lavoro, resta ancora molta strada da fare per garantire l'efficace cooperazione tra gli organismi di controllo sul territorio francese.

Pertanto, mentre la legge del 23 ottobre 2018 in materia di lotta contro le frodi ha garantito l'accesso a diverse banche dati fiscali e previdenziali a tutti gli agenti incaricati di combattere il lavoro illegale e la frode, il piano nazionale per la lotta contro il lavoro illegale per il periodo 2019-2021 contiene un intero capitolo in merito alle misure da adottare per il rafforzamento della cooperazione tra gli organismi francesi. In tal senso,

il piano raccomanda: (i) la messa in comune delle varie banche dati relative al distacco dei lavoratori al fine di migliorare la conoscenza e il monitoraggio del fenomeno, nonché l'individuazione delle imprese, ad esempio, in caso di indagine durante l'ispezione di un cantiere; (ii) l'apertura a tutti gli organismi di controllo delle banche dati fiscali (in particolare l'anagrafe dei conti correnti bancari e la banca dati nazionale dei beni) e delle banche dati previdenziali (come le banche dati relative alle dichiarazioni di distacco, alle dichiarazioni sociali nominative e ai certificati A1); (iii) l'ottenimento di dati da terzi (fornitori di energia elettrica, operatori internet e telefonici, ecc.) da parte dei funzionari incaricati dell'applicazione della legge al fine di raccogliere elementi utili per l'individuazione e la prova di illeciti commessi; (iv) l'informazione degli organismi di riscossione dei contributi previdenziali in merito alle sanzioni amministrative pecuniarie comminate dall'Ispettorato del lavoro, al fine di aiutarli a orientare le loro ispezioni.

Sono tutte misure utili, ma viste isolatamente sono azioni che non erano ancora state implementate nel 2019 e la cui implementazione probabilmente non sarà completata entro la fine del 2021, a causa della pandemia. La cooperazione europea sarà molto più efficace se gli organismi di controllo in Francia saranno efficaci.

Piano nazionale: ITALIA

Informazioni sul contesto nazionale

Le principali autorità che controllano le informazioni pertinenti ai fini di garantire il rispetto delle norme in materia di distacco di lavoratori sono:

- l'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS);
- il Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- la Commissione nazionale paritetica per le Casse Edili (CNCE) (per quanto riguarda i lavoratori edili);
- l'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), e i suoi dipartimenti territoriali, coinvolti su tutto il territorio nazionale per il controllo della regolarità dell'impiego, anche per quanto riguarda i lavoratori distaccati.

25

Per quanto concerne i dati, l'INPS gestisce i registri relativi ai contributi sociali che vengono trasmessi periodicamente dai datori di lavoro unitamente a informazioni chiave quali, ad esempio, il settore di attività dell'impresa, il numero di dipendenti, la loro retribuzione, il contratto collettivo applicato e il livello salariale applicato⁽²⁸⁾. L'istituto assicura la maggior parte dei dipendenti e alcune categorie di lavoratori autonomi (ad eccezione dei lavoratori autonomi assicurati dalle casse professionali, come geometri o architetti) e possiede dati di interesse sul loro reddito e sui contributi versati.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali riceve dai datori di lavoro le cosiddette comunicazioni obbligatorie, vale a dire comunicazioni riguardanti l'instaurazione, la variazione e la cessazione di rapporti di impiego e comprendenti informazioni sul contratto collettivo applicato, la sede di lavoro, il livello salariale applicato e il compenso totale, l'orario di lavoro

(28) In Italia, i minimi retributivi sono fissati da contratti collettivi settoriali secondo tabelle salariali che differenziano i lavoratori in base alle loro mansioni e alla loro esperienza.

previsto e i dati relativi ai permessi di lavoro nel caso di cittadini di paesi terzi. Le variazioni che richiedono la presentazione di una comunicazione obbligatoria includono il distacco presso un'impresa estera. Le comunicazioni obbligatorie sono condivise anche con l'INPS, l'INAIL e le prefetture. A seguito della direttiva 2014/67/UE concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE, è stata introdotta una comunicazione obbligatoria riguardante i lavoratori distaccati in Italia. La comunicazione è presentata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e condivisa con l'INL, l'INPS e l'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL).

In sintesi, mentre gli archivi INPS monitorano in modo continuativo le carriere e le retribuzioni dei lavoratori, le comunicazioni obbligatorie sono utili per rilevare i flussi relativi all'instaurazione e alla cessazione di rapporti di lavoro.

Per quanto riguarda specificamente il settore edile, gli enti bilaterali hanno il compito di intermediare una serie fondamentale di elementi della retribuzione, come la tredicesima, l'anzianità professionale e le ferie retribuite, e di fornire prestazioni aggiuntive, come i dispositivi di protezione individuale, la copertura pensionistica integrativa e corsi di formazione professionale⁽²⁹⁾. Per questo motivo, gli enti territoriali (le *Casse Edili*), e il loro coordinamento nazionale, la CNCE, possiedono dati sulle attività e sulla forza lavoro delle imprese del settore edile, nonché sui salari dei lavoratori e sul pagamento dei contributi che coprono gli elementi della retribuzione intermediati.

L'INPS e l'INAIL rilasciano congiuntamente, mediante piattaforma telematica, un certificato attestante il regolare versamento dei contributi sociali e dei premi assicurativi che copre, solo con riferimento alle imprese del settore edile, anche i versamenti dovuti alle *Casse Edili*⁽³⁰⁾. Il certificato, denominato DURC, è necessario sia per l'aggiudicazione di appalti pubblici di lavori da parte di pubbliche amministrazioni sia per l'autorizzazione di lavori privati.

Ai sensi del decreto-legge 76/2020, è prossima l'introduzione di un documento aggiuntivo per attestare che la forza lavoro formalmente iscritta sia ragionevolmente in linea con la forza lavoro prevista per lo svolgimento di una specifica attività (ad es., restauro di edifici civili o costruzione di ponti). Il certificato, denominato DURC di congruità, è già stato testato in alcune regioni con risultati promettenti come strumento per scoraggiare il lavoro sommerso.

(29) A differenza di altri Paesi, l'indennità per maltempo non è coperta dagli enti bilaterali, essendo invece gestita dall'INPS.

(30) Per ulteriori informazioni si vedano le Linee guida di Post-Lab, pagg. 22-24, disponibili all'indirizzo: http://www.fondazionebrodolini.it/sites/default/files/guidelines_en.pdf

Nel settembre 2020, le parti sociali italiane del settore edile hanno inoltre concordato di testare il DURC di congruità a livello nazionale (attraverso le *Casse Edili* e la CNCE) e di informare il Ministero del lavoro in merito ai risultati.

Le posizioni delle parti sociali non sono particolarmente divergenti in materia di distacco. Sebbene l'Italia registri flussi significativi di lavoratori distaccati sia in entrata che in uscita⁽³¹⁾, le preoccupazioni riguardano principalmente gli afflussi da paesi con minore costo del lavoro e con rischi di frode, incluso da parte di imprese che dichiarano come “distaccati” lavoratori che, in realtà, lavorano e vivono in Italia (per ulteriori informazioni, si veda *la Sintesi paese relativa all' Italia*⁽³²⁾).

La CNCE vanta anche un'esperienza significativa di condivisione transnazionale delle informazioni. Mediante accordi bilaterali sottoscritti con istituzioni omologhe in Austria, Germania, Francia e San Marino, le imprese del settore edile possono continuare a versare contributi all'ente del Paese di origine quando inviano i loro lavoratori edili all'estero, analogamente a quanto accade nel campo della previdenza sociale.

Tuttavia, e diversamente da quanto accade con la copertura previdenziale, l'ente del Paese di origine deve certificare non solo l'effettiva affiliazione, ma anche l'effettiva regolarità rispetto al versamento dei contributi. La verifica della regolarità contributiva prosegue durante il periodo di distacco, con gli enti che si impegnano a condividere informazioni ogniqualvolta vengano riscontrate delle irregolarità (ad es., se vengono trovati più lavoratori distaccati di quelli dichiarati presso il cantiere nel Paese ospitante o se l'impresa non paga contributi all'ente bilaterale del Paese di origine).

Per quanto riguarda le pubbliche amministrazioni, la condivisione delle informazioni avviene principalmente per mezzo del sistema IMI. Sono stati conclusi alcuni accordi per facilitare lo scambio di informazioni e la cooperazione con istituzioni straniere, ma vi sono poche informazioni disponibili sull'effettiva attuazione ed efficacia di tali accordi.

Il principale organismo coinvolto nella cooperazione internazionale è l'Ispettorato nazionale del lavoro. A seconda dell'ambito, possono essere coinvolti anche l'INPS e l'INAIL, ad esempio per quanto riguarda accordi con paesi terzi in materia di coordinamento della sicurezza sociale.

(31) L'Italia è infatti il quarto Stato membro “mittente netto” di lavoratori distaccati dell'UE, dopo Polonia, Slovacchia e Slovenia. La maggior parte dei lavoratori distaccati sono inviati in paesi vicini, vale a dire, Francia, Svizzera e Germania, senza particolari preoccupazioni per quanto concerne l'uso improprio del distacco, nonostante alcuni divari nel livello delle imposte sul lavoro e delle aliquote contributive applicabili. Si veda: De Wispelaere, F., De Smedt, L. and Pacolet, J. (2019), *Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2018*, European Commission, Brussels.

(32) https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2020/05/Country-paper_IT.pdf

“Business case” per l’adesione a un accordo esistente o la conclusione di un accordo analogo

Per quanto riguarda gli enti bilaterali, gli accordi esistenti potrebbero essere estesi ad altri paesi in cui esistono istituzioni analoghe, a condizione che la quota dovuta calcolata come percentuale del salario sia di livello simile. Pur semplificando il distacco, gli accordi esentano le imprese dal contribuire nel Paese ospitante, un’esenzione che è equa a condizione che non vi sia un divario significativo nel prelievo sui salari e nelle prestazioni conseguenti per i lavoratori. Delle differenze marginali non costituiscono un ostacolo, nella misura in cui le imprese e i lavoratori beneficiano comunque di una riduzione degli oneri amministrativi derivanti dal rispetto dei contributi nel Paese ospitante e dal recupero degli importi versati sotto forma di prestazioni. In tutti i paesi coperti, gli enti bilaterali applicano infatti un prelievo complessivo di circa il 30% del salario lordo.

Alla luce dell’esperienza maturata dall’Istituto polacco di previdenza sociale (ZUS) con gli enti bilaterali tedeschi e austriaci (SOKA BAU e BUAK)⁽³³⁾, sarebbe opportuno un accordo per facilitare il recupero delle prestazioni da parte dei lavoratori distaccati in Italia da paesi non coperti dalle esenzioni.

L’accordo prevede un sistema di condivisione delle informazioni tra l’istituto polacco di previdenza sociale e gli enti bilaterali che garantisce ai lavoratori l’accesso alle prestazioni erogate dagli enti bilaterali. Ogni qualvolta il lavoratore non è occupato in Austria o in Germania sufficientemente a lungo per usufruire di tali prestazioni, gli enti rimborsano una somma forfettaria direttamente allo ZUS, che la restituisce al lavoratore come se si trattasse di una prestazione previdenziale.

Tale accordo garantirebbe inoltre che i datori di lavoro versino i contributi previdenziali nel Paese di origine sui prelievi per le ferie retribuite e altri elementi della retribuzione applicati dagli enti bilaterali del Paese ospitante, promuovendo in tal modo un’adeguata protezione sociale e una concorrenza leale.

(33) Si vedano le Linee Guida di progetto sull’accordo in questione: Kus, J. (2021), *Guidelines - Agreement between the Social Insurance Institution (ZUS) (Poland) and SOKA-BAU (Germany)*, https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2021/03/Guidelines_ZUS_SOKA_BAU.pdf

Ostacoli all'adesione ad accordi o alla conclusione di accordi e come potrebbero essere affrontati

L'assenza di enti bilaterali che intermediano una quota della retribuzione o la presenza di enti bilaterali che intermediano una quota della retribuzione molto inferiore o molto superiore rispetto a quella degli enti italiani costituiscono un chiaro ostacolo all'estensione della pratica al di fuori dei paesi già coperti.

Tuttavia, l'esperienza di ZUS con SOKA BAU e BUAK dimostra che la cooperazione con gli enti previdenziali potrebbe rappresentare una valida alternativa in tali situazioni per garantire il rispetto sia della retribuzione dei lavoratori distaccati che della loro copertura previdenziale.

Fattori che favoriscono l'adesione ad accordi o la conclusione di accordi e come potrebbero essere sfruttati

Per quanto riguarda l'estensione degli accordi settoriali ad altri paesi, la CNCE ha già ricevuto un mandato dalle parti sociali di concludere accordi di esenzione con istituzioni che svolgono funzioni analoghe e con livelli simili di prelievi sui salari.

Ciò è ulteriormente corroborato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali che ha chiarito con i suoi orientamenti la conformità di tali accordi con la legislazione nazionale e comunitaria in materia di distacco di lavoratori.

Le parti che potrebbero trarre maggiore vantaggio da accordi analoghi sono i datori di lavoro, essendo tenuti a registrare i lavoratori nei Paesi ospitanti e a mettersi in contatto con l'ente straniero, possibilmente nella lingua del paese straniero o in inglese, e trovandosi quindi ad affrontare un onere amministrativo in assenza di accordi come quelli in oggetto firmati dalla CNCE.

La cooperazione con le pubbliche amministrazioni, in particolare con gli istituti di previdenza sociale, potrebbe inoltre essere migliorata per consentire agli enti bilaterali di accedere e condividere altre informazioni chiave di interesse, tra cui la regolarità rispetto al versamento dei contributi previdenziali nel Paese di origine ed informazioni sulle attività dell'impresa distaccante.

Piano nazionale: **POLONIA**

Informazioni sul contesto nazionale

In Polonia, due enti pubblici svolgono un ruolo chiave nel distacco di lavoratori, sia in termini di raccolta di dati che di vigilanza. Il primo è l'Istituto di previdenza sociale (ZUS) che fornisce un servizio completo in materia di distacco. Il secondo è l'Ispettorato nazionale del lavoro (PIP) che funge da ufficio di collegamento per il distacco dei lavoratori.

Lo ZUS è un ente statale dotato di personalità giuridica che opera nel campo delle assicurazioni sociali in Polonia. L'ambito delle sue attività, dei suoi compiti e del suo funzionamento sono definiti agli articoli 66-72 della legge del 13 ottobre 1998 relativa al sistema di assicurazioni sociali (Gazzetta Ufficiale del 2020, voce 266) e nello statuto dell'istituto di previdenza sociale (Gazzetta Ufficiale del 2011, n. 18, voce 93).

In qualità di istituto di previdenza sociale, i compiti più importanti svolti dallo ZUS comprendono l'attuazione delle disposizioni in materia di assicurazioni sociali, comprese la riscossione dei contributi e la gestione delle prestazioni, la formulazione di pareri su progetti di atti normativi in materia, l'attuazione di contratti e accordi internazionali nell'ambito della previdenza sociale, il monitoraggio del pagamento dei contributi dovuti e la promozione delle conoscenze in materia di assicurazioni sociali. Per quanto concerne il distacco di dipendenti, lo ZUS è responsabile di determinare la base per l'assicurazione di un lavoratore distaccato e di rilasciare il certificato A1. Lo ZUS è inoltre autorizzato a verificare la correttezza dei dati forniti dal datore di lavoro e la loro conformità alla normativa europea e nazionale in materia di distacco di lavoratori. Lo ZUS collabora con l'Ispettorato nazionale del lavoro (PIP), nonché con molte istituzioni europee e nazionali nel campo della sicurezza sociale.

Lo ZUS è interessato a ottenere informazioni sulle assicurazioni dei lavoratori distaccati e pertanto è potenzialmente interessato anche a concludere accordi per lo scambio di informazioni e la cooperazione internazionale. Ciò è dimostrato da una serie di accordi conclusi con istituzioni

europee con un profilo operativo analogo. È importante sottolineare che lo ZUS è anche in grado di concludere accordi con enti bilaterali come SOKA BAU e BUAK. Lo ZUS mantiene contatti e scambia informazioni con molte istituzioni previdenziali europee e nazionali nonché con uffici di collegamento nazionali.

L'Ispettorato nazionale del lavoro (PIP) è ufficio di collegamento polacco in materia di distacco.

È incaricato di far rispettare le disposizioni sulla legalità dell'impiego di cittadini polacchi e stranieri (compresi i cittadini di paesi terzi), sul distacco di lavoratori e sulle agenzie per il lavoro e di somministrazione. Tale compito è stato affidato all'Ispettorato nazionale del lavoro nel 2007. Il direttore del PIP è nominato dal presidente del Parlamento. L'Ispettorato generale del lavoro presenta una relazione annuale sulla sua attività alla Szym (camera bassa del Parlamento) chiedendo la sua approvazione. Il Consiglio per la tutela del lavoro (un organo parlamentare tripartito) supervisiona l'attività del PIP per conto del Parlamento.

Il controllo delle questioni relative al distacco di lavoratori è realizzato principalmente come segue:

- le richieste relative al pagamento dei premi previdenziali e al fatturato del prestatore di servizi sono inoltrate alle unità competenti dell'Istituto di previdenza sociale e degli Uffici delle Entrate;
- le richieste urgenti relative allo stabilimento del prestatore di servizi sono gestite dall'ufficio di collegamento, vale a dire l'Ispettorato generale del lavoro di Varsavia;
- le richieste sul distacco di lavoratori sono inoltrate all'Ispettorato distrettuale del lavoro competente dove viene condotta un'ispezione sul posto di lavoro.

L'Ispettorato nazionale del lavoro collabora con altri uffici di collegamento, altri ispettorati del lavoro (come parte del Comitato degli alti responsabili dell'ispettorato del lavoro, SLIC) nonché nell'ambito di accordi e contatti bilaterali.

Oltre all'Ispettorato nazionale del lavoro e all'Istituto di previdenza sociale, anche la guardia di frontiera, gli uffici fiscali e la polizia svolgono un ruolo nella raccolta e nella fornitura di informazioni sul distacco di lavoratori. Tuttavia, non sono soggetti competenti per la conclusione di accordi per lo scambio di informazioni analoghi a quelli coperti dal progetto ISA.

Per quanto riguarda le tendenze del distacco, la Polonia è il Paese che emette il maggior numero di certificati A1 in Europa. Nel 2017 il totale è stato di oltre 573.000, nel 2018 oltre 605.000 e nel 2019 quasi 646.000. Oltre ai dipendenti, sempre più spesso imprenditori e prestatori di servizi nell'ambito di contratti di diritto privato lasciano il paese per lavoro. I lavoratori edili costituiscono un gruppo molto numeroso. Nel caso dei

dipendenti polacchi, vi sono certamente molte violazioni delle normative, sia nei Paesi ospitanti che nel Paese d'origine.

Le violazioni più comuni delle normative in Polonia sono:

- inesistenza della base giuridica per il distacco (frode connessa alla mancanza di un rapporto di lavoro effettivo della persona distaccata con l'ente distaccante, mancanza di attività economica effettiva/adequata in Polonia);
- mancato versamento o sottostima di premi o contributi previdenziali versati per lavoratori distaccati dalla Polonia;
- mancata garanzia di adeguate condizioni lavorative (stipendi, prestazioni sociali).

Le infrazioni più comuni nei Paesi ospitanti sono:

- inosservanza delle normative nazionali in materia di impiego per quanto riguarda i lavoratori distaccati e dei contratti collettivi di lavoro applicabili;
- violazioni della legislazione in materia retributiva (mancato rispetto dei minimi retributivi e di altri elementi della retribuzione);
- violazione delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro e orario di lavoro;
- mancato pagamento delle ferie e delle indennità previste per legge;
- mancato pagamento delle indennità di trasferta e dei costi di alloggio.

Entrambe le principali autorità che si occupano del distacco di lavoratori hanno stipulato accordi bilaterali e sono aperte a promuovere la condivisione internazionale delle informazioni.

Gli accordi bilaterali conclusi dal PIP stabiliscono le norme per lo scambio di informazioni riguardanti:

- condizioni di impiego (orario di lavoro e periodi di riposo, ferie annuali, minimi retributivi e retribuzione per straordinari);
- condizioni di assunzione dei lavoratori da parte delle agenzie di somministrazione, sicurezza e salute sul lavoro, protezione delle donne e dei lavoratori adolescenti;
- irregolarità occupazionali e violazioni dei diritti dei lavoratori individuate durante le ispezioni del lavoro.

È interessante notare che lo ZUS ha avuto accesso alle informazioni sui salari pagati all'estero grazie agli accordi siglati con gli enti bilaterali tedeschi e austriaci che intermediano una quota dei salari dei lavoratori

nel settore edile.⁽³⁴⁾ L'Istituto guarda con interesse alla cooperazione internazionale e alla condivisione dei dati, nella misura in cui possono aiutarlo a svolgere i propri compiti, tra cui la corretta liquidazione dei contributi e delle prestazioni, la registrazione dei contributi dovuti e la conduzione di ispezioni e indagini in caso di irregolarità nel pagamento dei contributi.

L'Ispettorato nazionale del lavoro (PIP) scambia informazioni principalmente attraverso il sistema IMI. Gli accordi bilaterali e la cooperazione riguardano principalmente lo scambio di informazioni al livello nazionale. Il PIP ha concluso accordi bilaterali relativi al distacco di lavoratori con le autorità dei seguenti paesi UE/SEE: Belgio, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Norvegia, Slovacchia e Spagna. Tali accordi sono complementari allo scambio di informazioni attraverso il sistema IMI.

L'Istituto di previdenza sociale (ZUS) ha firmato una serie di accordi di cooperazione con enti pubblici pertinenti in altri Paesi UE/SEE per quanto riguarda lo scambio di informazioni sul distacco di lavoratori. Dal punto di vista del progetto ISA, i più interessanti sono gli accordi summenzionati riguardanti il settore edile, siglati con BUAK dell'Austria nel 2013 e con SOKA BAU della Germania nel 2018. È importante che questi accordi conclusi con enti bilaterali privati siano gestiti sulla base di contratti collettivi stipulati a livello settoriale.

“Business case” per l’adesione a un accordo esistente o la conclusione di un accordo analogo

Lo ZUS è interessato allo scambio di informazioni previsto negli accordi con BUAK e SOKA BAU riguardante la copertura previdenziale dei lavoratori distaccati (come descritto sopra). L'Ispettorato del lavoro polacco è interessato ad informazioni sulle violazioni delle disposizioni di diritto del lavoro.

Le pratiche finora esplorate, sia dall'Istituto di previdenza sociale che dall'Ispettorato nazionale del lavoro, indicano infatti la possibilità di un'ampia cooperazione. L'ordinamento giuridico polacco consente un'ampia cooperazione internazionale con le istituzioni competenti di altri paesi dell'UE negli ambiti di competenza del PIP e dello ZUS.

(34) Si vedano le relative Linee guida di progetto: Kus, J. (2021), *Guidelines – Agreement between the Social Insurance Institution (ZUS) (Poland) and SOKA-BAU (Germany)*, https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2021/03/Guidelines_ZUS_SOKA_BAU.pdf

Tuttavia, mentre lo ZUS è pronto a concludere accordi con enti bilaterali (anche nel settore edile), il PIP collabora principalmente con gli ispettorati del lavoro nazionali e, a causa della natura della sua attività, non prevede altri tipi di accordi. Ciò non significa che non sia interessato ad accedere ad informazioni utili.

Ostacoli all'adesione ad accordi o alla conclusione di accordi e come potrebbero essere affrontati

La Polonia ha soddisfatto formalmente le condizioni per l'attuazione della riforma della direttiva sul distacco nel 2020. Per lo ZUS non vi sono ostacoli formali alla conclusione di accordi. Tuttavia, vi sono differenze significative nelle normative relative alle condizioni di impiego dei lavoratori distaccati in Polonia e in molti altri paesi dell'UE. In Polonia non esiste alcun contratto collettivo di lavoro nel settore edile. Non esistono inoltre organismi analoghi agli enti bilaterali attivi in altri paesi.

Nel caso della Polonia, possono sorgere problemi a causa della mancanza di tariffe salariali applicabili nel settore edile e della difficoltà nell'ottenere dati sul livello dei salari (vi sono grandi differenze regionali al riguardo).

Fattori che favoriscono l'adesione ad accordi o la conclusione di accordi e come potrebbero essere sfruttati

34

Nel caso dello ZUS, gli attuali accordi con partner austriaci e tedeschi possono costituire un elemento favorevole alla conclusione di ulteriori accordi. Negli ultimi anni, lo ZUS ha effettuato un'informatizzazione avanzata delle proprie attività, compresa la raccolta di dati di rilievo sulle imprese distaccanti e sui lavoratori distaccati (nel campo della sicurezza sociale). Ciò dovrebbe favorire un avanzato scambio di informazioni con partner di altri paesi dell'UE, sulla base degli strumenti informatici previsti dagli accordi.

Un fattore che contribuisce a un più ampio scambio di informazioni da parte polacca è l'espansione degli strumenti di ricerca degli istituti statistici pubblici, che tengono conto di un maggior numero di dati sul distacco di lavoratori, sulle imprese e sulle agenzie distaccanti. Degno di nota è anche il monitoraggio approfondito delle agenzie per l'impiego condotto negli ultimi anni dall'Ispettorato nazionale del lavoro, che aumenta la quantità e la portata dei dati ottenuti e l'accesso agli stessi.

Piano nazionale: **PORTOGALLO**

Informazioni sul contesto nazionale

Le principali autorità che possiedono o controllano le informazioni pertinenti in materia di distacco di lavoratori in Portogallo sono:

- l'Autorità per le condizioni di lavoro (*Autoridade para as Condições de Trabalho*, ACT) a cui le imprese devono presentare dichiarazioni sui lavoratori distaccati da o verso il Portogallo;
- l'Istituto della previdenza sociale (*Instituto da Segurança Social*), responsabile del rilascio dei certificati A1⁽³⁵⁾.

L'ACT è la principale istituzione portoghese responsabile del controllo dei distacchi da e verso il Portogallo. Oltre al suo ruolo di autorità ispettiva per i lavoratori distaccati, diffonde anche informazioni e promuove incontri sul distacco di lavoratori.

Oltre all'ACT, le principali associazioni datoriali – l'Associazione delle imprese edili e di lavori pubblici e servizi (AECOPS) e l'Associazione delle Imprese edili e di lavori pubblici (AICCOPN) – promuovono occasionalmente sessioni informative alle proprie imprese affiliate sul distacco di lavoratori. La Confederazione generale dei lavoratori portoghesi (CGTP-IN) e in particolare la federazione del settore edile affrontano le questioni sollevate dai lavoratori distaccati portoghesi e spesso sottolineano pubblicamente la necessità di un maggiore controllo della loro situazione. I sindacati hanno condotto diverse campagne di sensibilizzazione. Nel settore dei trasporti, l'Associazione nazionale dei trasportatori pubblici di merci su strada (ANTRAM) si è distinta per la sua opposizione alla revisione della direttiva relativa al distacco dei lavoratori nel 2017.

(35) Un documento portatile che ogni lavoratore necessita per certificare quale legislazione gli si applica in materia di sicurezza sociale in caso abbia vincoli lavorativi con più di un paese.

Per quanto riguarda la condivisione delle informazioni, l'ACT partecipa attivamente alla condivisione internazionale delle informazioni, in particolare attraverso il sistema IMI.

Secondo i dati disponibili sui certificati A1⁽³⁶⁾, 74.109 certificati A1 sono stati rilasciati a lavoratori distaccati dal Portogallo nel 2018, il 70% ai sensi dell'articolo 12 del regolamento CE 883/2004. Ciò equivale a 51.905 distacchi effettuati per 27.519 lavoratori. Si tratta di numeri relativamente bassi in termini assoluti, che rappresentano solo il 2,9% di tutti i distacchi nell'UE, ma sono al di sopra della media in termini di proporzione della forza lavoro distaccata all'estero, con lo 0,6% dell'intera forza lavoro portoghese distaccata nel 2018, rispetto a una media UE dello 0,4%. Ciò è ancora più evidente nel settore edile. In termini di lavoratori distaccati verso il Portogallo, i numeri sono molto inferiori, con 28.964 distacchi in Portogallo nel 2018. Ciò rende il Portogallo un paese di invio netto di lavoratori distaccati, con 22.941 lavoratori inviati in più rispetto a quelli ricevuti. Tuttavia, questa differenza si sta progressivamente riducendo, con un numero sempre maggiore di lavoratori distaccati in Portogallo nel corso degli anni, mentre il numero dei distacchi dal Portogallo ha toccato un minimo in otto anni nel 2018.

“Business case” per l’adesione a un accordo esistente o la conclusione di un accordo analogo

36

La crescente frammentazione e flessibilità del lavoro nel settore edile hanno portato all'insicurezza dell'impiego e all'erosione della protezione dei lavoratori, in particolare nel caso dei lavoratori distaccati. Le interviste condotte con gli ispettori del lavoro e le parti sociali portoghesi hanno evidenziato una serie di pratiche abusive e di sfruttamento nell'ambito del distacco di lavoratori edili portoghesi. Gli ispettori richiamano in particolare l'attenzione sull'esistenza di varie forme di pratiche abusive nei confronti dei lavoratori portoghesi distaccati all'estero, evidenziando problematiche relative a salari, organizzazione dell'orario di lavoro, assenze inesistenti e forme di interposizione illecita.

(36) De Wispelaere F., De Smedt, L. and Pacolet, J. (2019) Posting of workers: Report on A1 Portable Documents issued in 2018. European Commission, Brussels.

Ostacoli all'adesione ad accordi o alla conclusione di accordi e come potrebbero essere affrontati

L'ACT ritiene che la condivisione delle informazioni sollevi questioni relative alla protezione dei dati personali.

L'organizzazione datoriale AECOPS sostiene che lo scambio di informazioni tra autorità pubbliche di diversi Stati membri dovrebbe rimanere entro i limiti delle autorità pubbliche e dell'interesse pubblico; tali informazioni non dovrebbero essere fornite a terzi.

Ulteriori ostacoli includono:

- ritardi nello scambio di informazioni tra gli Stati membri, che incidono sull'efficacia e sui risultati delle ispezioni;
- diversi vincoli nell'ottenimento delle informazioni necessarie a causa delle barriere linguistiche, anche utilizzando il sistema IMI;
- la presenza di due entità, l'ACT e l'Istituto della previdenza sociale, con competenze condivise in materia, che ostacola il processo;
- la diversa organizzazione delle competenze in materia di lavoratori distaccati negli Stati membri;
- la necessità di una più stretta cooperazione per garantire un intervento efficace.

Fattori che favoriscono l'adesione ad accordi o la conclusione di accordi e come potrebbero essere sfruttati

37

Una base per lo sviluppo della cooperazione internazionale è sicuramente l'«Accordo di cooperazione amministrativa tra il Ministero del lavoro della Repubblica francese e il Ministero del lavoro, della solidarietà e della sicurezza sociale della Repubblica portoghese in materia di distacco di lavoratori e di prevenzione del lavoro sommerso» (2017).

I principali risultati dell'accordo sono: (i) la condivisione e la discussione di informazioni; (ii) lo sviluppo di attività ispettive congiunte; (iii) lo sviluppo di attività di diffusione e sensibilizzazione⁽³⁷⁾.

L'accordo Portogallo-Francia è considerato il più riuscito, principalmente per il fatto che è stato promosso a livello ministeriale e non da ispettori, e quindi ha un impatto maggiore. Ha inoltre consentito l'inclusione dell'Istituto della previdenza sociale portoghese, che viene identificato

(37) Si vedano le Linee Guida di progetto sull'accordo in questione: Veloso, L., Marques, J., and Sales Oliveira, C. (2021), *Guidelines. Bilateral Agreement: Portugal-France*.
https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2021/03/Guidelines_PT-FR_2021.pdf

come un vantaggio. Uno degli ostacoli individuati dall'ACT nello sviluppo e nella diffusione delle azioni di informazione e di ispezione è la mancanza di sostegno finanziario. Tuttavia, ci si aspetta che l'Autorità europea del lavoro, di recente creazione, possa consentire di superare problemi di questo tipo.

Secondo l'ACT, l'accordo può fungere da linea guida per la progettazione di misure e pratiche future, sulla base principalmente di due risultati ottenuti:

- l'istituzione di un comitato direttivo che si è riunito per la prima volta nel 2018 e si riunisce annualmente per valutare e monitorare l'accordo;
- la creazione di un gruppo di "agenti di prossimità" in entrambi i paesi responsabili della definizione degli accordi. Tale rete è composta principalmente da un gruppo di ispettori "sul campo" in ciascun paese che lavorano a stretto contatto per il miglioramento della cooperazione operativa tra Francia e Portogallo nell'ambito del distacco dei lavoratori, al fine di garantire il rispetto delle normative, i diritti dei lavoratori distaccati e una migliore lotta contro le frodi. Tale rete mira inoltre allo scambio di esperienze e pratiche ispettive, in particolare per quanto riguarda i lavoratori distaccati, con particolare attenzione al settore edile, della manutenzione temporanea e industriale.

Secondo le informazioni dell'ACT, il trasferimento di attività relative al distacco presso l'Autorità europea del lavoro (ELA) è in corso e influenzerà profondamente tutte le procedure precedenti. L'ACT ha già collaborato a due ispezioni congiunte pilota effettuate sotto l'egida dell'ELA. L'ACT è stata scelta a causa della pratica esistente di ispezioni congiunte nell'ambito dell'accordo bilaterale Portogallo-Francia, per cui ritiene che il lavoro sviluppato in relazione a tale accordo servirà da base per le future procedure dell'ELA.

Piano nazionale: **ROMANIA**

Informazioni sul contesto nazionale

Le principali autorità competenti in materia di distacco di lavoratori in Romania sono:

- Il Ministero del lavoro e della protezione sociale (*Ministerul Muncii și Protecției Sociale*, MMPS)
- L'Ispettorato del lavoro (*Inspectia Muncii*, IM)
- L'Ente nazionale per le pensioni pubbliche (*Casa Națională de Pensii Publice*, CNPP)

Il Ministero del lavoro e della protezione sociale elabora, coordina e attua strategie e politiche in materia di diritti e responsabilità dei lavoratori, relazioni di lavoro, salute e sicurezza sul lavoro, comunicazione e applicazione delle norme sul posto di lavoro e protezione sociale. Una serie di agenzie e autorità specializzate lo assistono nel suo lavoro.

Il ministero ha elaborato il quadro legislativo nazionale per il distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi transnazionali sul territorio rumeno (legge 16/2017 relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi transnazionali).

L'Ispettorato del lavoro è un'agenzia governativa specializzata, operante sotto il controllo del Ministero del lavoro e della protezione sociale. Il suo ruolo principale è quello di verificare che i datori di lavoro rispettino i loro obblighi in materia di relazioni di lavoro, condizioni di impiego e norme sulla salute e sicurezza per dipendenti e collaboratori.

L'Ente nazionale per le pensioni pubbliche amministra e gestisce il sistema pensionistico pubblico, nonché il regime relativo agli infortuni sul lavoro e alle malattie professionali. Il CNPP è l'ente incaricato di determinare la legislazione applicabile ai lavoratori migranti e di applicare la normativa europea sul coordinamento dei regimi di sicurezza sociale e gli accordi bilaterali in materia di sicurezza sociale di cui la Romania è parte.

Per quanto riguarda la condivisione internazionale delle informazioni, l'Ispettorato del lavoro è l'autorità competente come ufficio di collegamento e adempie al suo obbligo di cooperare amministrativamente con le autorità competenti degli Stati membri e della Confederazione svizzera. L'Ufficio di collegamento è organizzato solo a livello centrale dell'Ispettorato del lavoro.

L'istituzione è inoltre incaricata di vigilare sul corretto funzionamento dell'IMI (modulo distacco dei lavoratori) a livello nazionale rumeno.

Attraverso l'Ispettorato del lavoro, la Romania ha partecipato allo scambio di informazioni mediante il sistema IMI sin dalla sua fase pilota.

Il numero di domande IMI ricevute o trasmesse attraverso questo sistema è aumentato di anno in anno e la Romania è tra i primi Stati membri per numero di domande.

Secondo i dati presentati dalla Commissione europea nella relazione sull'attuazione della direttiva 2014/67/UE, nel 2018 la Romania è al quinto posto per quanto riguarda il numero di richieste inviate attraverso il sistema IMI ad altri Stati membri, per un totale di 173. Tali richieste hanno riguardato lo scambio di informazioni, la trasmissione di documenti a prestatori di servizi stranieri, la comunicazione di questioni urgenti relative a illegalità riscontrate durante i controlli, nonché richieste di notifica di verbali sull'applicazione di multe per infrazioni o richieste di recupero all'estero.

Per quanto riguarda il numero totale di richieste ricevute dall'Ispettorato del lavoro tramite il sistema IMI, nel 2018 la Romania era al terzo posto, con 482 richieste, dopo la Slovenia e la Polonia.

Per quanto riguarda il tempo medio di risposta alle varie richieste di informazioni ricevute attraverso il sistema IMI, la Romania rientra nel termine fissato dalla direttiva 2014/67/UE, con un tempo medio di risposta di 30 giorni, mentre la media dell'Unione europea è di 43 giorni.

Conformemente alle disposizioni della legge n. 16/2017, che recepisce le direttive europee sul distacco di lavoratori, l'Ispettorato del lavoro è l'autorità competente per il collegamento e adempie all'obbligo di cooperare amministrativamente con le autorità competenti degli Stati membri e della Confederazione svizzera. La cooperazione amministrativa prevista è svolta dall'Ispettorato del lavoro nel rispetto delle disposizioni del Regolamento UE 1024/2012, esercitando il ruolo previsto all'articolo 5, lettera f), dello stesso.

Nell'ambito della cooperazione amministrativa, l'Ispettorato del lavoro risponde alle richieste motivate di informazioni provenienti dalle autorità competenti di altri Stati membri e della Confederazione svizzera ed effettua verifiche e azioni di controllo sui distacchi internazionali di lavoratori, in particolare per quanto riguarda l'inosservanza o l'abuso delle norme applicabili in materia, compresi i casi di lavoro sommerso di rilevanza internazionale e di distacchi di falsi lavoratori autonomi.

Qualora non disponga delle informazioni richieste, l'Ispettorato del lavoro le ottiene tramite le istituzioni nazionali competenti.

Per quanto riguarda il rispetto della normativa nazionale ed europea in materia di protezione dei dati personali, secondo la legge, l'Ispettorato del lavoro è un operatore di dati personali registrato presso l'Autorità nazionale di controllo del trattamento dei dati personali.

L'Ispettorato del lavoro è, per legge, l'istituzione responsabile del monitoraggio del sistema e della raccolta di dati e informazioni sul numero e le condizioni di impiego dei lavoratori distaccati.

I datori di lavoro devono informare l'ispettorato del lavoro locale nella giurisdizione in cui esercitano l'attività, cinque giorni prima dell'inizio delle operazioni, fornendo informazioni riguardanti il distacco dei loro dipendenti e qualsiasi successiva modifica relativa agli stessi.

È possibile individuare alcuni modelli geografici e settoriali di distacco. Ad esempio, i lavoratori distaccati dalla Polonia sono attivi principalmente nei settori dell'industria e dell'edilizia⁽³⁸⁾.

Nella seguente tabella è riportato il numero di certificati A1 rilasciati per settore dall'Ente nazionale per le pensioni pubbliche nel 2018.

TABELLA 2:
Certificati A1 rilasciati per lavoratori distaccati
(Art. 12 del Regolamento CE 883/2004) dalla Romania per settore (2018)

Totale	69.789
Agricoltura	413
Industria	34.012
Commercio	453
Alloggio e ristorazione	42
Trasporto, magazzinaggio e distribuzione	29.734
Settore finanziario e attività commerciali	2.986
Servizi sociali	2.149

Fonte: Ente nazionale per le pensioni pubbliche

I principali Paesi ospitanti al 2018 erano Germania (15.283), Francia (6.444), Italia (5.543), Belgio (5.244), Paesi Bassi (3.020) e Austria (1.232). In confronto, sulla base dei dati provenienti dalle dichiarazioni agli ispettorati del lavoro locali rumeni, 5.200 lavoratori sono stati distaccati nel territorio della Romania da altri Stati membri dell'Unione europea nel 2017.

(38) Informazioni dettagliate al riguardo sono fornite dalle relazioni annuali della Commissione europea sui certificati A1 e dalle relazioni dell'Osservatorio europeo sul settore delle costruzioni.

Tuttavia, è necessario rilevare che le informazioni raccolte dagli Stati membri sulla base degli strumenti di dichiarazione nazionali sono ancora provvisorie.

L'Ispettorato del lavoro vigila sul rispetto delle disposizioni di legge in materia di distacco di lavoratori. Nel 2019 sono stati eseguiti 233 controlli e sono state applicate 40 sanzioni, di cui quattro multe e 36 ammonimenti; sono state disposte 112 misure per porre rimedio alle irregolarità identificate. Le principali irregolarità riscontrate tra le imprese che distaccano lavoratori in Romania hanno riguardato il mancato rispetto dell'obbligo di inviare le dichiarazioni di distacco, mentre le condizioni di impiego dei lavoratori distaccati sono state generalmente rispettate.

Per quanto riguarda le situazioni di irregolarità tra le imprese che inviano lavoratori dalla Romania, i dati esistenti rivelano solo i rapporti sulle sanzioni trasmessi attraverso il sistema IMI dalle autorità competenti di altri Stati membri. Tuttavia, il numero delle sanzioni applicabili potrebbe essere superiore.

Per quanto riguarda la cooperazione amministrativa, nel corso del 2019 l'Ispettorato del lavoro ha ricevuto la maggior parte delle richieste da Austria (23) e Italia (4) relative alla notifica di decisioni che impongono sanzioni pecuniarie a vari datori di lavoro rumeni i cui dipendenti forniscono servizi transnazionali.

Nel corso del 2018, i risultati dei controlli eseguiti per verificare il rispetto delle disposizioni della legge n. 16/2017 hanno portato all'applicazione di 39 sanzioni, di cui otto pecuniarie e 41 misure per porre rimedio alle irregolarità riscontrate.

Nel corso del 2017, i risultati dei controlli eseguiti per verificare il rispetto delle disposizioni della legge n. 16/2017 hanno comportato l'applicazione di 54 sanzioni, di cui 10 pecuniarie e 44 ammonimenti.

Inoltre, secondo la relazione di attuazione sulla direttiva 2014/67/UE, nel corso del 2017 la Romania ha ricevuto, attraverso il sistema IMI, circa 70 richieste di notifica di decisioni che impongono sanzioni pecuniarie per la violazione da parte di imprese rumene delle norme sul distacco di lavoratori e circa 10 domande di recupero di multe.

La necessità di rispondere entro una scadenza precisa, come stabilito dalla direttiva 2014/67/UE e dal regolamento IMI n. 1024/2012, nonché le categorie di informazioni richieste, hanno portato ad un aumento delle ispezioni mirate al fine di verificare il rispetto della legge e ad una maggiore capacità degli ispettori di individuare abusi o irregolarità in caso di distacco di lavoratori.

“Business case” per l’adesione a un accordo esistente o la conclusione di un accordo analogo

L’Ente nazionale per le pensioni pubbliche non ha concluso accordi di cooperazione transnazionale in materia di distacco di lavoratori con istituzioni analoghe di altri Stati membri dell’UE, poiché la collaborazione è stata instaurata nel quadro dei regolamenti UE in materia di coordinamento dei regimi di sicurezza sociale. L’Ispettorato del lavoro ritiene opportuno concludere accordi internazionali bilaterali al fine di migliorare lo scambio di informazioni, rendendo così più efficace la verifica delle condizioni di impiego dei lavoratori distaccati.

La Romania si avvale del sistema IMI per lo scambio di informazioni con tutti gli Stati membri dell’UE, indipendentemente dall’esistenza di accordi di cooperazione bilaterale conclusi con altri Stati membri. Le parti firmatarie utilizzano il sistema IMI per scambiare informazioni in modo sicuro nel caso degli accordi che l’Ispettorato del lavoro rumeno ha firmato con gli ispettorati del lavoro di Italia, Spagna e Grecia. Nel caso della cooperazione con Ungheria e Portogallo, l’uso del sistema IMI è stato combinato con i sistemi convenzionali per lo scambio sicuro di informazioni. In generale, oltre alla condivisione delle informazioni che avviene attraverso l’IMI, la firma di un accordo può anche facilitare:

- la realizzazione di speciali campagne di controllo o l’elaborazione di relazioni sulle condizioni di impiego dei cittadini nell’altro Stato o su altri aspetti di interesse;
- lo scambio di esperienze mediante la partecipazione di delegazioni di ispettori del lavoro di un paese alle attività di ispezione nell’altro paese;
- l’organizzazione di sessioni di formazione pratica da svolgere nei rispettivi paesi, nonché la partecipazione a conferenze, simposi e incontri internazionali organizzati dalle parti;
- lo scambio di informazioni non solo riguardo ai lavoratori distaccati nell’ambito di una prestazione di servizi, ma anche riguardo alle buone prassi ed esperienze relative all’attuazione delle direttive UE in materia.

Ostacoli all’adesione ad accordi o alla conclusione di accordi e come potrebbero essere affrontati

La determinazione del numero di lavoratori distaccati (in tutti gli Stati membri dell’UE) rimane particolarmente difficile e attualmente sono disponibili solo stime (a livello europeo). La delimitazione del fenomeno è

la prima questione da affrontare, in quanto i lavoratori distaccati sono definiti in modo diverso a seconda dell'ambito.

Lo scambio transnazionale di informazioni è affrontato in modo diverso, dato l'importante margine di discrezionalità concesso agli Stati membri nella progettazione del sistema di dichiarazione dei lavoratori distaccati. È necessario migliorare le fonti di dati per consentire il controllo del distacco al fine di garantire la concorrenza leale delle imprese tra gli Stati membri e il riconoscimento dei diritti sociali e lavorativi dei lavoratori distaccati. Non sono disponibili statistiche accurate sul numero di lavoratori distaccati, sulle loro caratteristiche e condizioni di impiego.

I dati basati sui certificati A1 continueranno ad essere la principale fonte di informazioni sui distacchi in quanto coprono tutti gli Stati membri e sono l'unica fonte che fornisce dati pienamente comparabili. Tuttavia, è ora possibile integrare i dati basati sui certificati A1 con i dati relativi alle dichiarazioni di distacco ai sensi dell'articolo 9 della direttiva concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE.

A seconda delle responsabilità 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 nazionali 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.

Se gli accordi o i protocolli sottoscritti tra le istituzioni creano, modificano o estinguono diritti e obblighi giuridici o di altro tipo disciplinati dal diritto internazionale pubblico, essi rientrano nell'ambito di applicazione della legge n. 590/2003 sui trattati, come successivamente modificata e integrata, e sono soggetti a una diversa procedura di negoziazione, firma ed entrata in vigore.

Tale legge 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 con decisione governativa.

La pubblicazione nella Gazzetta ufficiale della Romania e l'entrata in vigore degli accordi adottati con decisione governativa possono essere ritardate fino al completamento delle procedure di approvazione da parte di una serie di istituzioni/autorità pubbliche e alla consultazione delle parti sociali.

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 dalle parti competenti, la parte negoziale dovrebbe chiedere alle agenzie subordinate di agire con la debita diligenza. Ciò non è così facile quando l'accordo è firmato a livello governativo e un gran numero di attori (ministeri e agenzie) devono approvarlo.

Fattori che favoriscono l'adesione ad accordi o la conclusione di accordi e come potrebbero essere sfruttati

Le principali preoccupazioni che possono essere alla base dell'adesione o della stipula di un accordo sono il distacco illegale e la violazione della legislazione sulle condizioni di impiego e sulla sicurezza e salute sul lavoro per quanto riguarda i cittadini impiegati all'estero.

Una caratteristica molto importante degli accordi è la definizione di 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 delle misure in materia di informazione e 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.

A titolo d'esempio, 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. Tali documenti mirano a garantire che i lavoratori rumeni beneficino delle stesse condizioni di lavoro dei lavoratori locali.

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 in merito ai loro diritti e obblighi.

Piano nazionale: **SPAGNA**

Informazioni sul contesto nazionale

La principale autorità responsabile per l'applicazione della direttiva 96/71 in Spagna è l'Ispettorato del lavoro e della sicurezza sociale (*Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social* – ITSS). I poteri amministrativi attribuiti all'ITSS, nell'ambito della sua sfera di competenza e tramite le sue strutture, includono il potere di vigilare sul rispetto della legislazione sociale, di imporre sanzioni, nonché di fornire consulenza, conciliazione, mediazione e arbitrato in relazione a tali questioni.

Le norme in materia di lavoro e previdenza sociale comprendono quelle riguardanti aspetti lavorativi, la prevenzione dei rischi professionali, la sicurezza e la protezione sociale, l'impiego, la formazione professionale per l'impiego e la protezione contro la disoccupazione, l'economia sociale, l'emigrazione, i movimenti migratori e il lavoro degli stranieri, la parità di trattamento e di opportunità e la non discriminazione nell'impiego. L'ITSS è l'organismo responsabile del monitoraggio e della garanzia del rispetto delle norme a tutela dei lavoratori distaccati nell'ambito della prestazione transnazionale di servizi da imprese stabilite nell'Unione europea, in conformità con la direttiva 96/71/CE. È inoltre responsabile del controllo e del monitoraggio del flusso di lavoratori provenienti dal territorio dell'UE nell'ambito della libera circolazione di lavoratori, assunti direttamente dalle imprese, e di cittadini di Paesi terzi. Opera a stretto contatto con gli uffici di sicurezza sociale e con le forze di sicurezza dello Stato, che sono necessarie per determinate azioni.

L'ITSS è anche l'autorità competente per la firma di accordi di scambio di informazioni e di collaborazione, attraverso la sua Sottodirezione generale delle relazioni istituzionali e dell'assistenza tecnica. Attualmente, a tale Sottodirezione generale è affidato il monitoraggio degli accordi di collaborazione firmati con Portogallo e Francia.

Il distacco dei lavoratori non è una questione molto dibattuta in Spagna. A livello politico, la posizione del governo spagnolo è variata in una certa

misura negli ultimi 20 anni. Quando la Spagna è entrata nell'UE, era uno Stato membro con un minore costo del lavoro. Di conseguenza, non è stato uno dei Paesi che ha esercitato pressioni per rafforzare le restrizioni alla mobilità interna dei lavoratori. Dal 2006, quando altri Stati membri caratterizzati da costi del lavoro relativamente inferiori sono entrati a far parte dell'UE (Romania, ecc.), la Spagna è stata tra i Paesi che hanno richiesto l'attuazione di una serie di restrizioni per quanto riguarda i settori e il numero di possibili lavoratori distaccati provenienti da tali Paesi (Wagner, 2015). In tale contesto, è importante rilevare che il governo spagnolo ha lavorato per migliorare la cooperazione transnazionale al fine di far rispettare la normativa sul distacco attraverso accordi internazionali. Come risultato, l'Ispettorato del lavoro e della sicurezza sociale ha concluso accordi di cooperazione bilaterale sia con Stati membri con un costo del lavoro più elevato (Francia) sia con quelli con un costo del lavoro inferiore (Portogallo, Polonia e Romania) (Ispettorato del lavoro e della previdenza Sociale, 2018).

Tra le parti sociali, la Confederazione spagnola delle organizzazioni datoriali (CEOE) non ha pubblicato alcuna posizione ufficiale sull'argomento. La CEOE sostiene principalmente che i governi dovrebbero fornire informazioni accurate e aggiornate sulle norme applicabili per facilitare le imprese nel rispetto delle normative vigenti. I sindacati dei lavoratori, invece, accolgono con favore la nuova direttiva. La loro posizione è la stessa espressa dai sindacati europei i quali, come riassumono Riesco-Sanz e al., accolgono con favore la direttiva poiché "riconosce esplicitamente l'obiettivo di fornire tutela giuridica ai lavoratori distaccati, piuttosto che servire solo come meccanismo per la prestazione transnazionale di servizi da parte delle imprese nell'ambito del mercato unico"

Per quanto riguarda la condivisione delle informazioni, gli ispettori del lavoro e della sicurezza sociale partecipano attivamente alla condivisione transnazionale delle informazioni, in particolare attraverso l'IMI. Tuttavia, la Spagna ha anche firmato accordi di cooperazione e scambio di informazioni con altri paesi, come Francia, Portogallo, Romania e Polonia, con risultati diversi.

L'ispettorato del lavoro collabora con diverse istituzioni come la Cassa generale di previdenza sociale e l'istituto nazionale per la sicurezza e la salute sul lavoro per affrontare le diverse situazioni che si verificano nel distacco di lavoratori quando si rendono necessari interventi congiunti. Tuttavia è l'ispettorato del lavoro l'istituzione competente a vigilare sul rispetto delle norme in materia di lavoro e previdenza sociale e a farle rispettare.

Per quanto riguarda il flusso di lavoratori, la Spagna era tradizionalmente uno Stato membro "destinatario netto" in termini di lavoratori distaccati. Tuttavia, questa situazione è cambiata con la crisi finanziaria. Dal

2011, la Spagna si qualifica come un paese di invio netto, ovvero emette più certificati A1 di quanti ne riceve.

Se si esaminano i certificati A1 ricevuti dalla Spagna, risulta che si tratta del settimo paese dell'UE per numero di lavoratori distaccati ospitati nel 2017, con 60.488 lavoratori distaccati in Spagna (il 3% erano lavoratori autonomi). I settori in cui la maggior parte dei lavoratori è distaccata sono i trasporti, l'industria e l'edilizia.

Per quanto riguarda il numero di lavoratori spagnoli distaccati in altri paesi europei, la Spagna era il terzo paese dell'UE in termini di invio di lavoratori distaccati nel 2017 (101.868).

Il numero di certificati A1 emessi dalla Spagna è aumentato annualmente dal 2010. Tale numero è aumentato del 10,4% dal 2016 al 2017 e del 151% dal 2010 al 2017.

Complessivamente, la ricerca qualitativa incentrata sia sui lavoratori distaccati in Spagna che su quelli distaccati dalla Spagna mostra risultati simili ad altri paesi europei. Tali risultati indicano che i lavoratori distaccati sono generalmente esposti a condizioni di lavoro peggiori rispetto ai lavoratori nazionali.

I principali problemi affrontati dai lavoratori distaccati sono legati all'eclusione delle norme sulla parità di retribuzione e sull'orario di lavoro (orari più lunghi, ecc.), nonché problemi legati alla scarsa qualità degli alloggi offerti.

“Business case” per l’adesione a un accordo esistente o la conclusione di un accordo analogo

48

Nel caso della Spagna, un accordo che ha avuto importanti risultati positivi nella cooperazione transnazionale è stato quello firmato tra gli ispettorati del lavoro di Spagna e Portogallo. Nel 1998 è stata firmata una dichiarazione di intenti tra i due Paesi, seguita nel 2002 da un accordo di collaborazione tuttora in vigore. Si tratta essenzialmente di un accordo amministrativo, incentrato sullo scambio di informazioni tra l'Ispettorato del lavoro spagnolo e quello portoghese e basato sulla necessità di cooperazione tra i due Stati.

L'accordo ha reso possibile il mantenimento di un quadro stabile di collaborazione nei seguenti ambiti:

- salute e sicurezza sul lavoro;
- infortuni sul lavoro: segnalazioni di infortuni sul lavoro e notifica immediata della relazione sull'infortunio;
- permessi di lavoro per cittadini extracomunitari;
- verifiche su società stabilite nel Paese confinante: a) citazioni, richieste di documentazione e identificazione del legale rappresentante; b) notifica di registri di infrazioni;

- Scambio di informazioni sul flusso di lavoratori;
- Cooperazione e assistenza derivanti dalla direttiva 96/71 /CE in materia di scambio di informazioni.

L'accordo ha consentito di migliorare la conoscenza rispettiva dei due Paesi a vari livelli: politico, giuridico e operativo.

Esso prevede strumenti di gestione molto semplici che sono stati rispettati da tutte le parti, nonostante i cambiamenti di governo avvenuti nel corso degli anni. Un modello simile potrebbe essere utilizzato per stabilire altri accordi di cooperazione tra la Spagna e diversi paesi.

Accordi di cooperazione con queste caratteristiche consentono di accelerare i processi di scambio di informazioni e di dati, che hanno un impatto positivo sia per lavoratori e imprese che sui sistemi di gestione delle diverse amministrazioni.

Ostacoli all'adesione ad accordi o alla conclusione di accordi e come potrebbero essere affrontati

Una delle possibili carenze degli accordi di cooperazione è che le parti sociali non sono rappresentate nei loro comitati di monitoraggio. Il loro coinvolgimento sarebbe vantaggioso, in quanto sia i sindacati che le organizzazioni datoriali monitorano a loro volta la situazione dei lavoratori distaccati, essendo interessati alla massima trasparenza e all'eliminazione delle frodi in questo tipo di prestazione di servizi transnazionali. Ciò potrebbe avvenire adottando meccanismi che garantiscano la protezione e la sicurezza dei dati personali.

Fattori che favoriscono l'adesione ad accordi o la conclusione di accordi e come potrebbero essere sfruttati

Le nuove strutture create dalla Commissione europea e dall'Autorità europea del lavoro (ELA) potrebbero rappresentare un fattore importante per garantire la certezza del diritto nello scambio di informazioni e nella creazione di quadri di collaborazione permanente tra i Paesi per la realizzazione di piani di lavoro congiunti volti a migliorare le condizioni dei lavoratori distaccati.

CONCLUSIONI

Nel corso del progetto sono stati valutati e discussi complessivamente 11 accordi, che sono stati riassunti nel presente Rapporto finale, nel quadro di un più ampio confronto e dibattito tra i Paesi.

L'analisi effettuata, ulteriormente arricchita da quattro eventi online di presentazione e discussione degli accordi, evidenzia alcune preoccupazioni e limiti ricorrenti nelle attuali pratiche di cooperazione amministrativa nei Paesi interessati, nonché possibili strategie per affrontarli.

Nel complesso, è interessante rilevare che tutti gli accordi conclusi dagli ispettorati del lavoro e dai ministeri hanno identificato il tema degli infortuni sul lavoro come una preoccupazione comune, sia per quanto riguarda la loro prevenzione sia per quanto riguarda la gestione delle sanzioni pecuniarie e l'accesso alle prestazioni. Questo ci ricorda che le norme sul distacco, come quelle in altri ambiti che si riferiscono a lavoratori a rischio di sfruttamento, dovrebbero dare priorità agli obiettivi di protezione sociale e sanitaria, in particolare in settori particolarmente esposti a rischi, come l'edilizia.

Per quanto concerne più specificamente le preoccupazioni in merito alla condivisione delle informazioni e alla cooperazione, come sottolineato in particolare nei piani nazionali in Bulgaria e Portogallo, il miglioramento della cooperazione amministrativa deve essere supportato da una forte volontà politica, unitamente alla conseguente assegnazione di risorse finanziarie adeguate per la promozione delle azioni correlate.

La maggior parte degli accordi sottoscritti dalle autorità pubbliche oggetto dello studio comporta non solo un impegno a condividere dati o informazioni, che potrebbe richiedere uno sforzo supplementare in termini di risorse umane, ma anche attività congiunte di condivisione delle conoscenze, formazione, ispezione o sensibilizzazione, che possono essere difficili da attuare in assenza di adeguate risorse, ad es., la partecipazione a un corso di formazione o lo svolgimento di un'ispezione congiunta all'estero. Tali attività sono fondamentali per consentire a ispettori e funzionari di acquisire adeguate conoscenze in merito alla legislazione di altri paesi, il che è a sua volta necessario per agevolare la cooperazione internazionale. Infatti, come nel caso degli accordi firmati dalla Bulgaria

con la Francia e la Norvegia, la cooperazione può andare oltre quanto strettamente necessario per contrastare le frodi e facilitare l'applicazione della legislazione esistente, estendendosi alla condivisione di buone pratiche tra gli organismi coinvolti, contribuendo così in modo proattivo a migliorare il quadro legislativo nazionale e le attività volte a garantirne l'applicazione.

Tra le preoccupazioni ricorrenti e i limiti alla cooperazione, già emersi nei precedenti progetti Post-Lab e EU Post Lab, sembra esserci anche il ruolo svolto dai "contatti e dalle relazioni personali". In un certo senso, fino a quando le attività di cooperazione internazionale non saranno incorporate tra i compiti delle autorità coinvolte, rappresentando piuttosto il risultato delle attività e della buona volontà di alcuni funzionari, la sostituzione di questi ultimi potrebbe minacciare la cooperazione stessa. Al fine di trasformare le relazioni personali da un fattore che costituisce una minaccia a un elemento di forza, gli accordi selezionati di solito prevedono un adeguato sistema di governance.

Normalmente, come avviene per l'accordo tra Bulgaria e Norvegia e anche per gli accordi in Spagna e Portogallo, sono previste riunioni annuali di un comitato direttivo. Ciò significa che le parti devono nominare una persona responsabile, sostituirla se necessario e scambiarsi informazioni regolarmente sui progressi compiuti nei settori concordati per la cooperazione e nelle misure concrete che si impegnano reciprocamente ad attuare.

Come nel caso dell'accordo tra Portogallo e Spagna, la governance può anche comportare la nomina di persone di riferimento locali, in quanto gli ispettori al servizio presso le strutture territoriali possono essere coloro che scoprono le infrazioni e che necessitano di una rapida cooperazione per affrontarle prima che i responsabili delle violazioni scompaiano. Tale approccio può essere particolarmente istruttivo anche per paesi, come la Polonia, dove i dati e le competenze degli ispettorati del lavoro sono particolarmente decentrati.

Un'altra preoccupazione fondamentale, sottolineata soprattutto in Francia, Portogallo, Polonia e Romania, è la possibile ramificazione delle competenze, e quindi delle informazioni, tra diverse istituzioni, non necessariamente distribuite allo stesso modo nei diversi Stati membri dell'UE. La questione, legata principalmente ai diversi ambiti di attività e alle diverse competenze degli ispettorati del lavoro e delle istituzioni di previdenza sociale, è stata affrontata in Portogallo e in Romania coinvolgendo entrambe le istituzioni nella cornice delle attività di cooperazione bilaterale. Da un lato, la moltiplicazione degli attori coinvolti può rallentare la governance e il processo di cooperazione. Dall'altro, al di là dei limiti che incidono sulla cooperazione internazionale, le stesse autorità nazionali possono scontare limiti nell'accesso ai dati pertinenti da altre istituzioni del loro paese.

A questo proposito, come già sottolineato nel Rapporto finale del progetto EU Post Lab, è essenziale snellire e semplificare il processo di condivisione dei dati a livello nazionale, almeno per quanto concerne le informazioni chiave necessarie per verificare il rispetto del diritto del lavoro e delle disposizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro e di sicurezza sociale.

Un'esperienza interessante è il DURC italiano, che consente alle istituzioni previdenziali e agli enti bilaterali italiani di accedere tramite una piattaforma a informazioni sulla regolarità contributiva di una determinata impresa rispetto al pagamento sia dei contributi previdenziali sia dei pagamenti agli enti bilaterali (vale a dire, le Casse Edili). Strumenti analoghi potrebbero essere sviluppati in altri paesi per garantire la regolarità dell'impiego, consentendo eventualmente anche alle imprese di accedere alle informazioni chiave necessarie per verificare le condizioni di impiego nella catena dei subappalti.

Per quanto riguarda il coinvolgimento delle parti sociali e degli enti bilaterali, i piani nazionali di Bulgaria e Francia forniscono esempi di coinvolgimento dei primi. Alla luce dei loro rapporti con le imprese e con i lavoratori, le organizzazioni datoriali e i sindacati possono essere alleati nel diffondere informazioni sulle disposizioni e le condizioni di impiego che devono essere rispettate, nonché nel migliorare la conformità e fornire input per campagne e azioni future.

Gli accordi stipulati dagli enti bilaterali in Italia e Francia mostrano invece la capacità degli enti bilaterali di semplificare il distacco, monitorando al contempo il rispetto del pagamento dei contributi dovuti per gli elementi della retribuzione intermediati. Tali accordi potrebbero essere estesi ad altri paesi a condizione che: (i) esistano organismi simili; (ii) i contributi costituiscano una quota percentuale analoga dei salari; (iii) l'ente sia incaricato di farlo per legge e dai suoi amministratori (organizzazioni datoriali nel caso della Francia e parti sociali congiuntamente in Italia).

Il confronto effettuato nel corso degli eventi di progetto ha mostrato che la cooperazione tra le autorità pubbliche e gli enti bilaterali potrebbe inoltre contribuire a garantire il rispetto degli obblighi in materia di pagamento di salari e di contributi previdenziali.

Ad esempio, ai sensi di legge, l'ente tedesco SOKA BAU ha accesso alle dichiarazioni preventive sul distacco, e ciò gli consente di perseguire il suo legittimo obiettivo di garantire che le imprese che distaccano lavoratori nel settore edile iscrivano i lavoratori al regime di indennità per ferie tedesco.

In Italia, invece, grazie al DURC, la CNCE può assicurarsi che le imprese nel settore edile non eludano gli obblighi relativi al versamento dei contributi agli enti bilaterali. La prossima estensione a livello nazionale del DURC di congruità, vale a dire una certificazione rilasciata se il numero

di lavoratori assunti è in linea con la forza lavoro che si ritiene necessaria per svolgere un determinato lavoro edile, contribuirà ulteriormente a scoraggiare il lavoro sommerso, anche attraverso il distacco irregolare di lavoratori.

Infine, l'accordo tra lo ZUS polacco e la SOKA BAU prevede un'altra possibile linea di cooperazione. Collegando un istituto di previdenza sociale con un ente bilaterale, l'accordo consente al primo di assicurarsi che i contributi previdenziali siano versati sugli elementi della retribuzione intermediati all'estero per i lavoratori polacchi inviati in Germania, il che facilita anche l'accesso alle relative prestazioni al termine del distacco.

Nel complesso, i risultati dell'analisi comparata e gli orientamenti emersi dalla ricerca, nonché i dati a livello paese esaminati nelle precedenti sezioni, possono rivelarsi particolarmente pertinenti per le attività della neonata Autorità europea del lavoro (ELA), che può basarsi sull'esperienza e sulle conoscenze sviluppate per sostenere nuovi percorsi di cooperazione tra gli Stati membri, sia in termini di condivisione delle conoscenze e di apprendimento reciproco, di accesso ai dati e alle informazioni utili per garantire il rispetto delle norme in materia di distacco dei lavoratori.



This report was produced for the ISA project, which received funding under the Call for proposals VP/2018/011 of the DG Employment, Social Affairs and Inclusion of the European Commission. The opinions hereby expressed reflect only the authors' view. The European Commission is not responsible for any use that can be made of the information contained therein.



Project coordinator (Italy)
www.cnce.it



(Poland)
<http://zzbudowlani.pl/>



КАМАРА НА СТРОИТЕЛИТЕ В БЪЛГАРИЯ
BULGARIAN CONSTRUCTION CHAMBER

(Bulgaria)
<https://ksb.bg/>



Instituto Universitário de Lisboa



(Portugal)
<https://www.iscte-iul.pt/>



Association Européenne des Institutions Paritaires
 European Association of Paritarian Institutions

(Belgium)
<https://aeip.net/>



**MINISTERUL MUNCII
 ȘI PROTECȚIEI SOCIALE**

(Romania)
<http://mmuncii.ro/>



(France)
<http://www.irshare.eu/en/>



(Spain)
<https://notus-asr.org/>



**Fondazione
 Giacomo Brodolini**

(Italy)
www.fondazionebrodolini.it



Associate organisation (Portugal)
<https://www.act.gov.pt>

AUTHORSHIP AND ACKNOWLEDGEMENTS

The ISA Final report was edited by: Iudicone, F., Zheleva, M., Turlan, F., Antova, D., Baron, B. M., Virgilio, G., Kus, J., Veloso, L., Marques, J., Sales Oliveira, C., Tache, C., e Frías, J.

Contributors of the individual chapters are as follows:

- Introduction and conclusions – Feliciano Iudicone (FGB)
- Country level plan: Bulgaria – Maria Zheleva, Djani Antova (BCC)
- Country level plan: France – Frederic Turlan (IR Share)
- Country level plan: Italy – Feliciano Iudicone (FGB), Bianca Maria Baron, Giacomo Virgilio (CNCE)
- Country level plan: Poland – Jakub Kus (ZZ Budowlani)
- Country level plan: Portugal – Luísa Veloso, Joana Marques, Catarina Sales Oliveira (ISCTE IUL)
- Country level plan: Romania – Cristian Tache (MoLSJ)
- Country level plan: Spain – Julia Frías (Notus)

The ISA project team wishes to thank all experts and stakeholders taking part in project's events and contributing to the assessment of cooperation agreements and to the discussion on policy recommendations.

Further information on the project can be found at the website:
www.isaproject.eu

TABLE OF CONTENTS

Introduction	pag.	5
<hr/>		
Country-level plan: BULGARIA	pag.	9
<hr/>		
Country level plan: FRANCE	pag.	16
<hr/>		
Country level plan: ITALY	pag.	25
<hr/>		
Country level plan: POLAND	pag.	30
<hr/>		
Country-level plan: PORTUGAL	pag.	35
<hr/>		
Country-level plan: ROMANIA	pag.	39
<hr/>		
Country-level plan: SPAIN	pag.	46
<hr/>		
Conclusions	pag.	50
<hr/>		

INTRODUCTION

The ISA – *Information Sharing Agreements* – project is promoted by the Italian Joint National Committee for Buildings Workers' Welfare Funds (Commissione Nazionale Casse Edili – CNCE) and involves as partners Fondazione Giacomo Brodolini (FGB) as scientific coordinator, along with partners from six other EU countries targeted by the action, namely: BCC (Bulgaria), IR Share and UCF (France)⁽¹⁾, ZZ Budowlani (Poland), ISCTE-IUL (Portugal), MoLSJ (Romania) and Notus (Spain). The consortium also includes AEIP as a European-level partner, and a key institutional stakeholder, ACT (Portugal)⁽²⁾, as an associate organisation.

ISA addresses transnational cooperation in the field of posting of workers, acknowledging its key role for guaranteeing the proper application and enforcement of EU rules on posting.

Throughout the life span of the project (January 2019 – March 2021), partners implemented a process designed to improve existing practices by: gaining relevant contextual information; selecting and assessing existing agreements for transnational information sharing; discussing early findings with public authorities, social partners, sectoral funds and other stakeholders; and identifying existing gaps and opportunities for improvement. As a result, the project delivered:

- the *Country briefing papers*, providing contextual information for each country covered;
- the *Guidelines* illustrating features of 11 selected agreements and assessing their achievements so as to guide their possible enlargement;

(1) IR Share replaced UCF in the consortium starting from December 2020 and has contributed to drafting the present report.

(2) More information about the partners can be found at this link: <https://www.isaproject.eu/consortium/>.

- two online webinars and two online workshops discussing early findings from the project⁽³⁾;
- *Country level plans* assessing administrative cooperation in the field of posting for each country covered by the partnership and enclosed in this Final Report.

As a core task of the project, partners selected 11 agreements, which can be categorised as per the following table.

TABLE 1:
List of agreements analysed in the project's Guidelines

Type of agreement	Name	Geographical scope
Agreements entered into by labour inspectorates	Cross-border cooperation agreement between the Spanish and the Portuguese Labour Inspectorates	ES-PT
	Cross-border cooperation agreement between the Labour inspectorates of Spain and France.	ES-FR
	Cooperation agreement on Cooperation and mutual exchange of information between GLI EA under the Ministry of Labour and Social Policy of the Republic of Bulgaria and the Labour Inspection Authority of the Kingdom of Norway.	BG-NO
	Agreement concerning bilateral cooperation and information exchange between the National Labour Inspectorate in the Republic of Poland and the Work Environment Authority of the Kingdom of Denmark.	PL-DK
Agreements promoted by Ministries of Labour	Cross-border administrative cooperation agreement between Bulgaria and France signed by the Ministry of Labour and Social Policies of the Republic of Bulgaria and the Ministry of Labour, Social Affairs, Family and Solidarity of the French Republic.	BG-FR
	Administrative Cooperation Agreement between the Ministry of Labour from the French Republic and the Ministry of Labour, Solidarity and Social Security from the Portuguese Republic on the posting of workers and prevention of undeclared work.	FR-PT
	Bilateral Agreement between the Authority for Working Conditions of Portugal and the Service for Control of Social Laws and the Service for Control of Well Being at Work, both from the Federal Public Service Employment, Social Work and Consultation of the Kingdom of Belgium.	PT-BE
	Cooperation agreements to tackle illegal posting, breaching of legislation in the field of labour relations, working conditions, and health and safety at work signed by Romania with Greece, Hungary, Italy, Portugal and Spain.	RO - EL RO-HU RO-IT RO-PT RO-ES

(3) Extracts from the events are available on the CNCE YouTube channel: <https://www.youtube.com/channel/UCKmSXCPpoO33lWJl54JTsw>

Type of agreement	Name	Geographical scope
Agreements involving sectoral funds	Transnational bilateral agreements between the Italian CNCE and sectoral funds active in other EU countries.	Various countries (Focus on IT-DE)
	Transnational bilateral agreements between the French UCF and sectoral funds active in other EU countries.	Various countries (Focus on FR-DE)
	Agreement between the Social Insurance Institution (ZUS) (Poland) and SOKA-BAU (Germany).	PL-DE

Throughout the report, references are made to the *Guidelines* and the *Country briefing papers*, all available on the web-site www.isaproject.eu. Outputs from the previous *Post-Lab* and *EU Post Lab* projects also provided a basis for the analysis⁽⁴⁾. Indeed, ISA represents the natural prosecution of these previous projects, the former presenting good practices and identifying existing fraud in the areas of posting and undeclared work, and the latter exploring and assessing datasets potentially useful in tackling them.

The report's main chapters are structured as *country-level plans*, exploring current achievements and possible developments of existing cooperation activities studied during the project. In particular, each country-level plan includes:

- **contextual information:** (i.e. information on the possible aspects as relevant: authorities owning or monitoring relevant information, features and position on posting and cross-border information sharing of stakeholders, features of existing initiatives in cross-border information sharing, possible legal provisions concerning cross-border information sharing, relevant flows of posted workers, presence of fraud or of obstacles to free movement);
- **'business case' for joining an existing agreement or entering into a similar agreement:** features of the agreement deemed most relevant, possible benefits of the adoption of the agreement for each stakeholder concerned;
- **obstacles to joining or setting up the agreements and how could they be addressed:** e.g.: lack of data, presence/absence of relevant provisions set by law or collective agreements;
- **drivers for joining or setting up the agreements and how could they be exploited:** e.g. presence of more detailed or reliable information than that shared under the agreement,

(4) Reports from EU Post Lab and Post-Lab are accessible in different languages at the following link: www.tinyurl.com/eupostlab

possibility to cover a broader array of stakeholders, presence of supportive conditions.

A final section closes the report, by comparing findings of the country level plans and from previous project's outputs. Conclusions also provides some general recommendations targeting social partners and policy-makers.

Country-level plan: **BULGARIA**

Contextual information

The main authorities owning or monitoring relevant information on posted workers in Bulgaria are:

- The National Revenue Agency (NRA);
- The General Labour Inspectorate Executive Agency (GLI EA);
- The Ministry of Labour and Social Policy (MLSP).

The National Revenue Agency is responsible for issuing the A1 forms, managing all the company data related to type of activity and revenue generated in the territory of Bulgaria and abroad, contractual aspects and compliance with the requirements for posting of workers according to the respective directive. The agency manages data including the following: type of activity of the posting company, number of employees, types of employment contracts and applicable labour law, company revenues in Bulgaria and in the host country. Should the companies fail to comply with any of the requirements, the NRA may refuse to issue an A1 form.

The Ministry of Labour and Social Policy has competence over industrial relations and labour policy implementation with the overall goal of improving the quality and safety of work by protecting the employment, welfare and social rights of workers. In the field of international relations, the ministry enters into cooperation agreements in the fields of social security and working conditions.

The General Labour Inspectorate Executive Agency, established under the Ministry of Labour and Social Policy, monitors compliance with the labour and health and safety legislation in Bulgaria. Its activities are based on the principles of publicity and prevention during labour inspections, in cooperation with institutions, social partners and NGOs. In addition, GLI EA provides technical advice and consultancy on all matters related to labour and posting of

workers. The agency also maintains the official information portal for posting companies and workers posted to Bulgaria. The portal provides data regarding working conditions, minimum wages, remuneration, labour mobility, collective agreements at sectoral and national level, legal definitions, sanctions, etc. Pursuant to law, all collective agreements, signed for all sectors at national level, must be registered with the GLI EA. Furthermore, the agency provides information regarding minimum wages in the EU member states and processes complaints from citizens employed abroad.

The GLI EA controls and monitors the activities of agencies recruiting for jobs in Bulgaria and abroad and is entitled to conduct inspections, which at times are carried out in collaboration with the Ministry of the Interior, the Employment Agency and other relevant institutions. GLI EA controls the process of posting workers to EU and third countries. In 2019 the agency conducted 730 inspections on posted workers, the highest number of which were in the field of transport and construction. In 2019, the most problematic violations related to posted workers in the building sector in the EU were irregular documentation, unaccrued and unpaid remuneration, and payment of salaries lower than the statutory and/or minimum wages set in the respective foreign country⁽⁵⁾.

The social partners in the construction sector are actively involved in initiatives concerning posted workers and reducing irregularities and violence throughout the process, fair work conditions and undeclared work. However, most of these initiatives are EU-funded and do not specifically involve entering into agreements for cross-border information sharing. Until recently, these activities have mainly focused on soft measures, such as information campaigns, awareness raising, research and exchange of best practices. However, in 2020 the Bulgarian Construction Chamber (BCC) launched an initiative to contribute to the improvement of the process of posting workers by exchanging best practices with other countries. In Bulgaria, there are no difficulties during the issuing of A1 forms, as this process is aligned with EU-level legislation. Nevertheless, the key problem relates to gathering information on what is happening during the posting period.

Having researched several relevant monitoring systems, BCC selected the Portuguese labour monitoring and supervision scheme for further study as a model for adjustment to the Bulgarian context. The reasons for this are firstly that Bulgaria and Portugal are among

(5) https://www.gli.government.bg/sites/default/files/upload/archive/docs/2020-08/Godisen_doklad_2019.pdf

the countries that post most workers within the EU; and secondly that research shows that the practice of the Portuguese institutions regarding the collection of information on Portuguese posted workers is extremely successful in terms of cooperation at both interinstitutional and international level. Therefore, BCC contacted the Portuguese *Autoridade para as Condições do Trabalho* (ACT) to get its insights on the monitoring and supervision scheme as well as on the feedback system used to track the actual process of posting of workers from Portugal. In addition, BCC joined forces with the National Revenue Agency, which is responsible for issuing A1 forms in Bulgaria. The kick-off virtual exchange meeting was organised at the end of 2020, when the three parties expressed their expectations and pinpointed the key problems concerning the posting of workers in Bulgaria and the core areas of potential collaboration. The initiative was also covered by the newspaper *Stroitel*, an online and weekly newspaper for the construction sector⁽⁶⁾.

The next meeting between representatives of BCC, NRA, ACT and other relevant Portuguese institutions is planned for the first half of 2021. Some of the discussion points will be:

- Portuguese institutions engaged in collecting and analysing information on posted workers and companies working on construction projects within the EU, in terms of execution of contracts, deadlines for project implementation, volume of construction works, remuneration received by the posted workers with respect to their expertise and position, quality of the construction works, and the claims brought by the main contractors against their subcontractors;
- type of information being collected by the Portuguese institutions during the posting period;
- legal framework stipulating the process of collecting information on posted workers;
- practices to support and assist Portuguese companies and individuals performing activities abroad in the event of labour disputes, claims, etc.;
- treatment and prevention of cases of unfair competition.

As for paritarian funds, there is currently neither a fund for the construction sector, nor legislative norms in this field. Over the years there have been many discussions between the social partners on the establishment of such a fund to address bad weather and

(6) *Stroitel*, No. 43, page 10.

training schemes; however the negotiations have not touched upon any topics related to posted workers.

In terms of cross-border information sharing agreements in the field of posted workers, GLI EA is the institution that is entitled to enter into and implement such arrangements. A significant part of the information sharing on posted workers between the agency and other EU member states takes place through the IMI system⁽⁷⁾. In 2019, most of the requests concerned the legality of the process of posting as well as clarifications regarding actions of employers who are trying to circumvent labour law, including attempted labour exploitation, social dumping, fake posting, etc. During the year, the agency received 222 requests from other member states and sent 16 requests, five of which concerned the application of sanctions. France and Belgium use the system most, but the number of requests from Austria, Germany and the Netherlands is growing. As a result, in 2019 GLI EA made 95 checks, mostly on the following questions: issuance and authenticity of A1 forms, ratio of revenues of the company locally and abroad, and accuracy of payment documents. Most of the requests for information concern the construction, agriculture and transport sectors⁽⁸⁾.

For other types of information, which are not covered by the IMI system, GLI EA has signed agreements with more than 20 countries. These concern cooperation in the exchange of information and law enforcement on occupational safety and health, labour law and undeclared work, as well as the fight against undeclared work and cross-border social fraud. Typical activities include: joint inspections; exchange of information on wages, working conditions, irregularities, cases of undeclared work, work accidents with posted workers, labour law violations; and exchange of relevant documents and informative materials, among other matters. In addition, the signatories share best practices and carry out various training events to build capacity for better international cooperation. These agreements are not exclusively devoted to the construction sector but refer to all industries.

An interesting example of a cross-border information sharing agreement is the one signed by GLI EA with the Labour Inspection Authority of the Kingdom of Norway (LIA). This arrangement

(7) IMI is a secure, multilingual online tool that facilitates the exchange of information between public authorities involved in the practical implementation of EU law. See: https://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/about/index_en.htm

(8) https://www.gli.government.bg/sites/default/files/upload/archive/docs/2020-08/Godisen_doklad_2019.pdf

not only envisages information sharing on labour law violations, undeclared work and health and safety in companies operating in the territory of both countries, but also involves exchanges of best practices and of inspectors and training to better understand labour law in both countries.

‘Business case’ for joining an existing agreement or entering into a similar agreement

The agreement between GLI EA and LIA covers a broad range of activities and is beneficial for all stakeholders – companies, workers, institutions and social partners. It reduces the administrative burden for companies, raises awareness among workers, and provides opportunities for knowledge sharing, easier cross-border inspections and prevention of fraud. Therefore, the agreement has the potential to be expanded to other countries, as well as to be signed exclusively for the construction sector. The GLI EA statistics shows that the requests through the IMI system concerning the construction sector take the first place, which implies that there is a need to boost information sharing and fraud prevention in this sector. Very useful features of this agreement are the information campaigns and the coordinated joint activities. Expanding these features exclusively in the building sector could be very beneficial for the market as a whole, the employees and the states. Promoting decent work among workers and raising awareness of their rights abroad could have a positive impact on the process of posting, as workers are usually less acquainted with these matters, due to the complexity of the topics and language barriers. If employees are better informed on labour conditions and labour law specifics in the hosting country, they would be empowered by having sufficient knowledge to prevent fraud themselves. Joint inspections, on the other hand, have the potential to reduce the exploitation of workers and the various forms of labour law violation.

Obstacles to joining or setting up agreements and how they could be addressed

One of the main obstacles to joining, implementing and developing existing agreements may be the lack of motivation and will to see closer cooperation between the actors involved – employers’ organisations, trade unions and public authorities. The presence or absence of will, in particular political will, is directly related to

the availability of financial instruments, which in the case of the existing agreements between the GLI EA and the Norwegian Labour Inspectorate are provided by the Norwegian Financial Mechanism⁽⁹⁾. Lack of funds is one of core hindrances to the implementation, strengthening and development of the existing agreements and deepening cooperation between the involved parties. Political will, however, is directly linked with the current complex, dynamic and unpredictable situation in the EU and the world as a whole, due to the travel restrictions imposed by countries and societies in their fight against the spread of COVID-19. The restrictions that have been imposed make it significantly more difficult for countries to plan long-term strategies, and consequently to implement the desired activities under the existing agreements and to conclude new ones. Travel restrictions do indeed limit the spread of the coronavirus and preserve human health; however, they also have a negative impact on cross-border cooperation in the field of labour mobility, and hinder the conduct of physical meetings between the representatives of the parties involved. The lack of face-to-face contacts, currently replaced by online conferences, to some extent limits the exchange of information and ideas and the establishment of personal contacts, which usually facilitate joint activities as well as cooperation, implementation and building upon the existing agreements.

Some of the core activities of GLIEA under the cooperation agreements with partner institutions are the conduct of joint inspections by labour inspectors from both countries, and the exchange of experience. These are currently on hold as a result of the pandemic measures⁽¹⁰⁾. The personal contacts between the inspectors from Bulgaria, Norway, Germany and France among others, developed during meetings and conferences before the health crisis, are very useful for their daily work, when it comes to posting of workers, exchange of information and interpretation of the applicable legislation, etc. Last but not least, another obstacle to the implementation, development and extension of the existing cooperation agreements may be the personal traits of the stakeholders involved, their motivation to be proactive as well as their competences and knowledge about the national and international legislation⁽¹¹⁾.

(9) <https://www.eeagrants.bg/>

(10) <https://www.gli.government.bg/bg/node/4842>

(11) Source: primary research with representatives of GLI EA.

Drivers for joining or setting up of agreements and how they could be exploited

The drivers for implementing and building upon existing cross-border cooperation agreements between GLI EA and its partner institutions are more or less similar to the potential obstacles – however they have a contrary effect. The political will for efficient cooperation in the field of labour mobility and posting of workers is extremely important, but nevertheless depends on various factors. These are the balance of political powers, their vision regarding Bulgarian policy, particularly in the field of labour and social affairs, as well as the awareness that cross-border cooperation is beneficial for all stakeholders. The political will of the European partners is further dependent on the balance of powers in the broader European context – in the framework of EU policy on labour mobility, which gained higher visibility through episodes such as the Mobility Package, which was not approved by all member states. In this respect, the availability of financial resources is directly dependent on political will within the EU and national governments. Additional funds facilitate the conduct of joint meetings between the stakeholders, the design of various instruments (information brochures, interactive applications, websites with information on the rights and obligations of posting companies and posted employees), the implementation of information campaigns among citizens as well as the development and maintenance of consulting centres, such as the Fair Mobility project⁽¹²⁾. The availability of funding has the potential to offset some of the obstacles to more effective cooperation, by increasing the motivation and competences of representatives of the public authorities overseeing all matters related to posted workers. Finally, yet importantly, the control of the spread of COVID-19 and the resumption of joint meetings and conferences is very important for implementing and building upon the existing cooperation agreements between GLI EA and its partner institutions in other member states, as these lead to significant exchange of experience between the inspectors. Face-to-face contact contributes to the full exchange of ideas, proposals and information, but it also builds good relationships, which subsequently become the basis for successful implementation of joint activities and effective tackling of issues in the field of posting of workers⁽¹³⁾.

(12) <https://www.faire-mobilitaet.de/>

(13) Source: primary research with representatives of GLI EA.

Country level plan: **FRANCE**

Contextual information

The main legislation against fraud on posting of workers was adopted in 2014⁽¹⁴⁾ and has been reinforced several times since then. It seems that the debt crisis was the main incentive to force the public authorities to react to the different forms of fraud that cause loss to the social security scheme and state budget. The exponential development of posting of workers – with ten times more posted workers' declarations in 2013 than in 2003 – and its impact on public opinion also spurred the public authorities to react, which they did with the support of the social partners.

The main institution in charge of monitoring and controlling the posting of workers is the Labour Inspectorate, which has concluded several cooperation agreements with other control bodies across the EU⁽¹⁵⁾, prefiguring cooperation that will be supported by the European Labour Authority (ELA)⁽¹⁶⁾. The Labour Inspectorate works in cooperation with several other control bodies: the bodies in charge of inspection of the collection of social security contributions (Urssaf, MSA), police and gendarmerie, and also tax, customs

(14) The Parliament has adopted Law no. 2014-790 of 10 July 2014 to fight against unfair social competition, which is the result of several parliamentary reports that highlight many cases where cross-border posting rules are violated by companies posting workers to French territory. The objective was to transpose immediately into French law part of the Directive 2014/67/EU, which relates to the enforcement of Directive 96/71/EC concerning the posting of workers.

(15) In 2016, a cooperation agreement was signed with Poland. In 2017, an operational implementation agreement was signed with Bulgaria and Portugal. This brings to 12 the number of texts defining the modalities of bilateral cooperation with ten EU member states. A first steering committee meeting was held in 2018 for each agreement and adopted a programme of joint activities. The agreement with Spain was updated on 26 April 2019.

(16) The French government has actively supported the creation of the ELA.

and competition services and specialised transport inspectors. For instance, in 2017, 70,000 companies were inspected, and out of this total, 35% by means of a joint inspection involving several control bodies⁽¹⁷⁾. The centralised body in charge of coordinating this network of control bodies is the National Anti-Fraud Delegation (*Délégation nationale à la lutte contre la fraude* – DNLF), which was created in 2008⁽¹⁸⁾.

In 2015, to increase its effectiveness, the Labour Inspectorate created the National Monitoring, Support and Control Group (*Groupe national de veille, d'appui et de contrôle* – GNVAC), a specialised service of the General Directorate of Labour (*Direction Générale du Travail* – DGT), and 18 specialised regional units (URACTI), representing a total of 134.5 agents (in Full-time Equivalent Employees) as of 31 December 2018. This recent organisation makes it possible to respond more effectively to complex, networked or large-scale frauds.

The social security bodies (Urssaf, MSA) manage data on social security contributions, which are transmitted by employers together with key information such as the company's sector of activity, its number of employees, remuneration, the collective agreement applied and the level of the pay scale applied.

Since 1 January 2017, the Nominative Social Declaration (*Déclaration sociale nominative* – DSN)⁽¹⁹⁾ has been the only method for transmitting the periodic declarations sent by employers to social protection bodies and for reporting events: illness, employer attestation for the public employment service (*Pôle emploi*), etc. By replacing the majority of social declarations, this single, monthly and dematerialised declaration enables employers to simplify and secure their social obligations and make them more reliable. For employees, it means faster processing of files, with less risk of error. All organisations receive the information concerning them directly. In terms of posting of workers, any employer established outside France which posts employees to French territory must submit a prior declaration of posting or a certificate of posting to the Labour Inspectorate of the place where the service is to be provided, before work in France starts. This declaration is made through a web

(17) Ministry of Labour (2019), Plan national de lutte contre le travail illégal, Bilan 2016-2018 et priorités 2019-2021, 8 July 2019. See: https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dnlf/dossier_de_presse_CNLT_8_juillet_2019.pdf

(18) Préfet de la région Normandie (2019), L'organisation de la lutte contre le travail illégal, <https://normandie.directe.gouv.fr/L-organisation-de-la-lutte-contre-le-travail-illegal>

(19) <https://www.urssaf.fr/portail/home/employeur/declarer-et-payer/comment/la-declaration-sociale-nominativ.html>

portal, SIPSI, of which a new version was launched in July 2019⁽²⁰⁾. The new version simplifies and clarifies the system to enable foreign companies to enter their declarations as quickly and accurately as possible. It also provides new and more effective tools for the control services. SIPSI offers multilingual access in French, English, German, Italian and Spanish.

According to the Ministry of Labour, the database contains “*more precise information and more effective tools*” that “*are made available to labour inspection officers through a work tool including new search and targeting functionalities*”. Furthermore, a solution for consulting the database is offered to other inspection bodies, with the possibility of integrating SIPSI consultation directly into inspection applications.

As concerns the construction sector specifically, sectoral funds managed by the employers’ organisations are in charge of intermediating a core set of wage elements, like holiday pay and bad weather pay. As a matter of principle, companies in the building and public works sector which are established outside French territory must join a Congés Intempéries BTP (CIBTP) fund as soon as they post employees to France, in accordance with the provisions of Articles L.1262-4 and D.3141-14 of the Labour Code. The latter states that the scheme provided for in the Labour Code section on the pay holiday fund “*also applies to undertakings not established in France*”. The triggering event for the obligation to affiliate to the CIBTP funds, as well as the resulting obligations in terms of declaring the wages paid and paying the related contributions, is therefore the fact that the company posts employees to French territory.

This principle is accompanied by exceptions set out in Articles D. 3141-26 and D. 3141-27 of the Labour Code. It is more particularly on the basis of the latter article that the bilateral agreement in question was established. For instance, article D.3141-26 stresses that “*the companies mentioned in Article D. 3141-14, established in another Member State of the European Union or in one of the other States party to the Agreement on the European Economic Area, may be exempted from the obligations*” set out in the sub-section focusing on companies in the construction sector, “*if they can prove that their employees benefit from their paid leave rights for the period of*

(20) <https://www.sipsi.travail.gouv.fr>

secondment under conditions at least equivalent to those provided for by French legislation."⁽²¹⁾

As for an example: after an extensive study, the existence of an equivalent leave entitlement scheme was recognised between France and Germany. It was in this context that an exemption agreement was concluded on 26 November 1997 between the CIPTB-UCF and the German SOKA-BAU fund.

Similar agreements were then signed with funds in Austria (BUAK), and Italy (CNCE). Thanks to these agreements, companies in the construction sector may continue to pay contributions to the fund of the sending country when sending their construction workers abroad, similarly to what happens in the field of social security.

In practice, the competent paid holiday fund, one of the 13 regional funds affiliated to the UCF (Union des caisses de France), verifies that, on the date of posting, the company is regularly affiliated and that it is up to date with contributions due in respect of all declared workers. The fund then draws up a certificate indicating that the company is up to date at the time of posting. The documents are transmitted by the fund of the sending state to the competent fund of the state of employment through the UCF. For this reason, the local funds, and their national managing body the UCF, own data on the activities and workforce of construction companies, as well as on the workers' wages and the payment of contributions covering intermediated wage elements.

Finally, France has also created an identity card in the construction sector (*Carte BTP*, BTP Card), which has been compulsory since 2017. Such a card existed on a voluntary basis before then, but it was only adopted by a small share of companies (about 10% to 15% of companies asked for it). The card is also managed by the UCF, but is not covered in the above mentioned agreements. It means that foreign companies which post workers to France have to contact their sectoral fund in the home country to provide a certificate for the French UCF, and must also contact a specific department of the UCF to apply for the ID card for each posted worker and for each posting. Between the launch of the *Carte BTP* in April 2017 and 31 March 2020, 2,529,372 cards were ordered and produced (of which 1,841,461 were valid at 31 March 2020). Since 1 November 2020, each card costs €9.80 for the posting company⁽²²⁾.

(21) UCF provides on its website a leaflet with the reference texts that are applicable to the holiday fund:

https://www.cibtp.fr/media/commun/1_Documents/doc_textes-de-reference_2020-07.pdf

(22) UCF (2020), *Carte BTP : baisse de la redevance à compter du 1er novembre 2020*, Press release, 16 October 2020,

<https://www.cibtp.fr/actualite/-/presse/actualites/actualite/carte-btp-baisse-de-la-redevance-a-compter-du-1er-novembre-2020>

The data contained in the ID card is different from that which the UCF collects from its member companies. There is no cross-referencing between the data which the funds collect from their members in order to carry out their tasks relating to paid leave and the data collected in the context of issuing the ID card. The UCF has been entrusted with the administrative, technical and financial management of the ID card (decree no. 2016-175 of 22 February 2016). This is a national mission, separate from the other missions statutorily devolved to the UCF or the paid leave funds. The data managed within this framework are not shared with the institutions of other EU member states. The UCF's main interlocutor on this point is its supervisory ministry, the Ministry of Labour.

As concerns posting trends, as illustrated in the country briefing paper, France is mainly a host country. The number of registered posted workers sent to France has increased from 6,455 in 2005 to 81,420 in 2015. Since then it increased sharply to 127,572 in 2016 and 208,515 in 2017 (+63% in comparison to 2016). In the same period, the number of posted workers recorded rose from 354,139 to 516,625 (+162,486, +46% in comparison to 2016). According to the Ministry of Labour⁽²³⁾, this sharp increase has three main explanations: (i) the use of the SIPSI remote declaration service, which makes it possible to record a greater number of declarations, whereas some of the returns from the previous survey were incomplete. The growth in the number of declarations and posted employees observed for 2018 is less significant, closer to that observed in previous years, of the order of +20% for declarations and +13% for posted employees compared to 2017; (ii) better compliance with regulations, thanks to better knowledge of the formalities and the SIPSI remote declaration service, but also thanks to the strengthening of controls and penalties since 2015. The criminal fine, which was almost never applied for failure to declare, has been replaced by an administrative fine (1,034 fines were issued in this area in 2017); (iii) the continued increase in the posting of employees already observed in previous years, although it is difficult to determine precisely to what extent the increase in numbers is due to better compliance and to what extent to an actual increase in postings.

Of this total, 48,207 declarations were recorded in the construction sector in 2017, and 122,739 posted workers⁽²⁴⁾. In addition, a large

(23) Ministry of Labour (2019), *Analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2017*, https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_2017_declarations_de_detachement.pdf

(24) Ministry of Labour, *Analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2017*, July 2019.

share of the temporary workers posted to France are in construction. The main sending countries in the construction sector are Portugal (32,463 posted workers), Poland (16,371), Spain (13,562), Luxembourg (12,914), Belgium (9,553), Romania (8,827), Italy (6,997), Monaco (6,809) and Germany (6,129).

In terms of industrial relations, seven trade unions and six employers' organisations are active within the construction sector. It is noteworthy that the social partners have adopted a common declaration for project managers regarding the fight against social dumping (*déclaration commune à destination des maîtres d'ouvrage publics*). The document was written by the social partners over the period from 2012 and signed in September 2014. The government and the four representative employers' organisations in the construction sector (CAPEB, FFB, FNTP and SCOP BTP) also signed a partnership agreement against illegal work in the construction sector in 23 February 2016 (*Convention nationale de partenariat pour la lutte contre le travail illégal et la concurrence sociale déloyale dans le secteur du bâtiment et des travaux publics*⁽²⁵⁾). The document stipulates the commitments of the different actors (government, administration, employers' organisations, companies) and details some cooperation between them.

'Business case' for joining an existing agreement or entering into a similar agreement

As concerns sectoral funds, the existing agreements could be extended to cover other countries where similar institutions are in place, provided the contributions as a share of the gross wage are similar. While simplifying posting, the agreements exempt companies from contributing in the host country, an exemption which is fair as long as there is not a significant gap in the levy on wages and on the resulting benefits for workers. Small differences do not constitute a barrier, insofar as companies and workers still benefit from a reduction in the administrative burden of complying with contributions in the host country and of recovering amounts paid in the shape of benefits. Indeed, across the countries covered, sectoral funds apply an overall levy of about 30% of the gross wage.

21

(25) http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/convention_nationale_de_partenariat_relative_a_la_lutte_contre_le_travail_illegal_dans_le_btp.pdf

Obstacles to joining or setting up agreements and how they could be addressed

The absence of sectoral funds or the presence of sectoral funds intermediating a much lower or higher share of wages than the French sectoral funds are a clear obstacle to extending the practice outside the countries already covered.

Another obstacle to extending such cooperation agreements to other countries is the risk of calling into question the paid leave funds in France. Successive public reports (Court of Auditors, Senate report⁽²⁶⁾) have highlighted certain weaknesses in the management of holiday funds, and even cases of poor management or lack of transparency. A recent report by the Court of Auditors⁽²⁷⁾ calls for a change in the paid leave system. It stresses that “with regard to the paid holiday scheme, even though the service they provide is deemed satisfactory by companies and employees, the Court considers that its necessity should be questioned, as the construction sector is no longer characterised by a discontinuity of employment” that justifies the existence of the paid holiday schemes. “The satisfactory functioning and the attachment of the profession to this network do not prevent questions from being asked about its evolution”. The French system is therefore regularly called into question, which leads to a certain amount of insecurity as to its future. This climate of uncertainty may also affect the pursuit of partnerships with institutions in other member states.

In terms of combating fraud in the posting of workers, the agreements signed probably have little effect. In theory, the partner fund certifies that the company that posts employees to France contributes to the paid leave fund. However, there is no guarantee that the employer who posts employees to France declares the exact number of hours worked in France during the posting to his national fund, nor that this fund has the means to check the volume of work carried out against the volume of work declared.

Similarly, although the UCF manages the BTP card, there is no cross-referencing of information with the file of its affiliates. The two databases are not connected to each other. Finally, the BTP card is not required for French employees posted to another member state. It does not therefore facilitate checks in the host country to verify that the French employee is paid at the level required in the host country.

(26) http://www.senat.fr/rap/r09-067/r09-067_mono.html

(27) <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/32162>

In addition, the employer of employees seconded to France has a twofold formality to complete: (i) obtain the certificate from his paid leave fund to prove that he is indeed contributing in the country of departure, which allows him to be exempted from affiliation to the UCF; (ii) apply to the UCF for the BTP card each time a worker is posted, even if the worker has to visit France several times a year. The agreement between the UCF and the paid leave fund of the partner country does not circumvent this double formality. Finally, the information contained in the BTP card does not allow direct access to a certain amount of data relating to the worker, such as the level of his remuneration. In order to verify the level of remuneration, the French labour inspector will have to take down the information on the identity of the employer recorded on the BTP card, and then question the employer or the social security system in the country of origin to obtain an answer.

Drivers for joining or setting up agreements and how they could be exploited

According to the UCF, as concerns the extension of the sectoral agreements to other countries, the sectoral fund has received no mandate from the social partners to conclude exemption agreements with institutions performing similar functions and with similar levels of levies on wages across the EU.

It may be the employers which have most to gain from similar agreements as they are the ones which are expected to register workers in the host countries and liaise with the foreign fund, possibly in the language of the foreign country or in English, and which are therefore faced with an administrative burden in the absence of agreements like these signed by the UCF.

The cooperation provided for in these agreements between the paid leave funds is to be welcomed, but it is only one element among others to help combat posting fraud.

In addition to the international cooperation between administrations and social security bodies that France wishes to develop, particularly within the framework of the new European Labour Authority, there is still a long way to go to ensure effective cooperation between the control bodies in French territory.

Thus, while the law of 23 October 2018 on the fight against fraud has opened up access to several tax and social security databases to all agents in charge of combating illegal employment and fraud, the national plan for combating illegal employment for the period 2019-2021 contains an entire chapter on measures to be taken to strengthen

cooperation between French bodies. Thus, the plan recommends: (i) pooling the various databases relating to the posting of workers in order to improve knowledge and monitoring of the phenomenon of posting, and also the targeting of companies, for example, in the event of an investigation during the inspection of a building site; (ii) opening up tax databases (national bank account file and national asset database in particular) and social databases (such as the posting declaration database, the nominative social declaration database and the A1 forms database) to all inspection bodies; (iii) obtaining data held by third parties (energy suppliers, internet and telephone operators, etc.) by enforcement officers in order to gather elements useful for the detection and proof of offences committed; (iv) informing social security contribution collection bodies of administrative fines imposed by the Labour Inspectorate, in order to help them target their inspections.

These are all useful avenues, but if we look at them in isolation, they are all actions that had not yet been implemented in 2019 and whose implementation will probably not be completed by the end of 2021, due to the pandemic. European cooperation will be all the more effective if the control bodies in France are effective.

Country level plan: ITALY

Contextual information

The main authorities owning information relevant for the purposes of ensuring compliance with rules on

- the National Institute of Social Security (INPS);
- the Ministry of Labour and Social Policies;
- the National Committee for the Construction Workers' Fund (CNCE) (as far as construction workers are concerned);
- the National Labour Inspectorate (INL), and its territorial departments, involved throughout the country to monitor the regularity of employment, also concerning posted workers.

As far as data are concerned, INPS manages social security contributions' records, which are transmitted periodically by employers together with key information such as the company's sector of activity, its number of employees, their remuneration, the collective agreement applied and the level of the pay scale applied⁽²⁸⁾. The institute insures most employees and some categories of self-employed workers (with the exception of self-employed people insured by professional funds, like surveyors or architects), and owns relevant data on their income and paid social security contributions. The Ministry of Labour and Social Policies receives from employers the so-called 'mandatory communications', i.e. communications concerning the beginning, variation and termination of employment relationships, and including information on the collective agreement applied, the place of work, the pay scale applied and the total remuneration, the expected working time, plus data concerning work

(28) In Italy, minimum wages are set by sectorial collective agreements according to a pay scale differentiating workers according to their task and experience.

permits in the case of third country nationals. Variations requiring submission of a mandatory communication include posting to a foreign firm. The mandatory communications are also shared with INPS, INAIL and prefectures.

Following the Enforcement Directive 2014/67/EU, a mandatory communication was introduced covering workers posted to Italy. The communication is submitted to the Ministry of Labour and Social Policies and shared with the INL, INPS, and the National Institute for the Insurance against Accidents at Work (INAIL).

To sum up, whilst INPS archives track workers' careers and remuneration on a continuous basis, mandatory communications are useful to detect flows in and out employment relationships.

As concerns the construction sector specifically, sectoral funds (established as paritarian institutions) are in charge of intermediating a core set of wage elements, like thirteenth month pay, seniority pay and holiday pay, and of providing additional benefits, such as protective individual equipment, complementary pension coverage and vocational training⁽²⁹⁾. For this reason, the local funds (*Casse Edili*), and their national managing body, CNCE, own data on the activities and workforce of construction companies, as well as on the workers' wages and the payment of contributions covering intermediated wage elements.

By means of an electronic platform, INPS and INAIL jointly issue a certificate of compliance with payments for social security insurance including, only to companies in the construction sector, of compliance with payments to *Casse Edili*⁽³⁰⁾. The certificate (the so-called 'DURC') is necessary both to have public works contracts awarded by public administrations and to have private works authorised.

Pursuant to Decree-Law 76/2020, an additional document shall be introduced to certify that the workforce formally enrolled is reasonably in line with the workforce expected to carry out a specific activity (e.g. restoration of civil buildings or building of bridges). The certificate (so-called *Congruità*) has already been tested in some regions with promising results as a tool to discourage undeclared work.

In September 2020, the Italian social partners of the construction sector have also agreed to introduce (through *Casse Edili* and CNCE)

(29) Unlike other countries, bad weather pay is not covered by the sectoral funds, being instead administered by INPS.

(30) For further information see the Post-Lab Guidelines, pp. 22-24, available at: http://www.fondazionebrodolini.it/sites/default/files/guidelines_en.pdf.

a country-wide test and to inform the Ministry of Labour about the results.

The positions of the social partners are not particularly divisive when it comes to posting. Although Italy experiences significant flows of posted workers both outwards and inwards⁽³¹⁾, concerns mainly address inflows from countries with lower labour costs and risks of fraud, including by companies declaring as ‘posted’ workers who, in fact, work and live in Italy (for further information, see the *Country Briefing Paper: Italy*⁽³²⁾).

A landmark experience of cross-border information sharing is the one developed by CNCE. By means of bilateral agreements signed with similar institutions in Austria, Germany, France and San Marino, companies in the construction sector may continue to pay contributions to the fund of the sending country when sending their construction workers abroad, similarly to what happens in the field of social security.

Yet, and differently from what happens with social security coverage, the fund in the sending country must certify not only actual affiliation, but also actual compliance with the payment of contributions. The verification of compliance continues during the posting period, with funds committing themselves to share information whenever irregularities are found (e.g. if more posted workers than those declared are found on the construction site in the host country or if the company fails to pay contributions to the sending country’s sectoral fund).

As concerns public administrations, information sharing takes place mainly by means of IMI. Some agreements have been reached to smooth information sharing and cooperation with institutions from foreign countries, yet the information available about the actual implementation and efficacy of these agreements is poor.

The main body involved in cross-border cooperation is the National Labour Inspectorate. Depending on the scope, INPS and INAIL may also be involved, for instance concerning agreements with third countries concerning the coordination of social security.

(31) Indeed, Italy is the fourth-highest EU ‘net sender’ member state, after Poland, Slovakia and Slovenia. Most posted workers are sent to neighbouring countries, i.e. France, Switzerland and Germany, with few concerns arising about misuse of posting despite some gaps in the level of applicable employment taxes and social security contribution rates. See: De Wispelaere, F., De Smedt, L. and Pacolet, J. (2019), *Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2018*, European Commission, Brussels.

(32) https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2020/05/Country-paper_IT.pdf

'Business case' for joining an existing agreement or entering into a similar agreement

As concerns sectoral funds, the existing agreements could be extended to cover other countries where similar institutions are in place, provided the contributions as a share of gross wages is similar. While simplifying posting, the agreements exempt companies from contributing in the host country, an exemption which is fair as long as there is not a significant gap in the levy on wages and on the resulting benefits for workers. Small differences do not constitute a barrier, insofar as companies and workers still benefit from a reduction in the administrative burden of complying with contributions in the host country and of recovering amounts paid in the shape of benefits. Indeed, across the countries covered, sectoral funds apply an overall levy of about 30% of the gross wage.

In the light of the experience developed by the Polish Social Insurance Institute (ZUS) with the German and Austrian sectoral funds (SOKA BAU and BUAK⁽³³⁾), an agreement would be advisable to ease the recovery of benefits by workers posted to Italy from countries not covered by the exemptions.

Pursuant to the agreement, a system of information sharing is in place between the Polish social security institute and the sectoral funds ensuring workers access to benefits paid out by the sectoral funds. Whenever the worker is not employed in Austria or in Germany long enough to use these benefits, the funds reimburse a lump sum directly to ZUS, which then returns it to the worker as if it was a social security benefit.

Such an agreement would also make sure that employers do pay social security contributions in the sending country on levies for holiday pay and other wage elements applied by the sectoral funds in the host country, thus further fostering adequate social protection and fair competition.

(33) See the related project Guidelines: Kus, J. (2021), *Guidelines – Agreement between the Social Insurance Institution (ZUS) (Poland) and SOKA-BAU (Germany)*, https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2021/03/Guidelines_ZUS_SOKA_BAU.pdf

Obstacles to joining or setting up agreements and how they could be addressed

The absence of sectoral funds or the presence of sectoral funds intermediating a much lower or higher share of wages than the Italian sectoral funds are a clear obstacle to extending the practice outside the countries already covered.

However the experience of ZUS with SOKA BAU and BUAK shows that cooperation with social security institutions could represent a valid alternative in these situations to ensure compliance concerning both posted workers' remuneration and their social security coverage.

Drivers for joining or setting up agreements and how they could be exploited

As concerns the extension of the sectoral agreements to other countries, CNCE already has a mandate from the social partners to conclude exemption agreements with institutions performing similar functions and with similar levels of levies on wages.

This is further corroborated by the Ministry of Labour and Social Policies, which explicated by means of by-laws the compliance of such agreements with national and EU legislation on posting.

It may be the employers which have most to gain from similar agreements as they are the ones which are expected to register workers in the host countries and liaise with the foreign fund, possibly in the language of the foreign country or in English, and which are therefore faced with an administrative burden in the absence of agreements like these signed by CNCE.

Cooperation with public administrations, especially social security institutes, could also be improved to entitle sectoral funds to access and share other key information of interest, including compliance with social security payments in the sending country and details on the activities of the sending undertaking.

Country level plan: **POLAND**

Contextual information

In Poland, two public institutions play a key role in the posting of workers, in terms of both data collection and monitoring. The first is the Social Insurance Institution (ZUS), which provides a comprehensive service for the posting of workers. The second is the National Labour Inspectorate (PIP), which acts as a liaison body for the posting of workers.

ZUS (Social Insurance Institution) is a state organisational unit with legal personality that carries out tasks in the field of social insurance in Poland. The scope of its activities, tasks and functioning are defined in art. 66-72 of the Act of 13 October 1998 on the social insurance system (Journal of Laws of 2020, item 266) and the statute of the Social Insurance Institution (Journal of Laws of 2011, No. 18, item 93).

As a social security institute, the most important tasks of ZUS include implementing provisions on social insurance, including collecting contributions and administering benefits, providing opinions on draft legal acts in the field of social insurance, implementing international contracts and agreements in the field of social security, monitoring the payment of contributions due and promoting knowledge about social insurance.

As regards the posting of employees, ZUS is responsible for determining the basis for insuring a posted worker and issuing the A1 certificate. ZUS is also authorised to check the compliance of the data provided by the employer with the facts and their compliance with European and national law on the posting of workers. ZUS cooperates with PIP, as well as with many European and national institutions dealing with social insurance issues.

ZUS is interested in obtaining information on the insurance of posted workers, and therefore is also potentially interested in concluding

agreements on cross-border information exchange and cooperation. This is evidenced by a number of agreements concluded with European institutions with a similar profile of operation. Importantly, ZUS is also able to conclude agreements with sectoral insurance organisations (SOKA BAU, BUAK). ZUS maintains contacts and exchanges information with many European and national insurance institutions as well as with national liaison offices.

The National Labour Inspectorate (PIP) is the Polish liaison institution responsible for the posting of workers.

This authority is charged with the enforcement of compliance with provisions on the legality of employment of Polish nationals and foreigners (including third-country nationals), the posting of workers, and temporary and employment agencies. This task was entrusted to the National Labour Inspectorate in 2007.

The head of PIP is appointed by the Speaker of Parliament. The General Labour Inspector presents an annual report on its activity to the Sejm (Lower Chamber of Parliament) seeking its endorsement. The Labour Protection Council (a tripartite parliamentary body) supervises PIP's activity on behalf of Parliament.

Monitoring of matters related to the posting of workers mainly concerns:

- Requests concerning the payment of social insurance premiums and the turnover of the service provider are forwarded to competent units of the Social Insurance Institution and Revenue Offices;
- Urgent requests concerning the legal establishment of the service provider are handled by the liaison office, i.e. General Labour Inspectorate in Warsaw;
- Requests about posting of workers are forwarded to a competent District Labour Inspectorate where a workplace inspection is conducted.

The National Labour Inspectorate cooperates with other liaison institutions, other Labour Inspectorates (as part of the Senior Labour Inspectors Committee, SLIC) as well as within bilateral agreements and contacts.

Apart from the National Labour Inspectorate and the Social Insurance Institution, the Border Guard, tax offices and the police also play a certain role in collecting and providing information on the posting of workers. However, they are not competent entities for concluding the information exchange agreements referred to in the ISA project. With regard to posting trends, Poland issues the highest number of A1 forms in Europe. In 2017 the total was over 573,000, in 2018 over 605,000, and in 2019 almost 646,000. In addition to employees, more and more often people who run businesses and provide services under

civil law contracts leave the country to work. Construction workers constitute a very large group. Naturally, in the case of employees from Poland, there are many violations of regulations, both in the host countries and in the home country.

The most common violations of regulations in Poland are:

- no basis for posting (fraud related to the lack of a real employment relationship of the posted person with the posting entity, lack of actual/sufficient economic activity of the entity in Poland);
- lack or understatement of insurance premiums paid to workers posted from Poland;
- failure to provide appropriate conditions for posted workers (salaries, social benefits).

The most common infringements in host countries are:

- failure to comply with national employment regulations with regard to posted workers and with applicable collective labour agreements;
- breaches of legislation on pay (ignoring minimum wages and other elements of remuneration);
- violation of the provisions on health and safety at work and working time;
- non-payment of holiday and social benefits provided for by labour law;
- non-payment of travel benefits and accommodation.

Both key authorities dealing with posting have entered into bilateral agreements and are open to promote cross-border information sharing. Bilateral agreements concluded by PIP lay down the rules for the exchange of information addressing:

- employment conditions (working time and rest periods, annual leave, minimum rates of remuneration and overtime pay);
- conditions of hiring out workers by employment agencies, occupational safety and health, protection of women and adolescent workers;
- employment-related irregularities and offences against workers' rights that were identified during labour inspections.

Interestingly, ZUS gained access to information on wages paid abroad thanks to agreements with the German and Austrian sectoral funds intermediating a share of workers' wages in the construction

sector⁽³⁴⁾. The institute looks with interest at international cooperation and data sharing, insofar as they can help it to carry out its tasks, including the proper settlement of contributions and benefits, the recording of contributions due, and the implementation of inspections and investigations in case of irregularities in the payment of contributions.

The National Labour Inspectorate (PIP) mainly relies on the exchange of information through the IMI system. Bilateral agreements and cooperation mainly concern the exchange of information at the national level.

PIP has concluded bilateral agreements covering the posting of workers with authorities from the following EU/EEA countries: Belgium, Bulgaria, Denmark, Estonia, Lithuania, Luxembourg, the Netherlands, Norway, Slovakia and Spain. They are complementary to the information exchange within IMI.

The Social Insurance Institution (ZUS) has signed a number of cooperation agreements with relevant public entities in other EU/EEA countries regarding the exchange of information on the posting of workers. From the point of view of the ISA project, the most interesting are the above-mentioned agreements concerning the construction sector, signed with the Austrian BUAK in 2013 and with the German SOKA BAU in 2018. It is important that these are agreements signed with private sectoral entities are managed on the basis of sectoral collective agreements.

'Business case' for joining an existing agreement or entering into a similar agreement

ZUS is interested in the areas of information exchange described in the agreements with BUAK and SOKA BAU regarding the area of social insurance for posted workers (described above). PIP is interested in information on violations of labour law provisions.

Indeed, the practices explored so far, both by the Social Insurance Institution and the National Labour Inspectorate, indicate the possibility of extensive cooperation. The Polish legal system allows for extensive international cooperation with competent institutions in other EU countries in the field of PIP's and ZUS's competences.

(34) See the related project Guidelines: Kus, J. (2021), *Guidelines – Agreement between the Social Insurance Institution (ZUS) (Poland) and SOKA-BAU (Germany)*, https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2021/03/Guidelines_ZUS_SOKA_BAU.pdf

However, while ZUS is ready to conclude agreements with sectoral funds (including in the construction industry), PIP mainly cooperates with national labour inspectorates and, due to the nature of its activity, does not provide for other types of agreements. This does not mean that it is not interested in relevant information.

Obstacles to joining or setting up agreements and how they could be addressed

Poland formally met the conditions for the implementation of the amended directive on the posting of workers in 2020. From the point of view of ZUS, there are no formal obstacles to concluding agreements. However, there are significant differences in the regulations concerning the working conditions of posted workers in Poland and many other EU countries. There is no sectoral collective labour agreement in the construction industry in Poland. There are also no equivalents of sectoral insurance funds.

In the case of Poland, there may be a problem with the lack of applicable sectoral minimum levels of pay in the construction industry and difficulties in obtaining data on the level of wages (there are large regional differences in this respect).

Drivers for joining or setting up agreements and how they could be exploited

In the case of ZUS, the current agreements with Austrian and German partners may be a factor conducive to concluding further agreements. In recent years, ZUS has carried out advanced computerisation of its activities, including the collection of relevant data on posting companies and posted workers (in the field of social insurance). The latter should foster advanced information exchange with partners in other EU countries, based on IT tools provided for in the agreements.

A factor contributing to a wider exchange of information on the Polish side is the expansion of the research tools of the public Statistical Offices, which take into account more data on the posting of workers, companies and posting agencies. Also noteworthy is the in-depth monitoring of employment agencies conducted in recent years by the National Labour Inspectorate, which increases the amount and scope of data obtained and access to them.

Country-level plan: **PORTUGAL**

Contextual information

The main authorities owning or monitoring relevant information on the posting of workers in Portugal are:

- the Authority for Working Conditions (*Autoridade para as Condições de Trabalho*, ACT), to whom companies should submit declarations on workers posted to or from Portugal;
- the Social Security Institute (*Instituto da Segurança Social*), responsible for issuing the A1 portable documents⁽³⁵⁾.

ACT is the main Portuguese institution responsible for monitoring postings to and from Portugal. Beyond its role as the inspection authority for posted workers, it also disseminates information and promotes meetings on posting.

Beside this stakeholder, the main employers' associations – the Association of Construction and Public Works and Services Companies (AECOPS) and the Association of Construction and Public Works Industries (AICCOPN) – promote occasional information sessions to their associated companies on posting. The General Confederation of Portuguese Workers (CGTP-IN), and particularly its construction branch union, address issues raised by Portuguese posted workers and often publicly stress the need for the increased monitoring of the situation of Portuguese posted workers. The unions have carried out several awareness raising campaigns.

In the transport sector, the National Association of Public Freight Road Carriers (ANTRAM) stood out for its opposition to the revision of the Posting of Workers Directive in 2017.

(35) A Portable Document that each worker has to have to certify which social security legislation applies to him/her since s/he has an employment connection with more than one country.

As concerns the sharing of information, ACT is actively involved in cross-border information sharing, particularly through the IMI system. According to data available on A1 portable documents⁽³⁶⁾, 74,109 PD A1s were issued to workers posted from Portugal in 2018, 70% under article 12 of Regulation EC 883/2004. This amounts to 51,905 postings made by 27,519 individual workers. These are relatively low numbers in absolute terms, making up only 2.9% of all postings in the EU, yet they are above average in terms of the proportion of the workforce posted abroad, with 0.6% of the entire Portuguese workforce posted in 2018, compared to an EU average of 0.4%. This is even more evident in the construction sector. In terms of workers posted to Portugal, the numbers are much lower, with 28,964 postings to Portugal in 2018. This makes Portugal a net sender, with 22,941 more workers sent than received. However, this difference is becoming smaller, with more and more workers posted to Portugal over the years, while the number of workers posted from Portugal reached an eight-year low in 2018.

‘Business case’ for joining an existing agreement or entering into a similar agreement

The growing fragmentation and flexibilisation of work in the construction sector has led to work insecurity and the erosion of workers’ protection, particularly in the case of posted workers. Interviews done with Portuguese labour inspectors and social partners highlighted a set of abusive and exploitative practices concerning the posting of Portuguese construction workers. Inspectors draw special attention to the existence of various forms of abusive practices involving Portuguese workers posted abroad, highlighting issues related to wages, organisation of working time, non-existent absences, and illicit recruitment.

Obstacles to joining or setting up agreements and how they could be addressed

ACT considers that information sharing raises issues regarding the protection of personal data.

(36) De Wispelaere F., De Smedt, L. and Pacolet, J. (2019) Posting of workers: Report on A1 Portable Documents issued in 2018. European Commission, Brussels.

The employers' organisation AECOPS argues that the exchange of information between public authorities from different member states would have to stay within the limits of public authorities and the public interest; such information should not be provided to third parties.

Other current obstacles include:

- delay in sharing information between member states, which affects the efficiency of the inspection and its results;
- several constraints in obtaining the necessary information because of language barriers, even using the IMI system;
- presence of two entities sharing competences in this matter: ACT and the Social Security Inspection, which hinders the process;
- the different organisation of competences regarding posted workers in member states;
- the need for a closer cooperation to ensure an efficient intervention.

Drivers for joining or setting up agreements and how they could be exploited

A basis for developing international cooperation is certainly the 'Administrative Cooperation Agreement between the Ministry of Labour of the French Republic and the Ministry of Labour, Solidarity and Social Security of the Portuguese Republic on the posting of workers and prevention of undeclared work' (2017).

The main outcomes of this agreement are: (i) the sharing and discussion of information; (ii) the development of joint inspection activities; (iii) the development of dissemination and awareness raising activities⁽³⁷⁾.

The Portugal–France agreement is considered the most successful, mainly due to the fact that it was promoted at the ministry level and not at the inspectorate level, and therefore has a higher impact. It also permitted the inclusion of the Portuguese national Social Security Institute, which is identified as an advantage. One of the obstacles identified by ACT in the development and dissemination of information and inspectorate actions is the lack of financial support. However, it

(37) See the related project Guidelines: Veloso, L., Marques, J., and Sales Oliveira, C. (2021), *Guidelines Bilateral Agreement: Portugal-France*.
https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2021/03/Guidelines_PT-FR_2021.pdf

is now expected that the recently created European Labour Authority can overcome problems of this kind.

This agreement is considered by ACT as the one that can work as a guideline for the design of future measures and practices, based mainly in two outcomes:

- the establishment of a steering committee (SC) that met for the first time in 2018 and meets annually to evaluate and monitor the agreement;
- the creation of a group of ‘proximity agents’ in both countries responsible for setting up the agreements. This network is mainly composed of a group of ‘field’ inspectors in each country who work closely with each other to improve operational cooperation between France and Portugal regarding the posting of workers, in order to guarantee compliance with regulations, the rights of posted workers and a better fight against fraud. This network also aims to exchange experiences and inspection practices, in particular with regard to posted workers, and with a particular focus on the construction, temporary and industrial maintenance sector.

According to information from this institution, the transfer of activities concerning posting to the European Labour Authority (ELA) is under way and will deeply affect all the previous procedures. ACT has already collaborated in two pilot joint inspections made under the auspices of the ELA. ACT was chosen because of the existing practice of joint inspections under the Portugal-France bilateral agreement, so it believes that the work developed around this agreement will inform the ELA’s future procedures.

Country-level plan: **ROMANIA**

Contextual information

The main authorities involved in posting of workers in Romania are:

- The Ministry of Labour and Social Protection (*Ministerul Muncii și Protecției Sociale*, MMPS)
- The Labour Inspectorate (*Inspekția Muncii*, IM)
- The National House of Public Pensions (*Casa Națională de Pensii Publice*, CNPP)

The Ministry of Labour and Social Protection develops, coordinates and implements strategies and policies in the area of employment rights and responsibilities, labour relations, occupational health and safety, communication and enforcement of workplace standards and social protection. A range of specialised agencies and authorities assist it in its work.

The ministry elaborated the national legislative framework for the posting of employees in the framework of the provision of transnational services on Romanian territory (Law 16/2017 on the posting of employees in the framework of the provision of transnational services).

The Labour Inspectorate is a specialised government agency, operating under the authority of the Ministry of Labour and Social Protection. Its main role is to verify that employers comply with their obligations in respect of labour relations, working conditions and health and safety standards for employees and other contributors to a labour process.

The National House of Public Pensions administers and operates the public system of pensions, as well as the accidents at work and occupational diseases scheme. The CNPP is the competent institution in determining the legislation applicable to migrant workers, in applying the European regulations on the coordination

of social security and the bilateral social security agreements to which Romania is a party.

As concerns cross-border information sharing, the Labour Inspectorate is the competent authority with liaison responsibilities, and fulfils its obligation to cooperate administratively with the competent authorities of the member states and the Swiss Confederation.

The Liaison Office is organised only at the central level of the Labour Inspectorate.

The institution is also in charge of keeping watch on the general operation and proper functioning of IMI (posting of workers module) at the Romanian national level.

Through the Labour Inspectorate, Romania has participated in the exchange of information through the IMI system since its pilot phase. The number of IMI applications received or transmitted through this system has increased from year to year, and Romania is among the top member states by number of applications.

According to the figures presented by the European Commission in the report on the implementation of Directive 2014/67/EU, in 2018 Romania was in fifth place regarding the number of requests sent through the IMI system to other member states, with a total of 173. These requests covered the exchange of information, the transmission of documents to foreign service providers, the communication of urgent issues concerning illegalities identified during checks, as well as requests for notification of reports on the application of fines for infringements or cross-border recovery requests.

Regarding the total number of requests received by the Labour Inspectorate via the IMI system, in 2018 Romania was in third place, with 482 requests, after Slovenia and Poland.

Regarding the average response time to the various requests for information received through the IMI system, Romania falls within the time limit set by Directive 2014/67/EU, with an average response time of 30 days, while the European Union average is 43 days.

According to the provisions of Law no. 16/2017, transposing the European directives on posting, the Labour Inspectorate is the competent authority for liaison, and fulfils the obligation to cooperate administratively with the competent authorities of the member states and the Swiss Confederation. The administrative cooperation provided is carried out by the Labour Inspectorate in compliance with the provisions of Regulation EU 1024/2012, exercising the role provided in Article 5 f) of this regulation.

In the context of administrative cooperation, the Labour Inspectorate responds to reasoned requests for information from the competent authorities of other member states and the Swiss Confederation, and carries out checks and control actions on cross-border postings of

workers, in particular with regard to any non-compliance or abuse of the applicable rules on cross-border posting, including cross-border cases of undeclared work and of bogus self-employment in matters of posting of employees.

Where it does not have the requested information, the Labour Inspectorate obtains it from the competent national institutions.

As regards the respect of national and European regulation on personal data protection, according to the law, the Labour Inspectorate is a personal data operator registered with the National Supervisory Authority for Personal Data Processing.

The Labour Inspectorate is, by law, the institution with responsibilities for monitoring the system and collecting data and information on the number and employment conditions of posted workers.

Employers must notify the local labour inspectorate in the jurisdiction in which they conduct business, five days prior to commencement of operations, giving information regarding the posting of their employees and any subsequent changes regarding such employees. Some geographical and sectoral patterns of posting can be identified. For instance, workers posted from Poland are mainly active in the Industry and construction sectors⁽³⁸⁾.

The following table shows the allocation by sector of PD A1 forms issued for posted workers by the National House of Public Pensions in 2018.

TABLE 2:
A1 forms issued for posted workers
(Art. 12 of the Regulation EC 883/2004) by Romania by sector (2018)

41

Total	69.789
Agriculture	413
Industry	34.012
Trade	453
HoReCa	42
Transport, storage and distribution	29.734
Financial sector and business activities	2.986
Social services	2.149

Source: National House of Public Pensions

(38) Insights in this respect are provided by annual reports by the European Commission on the A1 forms and by reports of the European Construction Sector Observatory.

The main host countries as of 2018 were Germany (15,283), France (6,444), Italy (5,543), Belgium (5,244), the Netherlands (3,020) and Austria (1,232).

In comparison, on the basis of data from declarations to the Romanian local labour inspectorates, 5,200 workers were posted to the territory of Romania from other member states of the European Union in 2017. However, it is necessary to indicate that the information collected by the member states based on national declaration tools is still tentative. The Labour Inspectorate monitors compliance with legal provisions regarding the posting of workers. In 2019, 233 checks were performed and 40 sanctions were applied, of which four were fines and 36 warnings; 112 measures were ordered to remedy the deficiencies found. The main deficiencies found among companies posting workers to Romania concerned non-compliance with the obligation to send posting declarations, while the working conditions of posted workers have generally been complied with.

Regarding situations of non-compliance among companies sending workers from Romania, the existing data only reveal the sanctioning reports transmitted for communication through the IMI system by the competent authorities from other member states. However, the number of applicable sanctions could be higher.

As for administrative cooperation, during 2019 the Labour Inspectorate received most requests from Austria (23) and Italy (4) to communicate a decision imposing an administrative financial sanction on various Romanian employers whose employees provide transnational services.

During 2018, the results of the checks performed to verify compliance with the provisions of Law no. 16/2017 resulted in 39 sanctions applied, of which eight were fines and 41 measures to remedy the deficiencies found.

During 2017, the results of the checks performed to verify compliance with the provisions of Law no. 16/2017 resulted in 54 sanctions applied, of which 10 were fines and 44 warnings.

Also, according to the implementation report on Directive 2014/67/EU, during 2017 Romania received, through the IMI system, approximately 70 requests for notification of decisions imposing financial sanctions for non-compliance by Romanian enterprises of the rules on cross-border posting of workers and approximately 10 applications for recovery of fines.

The need to respond within a clear time frame set by Directive 2014/67/EU and by the IMI regulation 1024/2012, as well as the categories of information requested, led to an increase in targeted inspections in order to check compliance with the law, and improved the ability of the inspectors to identify abuses or irregularities in the posting of workers.

'Business case' for joining an existing agreement or entering into a similar agreement

The National House of Public Pensions has not concluded transnational cooperation agreements on the posting of workers with similar institutions from other EU member states, the collaboration being established within the framework of the EU regulations on the coordination of social security. The Labour Inspectorate considers it appropriate to conclude bilateral international agreements in order to improve the exchange of information so as to make the verification of working conditions for posted workers more efficient.

Romania uses the exchange of information through the IMI system with all the EU member states regardless of the existence of bilateral cooperation agreements concluded by Romania with other member states. The signatory parties use the IMI system to exchange information securely in the case of the agreements the Romanian Labour Inspectorate has signed with the labour inspectorates of IT, ES, and EL. In the case of cooperation with HU and PT, the use of the IMI system has been combined with the conventional systems for exchanging of secure information.

In general, on top of information sharing taking place through IMI, signing an agreement can also facilitate:

- carrying out special control campaigns or preparing reports on the working conditions of nationals in the other state, or other aspects of interest;
- the exchange of experiences by having delegations of labour inspectors from one country participate in inspection activities in the other country;
- the organisation of practical training courses to be carried out in the respective countries, as well as participation in conferences, symposia and international meetings organised by the parties;
- the exchange of information not only regarding posted workers in the framework of the provision of services but also regarding the exchange of best practices and experiences concerning the implementation of the EU directives in the field.

Obstacles to joining or setting up agreements and how they could be addressed

Assessing the number of posted workers (across the EU member states) remains particularly challenging and currently only estimates are available (at European level). Delimiting the phenomenon is the

first issue, as posted workers are defined differently depending on the scope.

The cross-border exchange of information is tackled differently, given the important margin of discretion granted to member states in the design of the system of declaring posted workers.

Improving data sources to allow the monitoring of posting is needed to ensure that businesses are competing fairly across member states and that the labour and social rights of posted workers are recognised. Accurate statistics on the number of posted workers, their characteristics and working conditions are not available.

The data based on the A1 forms will continue to be the main source of information on postings as it covers all member states and as it is the only source providing fully comparable data. Nevertheless, it is now possible to complement the data based on the PD A1 forms with data concerning the posting declarations under Article 9 of the Enforcement Directive.

Depending on the responsibilities of the signatory parties, further delays might occur as specific competence might be split between more than one actor at national level. As an example, in Ireland labour relations and occupational safety and health are covered by two independent agencies, whereas in Romania these fall under the competence of just one agency.

According to national legislation and practice in Romania, the ministries and public authorities subordinated or under their coordination may conclude protocols or memoranda of understanding with similar institutions from other states, if:

- they have legal power to sign such cooperation documents stipulated by their own laws and/or statutes of establishment and functioning; and
- those protocols or memoranda of understanding do not create, amend or extinguish legal or other rights and obligations governed by public international law.

These protocols or memoranda of understanding are negotiated by the signatory institutions, are subject, prior to signing, to the opinion of the Ministry of Foreign Affairs, and shall enter into force on the date of their signing.

If the agreements or protocols signed between the institutions create, modify or extinguish legal or other rights and obligations governed by public international law, then they fall under the scope of Law no. 590/2003 on the Treaties, as subsequently amended and supplemented, and are subject to a different procedure for negotiation, signing and entry into force.

This law regulates the conditions under which treaties or agreements may be concluded, at both government and department levels, and establishes all the procedures to be followed from the moment of approval of the initiation of negotiations until the signing of treaties/agreements.

According to the provisions of this law, treaties signed at both government and department level are submitted to the government for approval by government decision.

The publication in Romania's Official Journal and the entry into force of agreements adopted by government decision may be delayed until the completion of approval procedures by a number of public institutions/authorities and the consultation of social partners.

The prioritisation of specific agreements should mitigate delays. These prioritisations should be an objective process and take into account the size of the diaspora and the number of posting situations. After the analysis is completed by the competent parties, the negotiating party could ask the subordinate agencies to act with due diligence. This is not as easy when the agreement is signed at government level and a large number of actors (ministries and agencies) have to sign off on it.

Drivers for joining or setting up agreements and how they could be exploited

The main concerns that may be drivers for joining or setting up an agreement are illegal posting and breaching of legislation on working conditions and safety and health at work with regard to the citizens of a state who work on the territory of the other state.

A very important feature of the agreements is the mapping of common areas of interest. Depending on the signature parties this could vary considerably. For example, a state which receives a large number of posted workers might wish to prioritise the action, while a state that has a large diaspora might emphasise the importance of information and occupational safety and health measures. All these priority areas should be identified and laid down in the final text and their prioritisation should be agreed upon by the signing parties. As an example, the protocols of cooperation concluded with Italy and Spain were signed because of the large number of Romanians working/being posted to Italy/Spain. These documents aim to ensure that the Romanian workers benefit from the same working conditions as the local workers.

Institutions that are parties in an agreement benefit from a strengthening of bilateral cooperation activities, meaning that they also improve their ability to inform workers about their right and obligations and to protect workers' rights.

Country-level plan: **SPAIN**

Contextual information

The most relevant authority in Spain in guaranteeing compliance with Directive 96/71 is the State Agency for Labour Inspection and Social Security (Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social – ITSS). The administrative powers attributed to this body empower it, within its sphere of competence and through the bodies that make up its structure, to monitor compliance with the rules of social order, impose sanctions, as well as to provide advice, conciliation, mediation and arbitration in such matters.

These social regulations include those relating to labour matters, occupational risk prevention, social security and social protection, employment, vocational training for employment and unemployment protection, social economy, emigration, migratory movements and work of foreigners, equal treatment and opportunities and non-discrimination in employment.

ITSS is the body responsible for monitoring and ensuring compliance with the rules for workers posted under the transnational provision of services through companies within the European Union, in accordance with Directive 96/71 EC. It is also the body responsible for the surveillance and monitoring of the flow of workers from other EU member states under the free movement of workers, recruited directly by companies, and of non-EU nationals from third countries outside the EU.

It works closely with the social security offices and with the state security forces, which are required for certain actions.

ITSS is also the competent authority for the signing of information exchange and collaboration agreements, through its Subdirectorato General for Institutional Relations and Technical Assistance. At present, this Subdirectorato General is entrusted with monitoring the collaboration agreements signed with Portugal and France.

The posting of workers is not a widely discussed topic in the Spanish context. At policy level, the Spanish government position has varied to some extent in the last 20 years. When Spain entered the EU, it was a lower-labour cost member state. Accordingly, it was not one of the countries pressuring for higher restrictions on workers' internal mobility. Since 2006, when other member states with comparatively lower labour costs became part of the EU (Romania, etc.), Spain was among the countries that demanded the implementation of a number of restrictions regarding the domains and the number of possible posted workers from those countries (Wagner, 2015). In this context, it is worth noting that the Spanish government has worked on improving transnational cooperation aiming to enforce regulation on posting through international agreements. As a result, the Spanish Labour and Social Security Inspectorate has concluded bilateral cooperation agreements with both higher-labour cost member states (France) and lower-labour costs member states (Portugal, Poland and Romania) (Labour and Social Security Inspectorate, 2018).

Among the social partners, the Spanish Confederation of Employers' Organisations (CEOE) has not published any official positions on the topic. They mainly claim that governments should provide accurate and updated information on the applicable rules to facilitate companies in complying with current regulations. On the employee side, trade unions welcome the new directive. Their position is the same as that expressed by European trade unions, which as Riesco-Sanz et al. summarise, welcome the directive because "it explicitly recognises the aim to provide legal protection for posted workers, rather than just serving as a mechanism for the transnational provision of services by companies within the single market".

As concerns the sharing of information, the labour and social security inspectors are actively involved in cross-border information sharing, particularly through IMI. However, Spain has also signed cooperation and information exchange agreements with other countries such as France, Portugal, Romania and Poland, with different results.

The labour inspectorate cooperates with different organisations such as the Social Security Treasury and the National Institute of Occupational Safety and Health to address the different situations that occur in the posting of workers when it is necessary to make joint interventions. However, the labour inspectorate is competent to monitor compliance with the rules of social order and to enforce them.

Regarding the flow of workers, Spain was traditionally a 'net receiving country' in terms of posted workers. However, this situation changed with the financial crisis. Since 2011, Spain qualifies as a

‘net sender country’ which issues more Portable Document (PD) A1s than it receives.

When looking at the PD A1s received by Spain, it appears that it was the seventh EU country per number of received posted workers in 2017, with 60,488 workers posted to Spain (3% were self-employed persons). The sectors where most workers are displaced are transport, industry and construction.

With regard to the number of Spanish workers posted to other European countries, Spain was the third EU country in terms of sending posted workers in 2017 (101,868).

The number of PD A1s issued by Spain has increased annually since 2010. This number increased by 10.4% from 2016 to 2017 and by 151% from 2010 to 2017.

Overall, qualitative research focused on both workers posted to Spain and workers posted from Spain shows results similar to other European countries. They reflect that posted workers are generally exposed to poorer working conditions than native workers.

The main problems faced by posted workers are related to circumvention of equal pay and working time rules (longer hours, etc.) as well as problems related to the poor quality of the accommodations offered.

‘Business case’ for joining an existing agreement or entering into a similar agreement

In the case of Spain, an agreement that has met with significant success in cross-border cooperation has been the agreement signed between the labour authorities of Spain and Portugal. A declaration of intent was signed in 1998, and in 2002 it was followed by a collaboration agreement that is still in force today. The main features of this agreement are that it is an administrative agreement, focusing on the exchange of information between the labour inspection authorities of Spain and Portugal and based on the need for cooperation between both countries.

The agreement has made it possible to maintain a stable framework of collaboration in the following areas:

- occupational health and safety;
- work accidents: reports of accidents at work, and immediate notification of the accident report;
- work permits for non-EU citizens;
- verification actions with companies domiciled in the neighbouring country: a) citations, requests for documentation,

- and identification of the legal representative; b) notification of infraction records;
- Exchange of information on the flow of workers;
 - Cooperation and assistance derived from Directive 96/71 /EC in the field of information sharing.

The agreement has made it possible to improve the knowledge of the two countries at various levels: political, legal and operational. It entails very simple management tools that have been respected by all parties, even given the changes of government that have occurred over the years. A similar model could be used to establish other cooperation agreements between Spain and different countries. Cooperation agreements with these characteristics make it possible to speed up the information and data exchange processes, which has a positive impact on both workers and companies and on the management systems of the different administrations.

Obstacles to joining or setting up agreements and how they could be addressed

One of the possible deficiencies of the cooperation agreements is that the social partners are not present in their monitoring committees. Their involvement would be beneficial, as both the trade unions and the employers' organisations also monitor the situation of posted workers, being interested in utmost transparency and in eliminating fraud in this type of transnational service provision. This could take place while mechanisms ensuring protection and security of personal data.

Drivers for joining or setting up agreements and how they could be exploited

The new structures created by the European Commission and the European Labour Authority (ELA) could be an important driver in ensuring legal certainty in the exchange of information and in establishing frameworks for permanent collaboration between countries to carry out joint work plans to improve the conditions of posted workers.

CONCLUSIONS

During the project, a total of 11 agreements were assessed and discussed, in the framework of a wider comparison and debate among countries, summarised in this Final Report.

This analysis, further enriched by four online events presenting and discussing the agreements, highlights some recurrent concerns and limits in the current practices of administrative cooperation across the countries covered, as well as some possible ways forward to address them.

Overall, it is interesting to remark that all the agreements entered into by labour inspectorates and ministries identified the topic of accidents at work as a common concern, with regard to both preventing accidents and ensuring the administration of fines and access to benefits. This reminds that rules on posting, like those in other fields having to do with workers at risk of exploitation, should prioritise social and health protection goals, especially in sectors particularly exposed to risks, such as construction.

For what concerns more specifically concerns about information sharing and cooperation, as stressed especially in the Bulgarian and Portuguese country level plans, the improvement of administrative cooperation needs to be backed by a strong political will, coupled with the consequent allocation of adequate financial resources to foster the related actions.

Most of the agreements signed by public authorities which the study has covered entail not only a commitment to share data or information, possibly requiring extra effort in terms of human resources, but also joint knowledge sharing, training, inspection or awareness raising activities, which may be difficult to implement in the absence of adequate resources, e.g. to attend a training course or to implement a joint inspection abroad. Indeed, these activities are key to properly equipping inspectors and officials with relevant knowledge of legislation in other countries, which is in turn necessary to smooth cross-border cooperation. In fact, as is the case for the agreements signed by Bulgaria with France and Norway, cooperation

may go beyond what is strictly necessary to tackle fraud and ease the application of existing legislation, and extend to sharing good practices between the bodies involved, thus proactively contributing to improving the national legislative framework and enforcement activities.

Among recurrent concerns and limits to cooperation, which had already emerged in the previous Post-Lab and EU Post Lab projects, there also appears to be the role of ‘personal contacts and relationships’. In a way, as long as activities of international cooperation are not embedded as tasks of the authorities involved, rather becoming the results of the activities and goodwill of certain officials, the replacement of these officials may threaten cooperation itself. In order to transform personal relationships from a threat to a strength, the selected agreements usually entail a proper governance system.

Usually, as is the case for the agreement between Bulgaria and Norway and also for the agreements sampled in Spain and Portugal, annual meetings of a steering committee are planned. This means that the parties have to appoint a responsible person, replace him/her if necessary, and regularly report to each other on progress made in the agreed fields for cooperation and in the concrete measures which they mutually commit to implement.

As is the case of the agreement between Portugal and Spain, governance may also entail the appointment of local reference persons, as inspectors working in local branches may be the ones who discover infringements and who need quick cooperation to address possible infringements before infringers disappear. Such an approach may be particularly informative for other countries as well, like Poland, where the data and the competences of labour inspectorates are highly decentralised.

Another key concern, stressed especially in France, Portugal, Poland and Romania, is the possible ramification of competences, and therefore of data, across different institutions, not necessarily distributed in the same way in all EU member states. This issue, mainly related to the different scope and competences of labour inspectorates and social security institutions, was addressed in Portugal and Romania by involving both these institutions in the bilateral cooperation frameworks. On the one hand, the multiplication of actors involved may slow down the governance and the process of cooperation. On the other hand, beyond limits affecting international cooperation, national authorities themselves may suffer from limits in accessing relevant data from other institutions in their country.

In this respect, as already stressed in the EU Post Lab Final report, it is essential to smooth and simplify the process of data sharing at the

national level, at least as regards key information necessary to verify compliance with labour law, health and safety and social security provisions.

An interesting experience is the Italian DURC, which enables the Italian social security institutions and sectoral funds to access information via a platform on the compliance or not of a given company with the payment of both social security contributions and payments to sectoral funds active in the construction sector. Similar tools could be devised in other countries to support regularity of employment, possibly also enabling companies to access key information necessary to verify employment conditions along the subcontracting chain.

As concerns the involvement of social partners and sectoral funds, the Bulgarian and French country level plans provide examples of the involvement of the former. In the light of their relationships with companies and workers, employers' organisations and unions may be allies in spreading information on provisions and terms of employment to be respected as well as in improving compliance and providing inputs for campaigns and actions to be implemented.

The agreements entered into by sectoral funds in Italy and France show instead the capability of the funds to simplify posting while monitoring compliance with the payment of contributions due for the intermediated wage elements. These agreements could be extended to other countries provided: (i) similar bodies are in place; (ii) contributions constitute a similar share of wages; (iii) the fund is mandated to do so by law and by its administrators (employers' organisations in the case of France and social partners jointly in Italy).

The comparison that was made during the project's events showed that cooperation between public authorities and sectoral funds could also help to ensure compliance in the payment of wages and social security contributions.

For instance, pursuant to law, the German SOKA BAU fund has access to the preventive declarations on posting, enabling it to meet its legitimate objective of making sure that companies posting workers in the construction sector do enrol workers in the SOKA BAU holiday pay scheme.

In Italy, instead, thanks to the DURC Certificate, CNCE can make sure construction companies do not evade contributions to the sectoral funds. The forthcoming extension to the national level of the *Congruità*, i.e. a certificate issued if the number of workers enrolled is in line with the expected workforce necessary to carry out a given construction job, shall further contribute to discourage undeclared work, including via irregular posting of workers.

Finally, the agreement between the Polish ZUS and SOKA BAU provides another possible line for cooperation. By connecting a social security institute with a sectoral fund, it enables the former to make sure social security contributions are paid on wage elements intermediated abroad for Polish workers sent to Germany, which also eases access to related benefits once the posting ends.

Overall, the comparative findings and suggestions from the research as well as the country level inputs explored in the previous sections may prove particularly relevant for the activities of the newly established European Labour Authority, which may build on the experience and knowledge developed to support new paths for cooperation between member states, both in terms of knowledge sharing and mutual learning, and of access to data and information relevant for ensuring compliance with posting rules.

DESTACAMENTO DE TRABALHADORES DO SETOR DA CONSTRUÇÃO

*Acordos de cooperação
transnacional e partilha
de Informação*



RELATORIO FINAL
Março 2021

EL DESPLAZAMIENTO DE TRABAJADORES, EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN

*Acuerdos de cooperación
transnacional y intercambio
de información*



INFORME FINAL
Marzo 2021





O projeto foi realizado para o projeto ISA, tendo recebido o apoio financeiro no âmbito do concurso VP/2018/011 da DG com o apoio da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão da Comissão Europeia. As opiniões expressas refletem apenas a visão dos autores. A Comissão Europeia não é responsável por qualquer uso que possa ser feito das informações aqui contidas.



Coordenador do Projeto (Itália)
www.cnce.it



(Polónia)
<http://zwbudowlani.pl/>



КАМАРА НА СТРОИТЕЛИТЕ В БЪЛГАРИЯ
 BULGARIAN CONSTRUCTION CHAMBER

(Bulgária)
<https://ksb.bg/>



Instituto Universitário de Lisboa



(Portugal)
<https://www.iscte-iul.pt/>



Association Européenne des Institutions Paritaires
 European Association of Paritarian Institutions

(Bélgica)
<https://aeip.net/>



MINISTERUL MUNCII
 ŞI PROTECŢIEI SOCIALE

(Roménia)
<http://mmuncii.ro/>



(França)
<http://www.irshare.eu/en/>



(Espanha)
<https://notus-asr.org/>



Fondazione
 Giacomo Brodolini

(Itália)
www.fondazionebrodolini.it



Organismo Associado (Portugal)
<https://www.act.gov.pt>

AUTORIA E AGRADECIMENTOS

O Relatório final do projeto ISA foi editado por: Iudicone, F., Zheleva, M., Turlan, F., Antova, D., Baron, B. M., Virgilio, G., Kus, J., Veloso, L., Marques, J., Sales Oliveira, C., Tache, C., e Frías, J.

Os contributos para os capítulos individuais são::

- Introdução e conclusões – Feliciano Iudicone (FGB)
- Plano nacional: Bulgária – Maria Zheleva, Djani Antova (BCC)
- Plano nacional: França – Frederic Turlan (IR Share)
- Plano nacional: Itália – Feliciano Iudicone (FGB), Bianca Maria Baron, Giacomo Virgilio (CNCE)
- Plano nacional: Polónia – Jakub Kus (ZZ Budowlani)
- Plano nacional: Portugal – Luísa Veloso, Joana Marques, Catarina Sales Oliveira (ISCTE IUL; CIES-IUL)
- Plano nacional: Roménia – Cristian Tache (MoLSJ)
- Plano nacional: Espanha – Julia Frías (Notus)

A equipa do projeto ISA agradece a todos os especialistas e parceiros que participaram: nos eventos do projeto, que contribuíram para a avaliação dos acordos de cooperação e para a discussão das recomendações de política.

Para mais informações sobre o projeto consultar:

www.isaproject.eu

ÍNDICE

Introdução	pag.	5
<hr/>		
Plano nacional: BULGÁRIA	pag.	9
<hr/>		
Plano nacional: FRANÇA	pag.	17
<hr/>		
Plano nacional: ITÁLIA	pag.	26
<hr/>		
Plano nacional: POLÓNIA	pag.	31
<hr/>		
Plano nacional: PORTUGAL	pag.	37
<hr/>		
Plano nacional: ROMÉLIA	pag.	41
<hr/>		
Plano nacional: ESPANHA	pag.	49
<hr/>		
Conclusões	pag.	54
<hr/>		

INTRODUÇÃO

O projeto ISA – *Information Sharing Agreements* (*Acordos para partilha de informação*) – é promovido pelo Comité Nacional Italiano para os Fundos de Proteção Social (Commissione Nazionale Casse Edili – CNCE) e envolve, enquanto parceiros, a Fundação Giacomo Brodolini (FGB) que realiza a coordenação científica, em conjunto com parceiros de seis países Europeus que são alvo desta iniciativa, nomeadamente: BCC (Bulgária), IR Share e UCF (França),⁽¹⁾ ZZ Budowlani (Polónia), ISCTE-IUL (Portugal), MoLSJ (Roménia) e Notus (Espanha). Este consórcio inclui também a AEIP enquanto parceira a nível Europeu, e um parceiro institucional chave, a ACT (Portugal),⁽²⁾ enquanto organismo associado. O projeto ISA aborda a cooperação transnacional na área do destacamento de trabalhadores, reconhecendo o seu papel chave na garantia da correta aplicação dos regulamentos europeus relativos ao destacamento.

Durante o tempo de duração do projeto (Janeiro de 2019 – Março de 2021), os parceiros implementaram um processo concebido para melhorar as práticas existentes através dos seguintes elementos: levantamento de informação contextual relevante; seleção e avaliação dos acordos existentes na área da partilha transnacional de informação; discussão dos resultados preliminares com as autoridades públicas, parceiros sociais, fundos setoriais e outros parceiros; e identificação de lacunas existentes e de oportunidades para melhoria. Como resultado, foram produzidos, através do projeto:

- *Documentos informativos* de cada país, os quais fornecem informação contextual relativa a cada país integrante;
- *Orientações* que ilustram as características de 11 acordos selecionados e avaliam os seus resultados, no sentido de orientar a possibilidade de alargamento dos mesmos;

(1) IR Share substituiu a UCF no consórcio em Dezembro de 2020 e contribui para a redação do presente relatório.

(2) Mais informações sobre os parceiros estão disponíveis no link: <https://www.isaproject.eu/consortium/>.

- Dois *seminários online* e dois *workshops online* onde são discutidos os resultados preliminares do projeto⁽³⁾;
- *Planos nacionais* ao nível de cada país parceiro, os quais avaliam a cooperação administrativa existente na área do destacamento, e que integram este relatório final.

Uma das tarefas centrais deste acordo foi a seleção de 11 acordos pelos parceiros, os quais se encontram sistematizados na seguinte tabela:

TABELA 1:
Lista dos acordos analisados nas Orientações do projeto:

Tipo de acordo	Nome	Abrangência geográfica
Acordos realizados pelas Inspeções do Trabalho	Acordo de cooperação transfronteiriça entre os organismos de Inspeção do trabalho de Espanha e Portugal	ES-PT
	Acordo de cooperação transfronteiriça entre os organismos de Inspeção do Trabalho de Espanha e França	ES-FR
	Acordo de cooperação relativo às relações de ajuda e à partilha mútua de informação entre o GLI EA, Agência Búlgara para a Inspeção do Trabalho, parte integrante do Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais da República da Bulgária, e a Autoridade para as Inspeções do Trabalho do Reino da Noruega	BG-NO
	FormaAcordo de cooperação bilateral e partilha de informação entre a Inspeção do Trabalho da República da Polónia e a Autoridade do Ambiente de Trabalho do Reino da Dinamarca	PL-DK
Acordos promovidos pelos Ministérios do Trabalho	Acordo transfronteiriço de cooperação administrativa entre a Bulgária e a França, assinado pelo Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais da República da Bulgária e o Ministério do Trabalho, Assuntos Sociais, Família e Solidariedade da República Francesa	BG-FR
	Acordo de Cooperação Administrativa entre o Ministério do Trabalho da República Francesa e o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social da República Portuguesa, em matéria de destacamento de trabalhadores e prevenção do trabalho não declarado	FR-PT
	Acordo bilateral entre a Autoridade para as Condições do Trabalho de Portugal e o Serviço para Controlo das Leis Sociais e Serviço de Controlo do Bem Estar no Trabalho, ambos parte do Serviço Público Federal do Emprego, Trabalho e Concertação Social do Reino da Bélgica	PT-BE
	Acordos de cooperação para enfrentar as situações de destacamento ilegal e de incumprimento de legislação na área das relações laborais, condições de trabalho e saúde e segurança no trabalho – assinados entre a Roménia e a Grécia, Hungria, Itália, Portugal e Espanha	RO – EL6RO-HU6RO-IT6RO-PT6RO-ES

(3) O canal de YouTube do CNCE disponibiliza excertos destes eventos:
<https://www.youtube.com/channel/UCKmSXCPpoO331WJ54JTsW>

Tipo de acordo	Nome	Abrangência geográfica
Acordos envolvendo fundos setoriais	Acordos bilaterais transnacionais entre o CNCE Italiano e os fundos setoriais ativos noutros países da UE	Vários países (foco em IT-DE)
	Acordos transnacionais bilaterais entre a UCF Francesa e os fundos setoriais ativos noutros países da UE	Vários países (foco em FR-DE)
	Acordo entre a Instituição de Segurança Social (ZUS) (Polónia) e SOKA-BAU (Alemanha)	PL-DE

Ao longo deste relatório, vão sendo feitas referências às “Orientações” e aos “Documentos Informativos” dos países, os quais estão disponíveis no *site* www.isaproject.eu. Os resultados dos projetos anteriores “Post-Lab” e “EU Post Lab” providenciam também uma base de análise.⁽⁴⁾ O projeto ISA representa o desenvolvimento natural destes projetos anteriores, sendo que o primeiro se debruçou sobre a existência de boas práticas e a identificação de situações de fraude nas áreas do destacamento e trabalho não declarado, e o último visou explorar e avaliar um conjunto de dados potencialmente úteis para a resolução destes problemas.

Os principais capítulos do relatório estão estruturados através de planos nacionais ao nível de cada país, explorando as conquistas atuais e os possíveis desenvolvimentos decorrentes das atividades de cooperação existentes, que foram analisados durante o projeto. Mais especificamente, o plano de cada país inclui:

- **Informação contextual:** informação relativa a aspetos relevantes como: as autoridades que detêm ou monitorizaram informações relevantes, as características e posicionamento dos parceiros face ao destacamento e partilha de informação a nível transfronteiriço, características das iniciativas existentes de partilha de informação a nível transfronteiriço, provisões legais relativas à partilha de informação de nível transfronteiriço, movimentos mais relevantes de trabalhadores destacados, existência de situações de fraude ou obstáculos ao livre movimento;
- **“Business case” para a adesão a um acordo existente ou estabelecimento de um acordo com termos semelhantes:** características do acordo consideradas de maior relevância, possíveis vantagens decorrentes da adoção do acordo para cada parceiro envolvido;
- **Obstáculos à adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser ultrapassados:** por exemplo, falta de dados, presença/ ausência de provisões relevantes definidas pelo quadro legal ou por acordos coletivos;

(4) Relatórios dos projetos EU Post Lab e Post-Lab estão disponíveis em diferentes línguas no link: www.tinyurl.com/eupostlab

- **Fatores facilitadores da adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser explorados:** por exemplo, presença de informação mais detalhada ou fidedigna do que aquela que é partilhada no contexto do acordo, possibilidade de abranger um universo mais alargado de parceiros, presença de condições de suporte.

A secção final de conclusões do relatório desenvolve-se em torno da comparação de resultados dos diferentes planos nacionais, bem como dos *outputs* anteriores do projeto. As conclusões incluem também algumas recomendações gerais focalizadas nos parceiros sociais e nos responsáveis políticos.

Plano nacional: **BULGÁRIA**

Informação contextual

As principais autoridades que possuem e monitorizam informação relevante relativa a trabalhadores destacados na Bulgária são:

- Agência Nacional de Rendimentos (NRA)
- Agência Geral Executiva de Inspeção do Trabalho (GLI EA);
- Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais (MLSP).

A Agência Nacional de Rendimentos (NRA) é responsável pela emissão dos formulários A1, fazendo a gestão de toda a informação das empresas relacionada com o tipo de atividade e os rendimentos gerados no território da Bulgária e no exterior, os aspetos contratuais e a conformidade com os requisitos da diretiva relativa ao destacamento de trabalhadores. A Agência procede à gestão de dados, incluindo: tipo de atividade da empresa que realiza o destacamento, número de empregados, tipo de contratos de trabalho e lei laboral aplicável, rendimentos das empresas na Bulgária e no país de acolhimento. No caso de as empresas não estarem em conformidade com qualquer um dos requisitos referidos, o NRA pode recusar a emissão do formulário A1.

O Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais é a entidade competente sobre os assuntos relativos às relações industriais e à implementação de políticas laborais, com o objetivo de melhorar a qualidade e segurança de trabalho, através da proteção de emprego, direitos sociais e proteção social dos trabalhadores. Ao níveis das relações internacionais, o Ministério participa de acordos de cooperação nas áreas da segurança social e condições de trabalho.

A Agência Geral Executiva de Inspeção do Trabalho (GLI EA), estabelecida pelo Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais, monitoriza o cumprimento da legislação relativa ao trabalho e à saúde e segurança na Bulgária. As suas atividades baseiam-se nos princípios da publicidade e prevenção durante as inspeções de trabalho, em

cooperação com instituições, parceiros sociais e ONG's. Adicionalmente, o GLI EA disponibiliza apoio técnico e consultoria em todos os assuntos relativos ao trabalho e ao destacamento de trabalhadores. Esta agência mantém também o portal de informação oficial para as empresas que destacam e os trabalhadores destacados na Bulgária. O portal fornece informações relativas às condições de trabalho, níveis de salário mínimo, remuneração, mobilidade laboral, acordos coletivos de nível sectorial e nacional, provisões legais, sanções, etc. De acordo com as disposições legais, todos os acordos coletivos assinados para todos os setores a nível nacional devem estar inscritos no GLI EA. Para além disso, a agência disponibiliza informação relativa aos valores de salários mínimos praticados noutros estados membros da UE e processa também as reclamações realizadas por cidadãos empregados no estrangeiro.

O GLI EA controla e monitoriza as atividades das agências de recrutamento para trabalhos na Bulgária e no estrangeiro, para além de poder também conduzir inspeções, as quais são por vezes realizadas em colaboração com o Ministério do Interior, a Agência de Emprego e outras instituições relevantes. O GLI EA controla o processo de destacamento de trabalhadores para a UE e para países terceiros. Em 2019, a agência conduziu 730 inspeções relativas a trabalhadores destacados, a maior parte destas realizada nos setores dos transportes e da construção. Em 2019, as infrações mais problemáticas relacionadas com trabalhadores destacados no setor da construção na EU foram situações de documentação irregular, remuneração não paga e não acumulada, e pagamento de salários mais baixos do que os níveis mínimos estabelecidos no respetivo país estrangeiro.⁽⁵⁾

10 Os parceiros sociais do setor da construção estão ativamente envolvidos em iniciativas relativas aos trabalhadores destacados, à redução de irregularidades e situações de violência ao longo do processo, à promoção de condições laborais justas e ainda referentes ao trabalho não declarado. Contudo, a maior parte destas iniciativas é financiada pela UE e não envolve especificamente a adoção de acordos transnacionais de partilha de informação. Até há relativamente pouco tempo, estas atividades focavam-se sobretudo em medidas 'suaves', como campanhas de informação, de sensibilização, investigação e partilha de boas práticas. Contudo, em 2020, a Câmara de Construção da Bulgária (BCC) lançou uma iniciativa com o intuito de contribuir para a melhoria do processo de destacamento de trabalhadores, através da partilha de boas práticas realizada com outros países. Na Bulgária não se registam grandes dificuldades relativamente ao processo de emissão de formulários A1,

(5) https://www.gli.government.bg/sites/default/files/upload/archive/docs/2020-08/Godisen_doklad_2019.pdf

uma vez que este processo é conforme à legislação existente ao nível da UE. Contudo, o problema chave passa pela recolha de informação sobre o que se passa durante o período de destacamento.

Depois de se terem analisado diversos sistemas de monitorização, a BCC seleccionou o sistema de monitorização e supervisão laboral desenvolvido em Portugal para ser estudado em profundidade enquanto um modelo passível de ser adaptado ao contexto da Bulgária. Esta escolha ficou-se a dever, em primeiro lugar, ao facto de a Bulgária e Portugal estarem entre os países que mais destacam trabalhadores na UE; e, em segundo lugar, ao facto da investigação demonstrar que as práticas das instituições portuguesas relativas à recolha de informação sobre trabalhadores destacados são extremamente bem-sucedidas em termos da cooperação aos níveis interinstitucional e internacional. Neste contexto, a BCC contactou a Autoridade Portuguesa para as Condições de Trabalho (ACT) para obter os seus contributos relativos ao esquema de monitorização e supervisão, bem como ao sistema de feedback utilizado para acompanhar o processo real do destacamento de trabalhadores a partir de Portugal. Adicionalmente, a BCC reuniu esforços com a Agência Nacional de Rendimentos, que é responsável pela emissão dos formulários A1 na Bulgária. A reunião inicial de partilha foi organizada no fim de 2020, de forma virtual, na qual as três partes apresentaram as suas expectativas, os problemas chave em relação ao destacamento de trabalhadores na Bulgária e as principais áreas de potencial colaboração. A iniciativa contou também com a cobertura do jornal “*Stroitel*” – um jornal semanal online que aborda o setor da construção.⁽⁶⁾

A próxima reunião entre representantes da BCC, NRA, ACT e outras instituições Portuguesas relevantes está agendada para o primeiro semestre de 2021. Alguns dos pontos de discussão são:

- Instituições Portuguesas envolvidas na recolha e análise de informação relativa aos trabalhadores destacados e às empresas que desenvolvem projetos de construção na UE, em termos da execução de contratos, datas limite para a implementação de projetos, volume de trabalhos de construção, remuneração atribuída aos trabalhadores destacados em função do seu grau de especialização e posição, qualidade dos trabalhos de construção e reclamações dos empreiteiros relativas aos subempreiteiros;
- Tipo de informação recolhida pelas instituições portuguesas durante o período de destacamento;
- Enquadramento legal que estipula o processo de recolha de informação relativa aos trabalhadores destacados;

(6) *Stroitel*, No. 43, page 10.

- Práticas que facilitam e apoiam as empresas Portuguesas e indivíduos que desenvolvem atividades no estrangeiro na eventualidade de surgirem disputas laborais, reclamações, etc.;
- Prevenção e resolução de situações de competição injusta.

Relativamente aos fundos paritários, atualmente não existe nenhum fundo no setor da construção, nem normas legislativas nesta área. Ao longo dos anos, têm ocorrido várias discussões entre os parceiros sociais sobre o estabelecimento de um fundo deste género que possa abranger as situações de intempérie e os programas de formação. Contudo, essas negociações não abordaram tópicos relativos aos trabalhadores destacados.

No que diz respeito aos acordos transnacionais de partilha de informação na área dos trabalhadores destacados, o GLI EA é a instituição responsável pela sua implementação. Uma parte significativa da informação partilhada sobre os trabalhadores destacados, realizada entre esta agência e outros Estados Membro da UE, é veiculada através do Sistema IMI.⁽⁷⁾ Em 2019, a maior parte dos pedidos relacionaram-se com a legalidade do processo de destacamento, bem como clarificações sobre as ações dos empregadores que tentam contornar a lei laboral, incluindo os casos de exploração laboral, *dumping* social, falsas situações de destacamento, etc. Ao longo deste ano, a agência recebeu 222 pedidos de outros estados membros, cinco dos quais relativos à aplicação de punições. Os países que mais utilizam o sistema são a França e a Bélgica, embora se esteja a registar um crescimento do número de pedidos realizados pela Áustria, Alemanha e Holanda. Como resultado desta situação, em 2019 o GLI EA realizou 95 verificações, a maior parte das quais relativas às seguintes questões: emissão e autenticidade dos formulários A1, rácio de rendimento das empresas a nível local e no estrangeiro, e fiabilidade dos documentos relativos a pagamentos. A maior parte dos pedidos estava relacionada com os setores da construção, agricultura e transportes.⁽⁸⁾

Em relação a outros tipos de informação, que não são abrangidos pelo sistema IMI, o GLI EA assinou acordos com mais de 20 países. Estes abordam a cooperação relativa à partilha de informação e à aplicação da legislação na área da saúde e segurança, leis laborais e trabalho não declarado, bem como à luta contra o trabalho não declarado e contra

(7) O sistema IMI é uma ferramenta online, segura e multilingue, que facilita as trocas de informação entre autoridades públicas envolvidas na implementação da legislação da EU. Ver: https://ec.europa.eu/internal_market/iminet/about/index_en.htm

(8) https://www.gli.government.bg/sites/default/files/upload/archive/docs/2020-08/Godisen_doklad_2019.pdf

a fraude social transnacional. As atividades normalmente envolvidas incluem: inspeções conjuntas; partilha de informação relativa a salários, condições de trabalho, irregularidades, casos de trabalho não declarado, acidentes de trabalho envolvendo trabalhadores destacados, violação de leis laborais; e partilha de documentos relevantes e materiais informativos, entre outros aspetos. Adicionalmente, os signatários partilham também boas práticas e desenvolvem vários eventos formativos com vista a uma maior capacitação para a cooperação internacional. Estes acordos não são exclusivos do setor da construção, mas abrangem todo o tipo de indústria. Um exemplo interessante de um acordo de cooperação transnacional para partilha de informação é aquele que foi assinado entre o GLI EA e a Autoridade das Inspeções do Trabalho do Reino da Noruega (LIA). Este acordo abrange não apenas a partilha de informação relativa a infrações à legislação laboral, trabalho não declarado e segurança e saúde de empresas que operam em ambos os países, mas também inclui intercâmbio de boas práticas, de inspetores e de formação, de forma a melhor entender a lei laboral nos dois países.

‘Business case’ para a adesão a um acordo existente ou estabelecimento de um acordo com termos semelhantes

O acordo estabelecido entre o GLI EA e a LIA cobre um leque amplo de atividades, e traz vantagens a todos os parceiros – empresas, trabalhadores, instituições e parceiros sociais. O acordo reduz o peso administrativo para as empresas, promove a sensibilização entre os trabalhadores e proporciona oportunidades para a partilha de conhecimentos, para uma maior agilidade no processo inspetivo transnacional e para a prevenção de fraude. Deste modo, o acordo tem potencial para ser alargado a outros países, bem como para ser assinado exclusivamente no setor da construção. As estatísticas do GLI EA demonstram que os pedidos realizados através do sistema IMI se relacionam primeiramente com o setor da construção, o que implica a necessidade de se estimularem a partilha de informação e a prevenção de fraude neste setor.

As campanhas informativas e as atividades coordenadas conjuntamente constituem ainda características muito positivas e úteis deste acordo. A expansão destas características ao nível do setor da construção, poderia ser um fator muito positivo para o mercado como um todo, para os trabalhadores e para os estados. A promoção de condições de trabalho justas e a sensibilização dos trabalhadores sobre os seus direitos em território estrangeiro podem ter um impacto bastante positivo no processo de destacamento, uma vez que os trabalhadores não costumam estar particularmente familiarizados com estes assuntos devido à complexidade dos mesmos e às barreiras linguísticas. Ao estarem mais

informados acerca das condições laborais e das leis específicas no país de acolhimento, os trabalhadores poderão estar numa posição mais favorável, possuindo mais conhecimento que lhes permite a si próprios prevenir situações de fraude. Por outro lado, as inspeções conjuntas têm o potencial de reduzir as situações de exploração dos trabalhadores bem como as várias formas de infração da legislação laboral.

Obstáculos à adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser ultrapassados

Um dos principais obstáculos à adesão, implementação e desenvolvimento de acordos já existentes pode passar pela falta de motivação perante a possibilidade de existir uma cooperação mais próxima entre os atores envolvidos – organizações patronais, sindicatos e autoridades públicas. A presença ou ausência desta vontade, sobretudo de vontade política, está diretamente relacionada com a disponibilidade de recursos financeiros, os quais, no acaso do acordo existente entre o GLI EA e a Inspeção do Trabalho Norueguesa, são atribuídos pelo Mecanismo de Financiamento Norueguês.⁽⁹⁾ A falta de fundos constitui um dos principais obstáculos à implementação, fortalecimento e desenvolvimento dos acordos existentes, bem como ao aprofundamento da cooperação entre as partes envolvidas. A vontade política encontra-se, contudo, diretamente ligada à situação atual na UE e no mundo, a qual é marcada por uma grande complexidade, volatilidade e incerteza em decorrência das restrições à mobilidade impostas por diferentes países e sociedades na sua luta contra a disseminação do COVID-19. As restrições impostas resultam em maiores dificuldades para os países planearem estratégias a longo prazo e, conseqüentemente, implementarem actividades que seriam consideradas desejáveis em termos da execução dos acordos existentes e da celebração de novos acordos. As restrições à mobilidade limitam, de facto, a disseminação do coronavírus, preservando a saúde humana; contudo, elas têm também um impacto negativo em termos da cooperação transnacional na área da mobilidade laboral, impedindo também a realização de reuniões presenciais entre os representantes das partes envolvidas. A falta de contactos face a face, a qual é agora substituída por conferências online, impõe algumas limitações à partilha de informação e ideias e ao estabelecimento de contactos pessoais, o que geralmente facilita a realização de actividades conjuntas e da cooperação, implementação e desenvolvimento de acordos existentes.

(9) <https://www.eeagrants.bg/>

As atividades principais desenvolvidas pelo GLI EA no decorrer dos acordos de cooperação com instituições parceiras são a realização de inspeções conjuntas por inspetores de ambos os países e a troca de experiências. Atualmente, estas atividades encontram-se suspensas como consequência das medidas impostas para controlo da pandemia.⁽¹⁰⁾ Os contactos pessoais entre os inspetores da Bulgária, Noruega, Alemanha e França, entre outros, desenvolvidos durante reuniões e conferências anteriores à crise sanitária, revelam-se como sendo bastante úteis para o seu trabalho diário, sobretudo no que diz respeito ao destacamento de trabalhadores, partilha de informação e interpretação da legislação aplicável, etc. Finalmente, e não menos importante, um outro obstáculo à implementação, desenvolvimento e maior abrangência dos acordos existentes relaciona-se também com as características pessoais dos parceiros envolvidos, a sua motivação para uma atitude proativa e as suas competências e conhecimentos sobre a legislação nacional e internacional.⁽¹¹⁾

Fatores facilitadores da adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser explorados

As motivações para a implementação e desenvolvimento dos acordos transnacionais existentes entre o GLI EA e as suas instituições parceiras apresentam-se como sendo de certa forma semelhantes aos potenciais obstáculos – tendo, contudo, um efeito contrário. A vontade política para a cooperação eficiente no campo da mobilidade laboral e destacamento de trabalhadores é extremamente importante, mas depende, contudo, de inúmeros fatores. Estes resultam de um equilíbrio entre os poderes políticos, a sua visão face às políticas Búlgaras, particularmente na área do trabalho e dos assuntos sociais, bem como a consciencialização do facto de que a cooperação internacional é algo que beneficia todos os parceiros. No caso dos parceiros Europeus, a vontade política depende mais do equilíbrio de poderes registado a um nível europeu mais amplo – no contexto das políticas de mobilidade laboral da UE, as quais ganharam maior visibilidade com eventos como a não aprovação do “Mobility Package” por parte de alguns Estados Membros. Neste contexto, a disponibilidade de recursos financeiros depende diretamente da vontade política existente na EU e ao nível dos governos nacionais. A existência de fundos adicionais facilita a existência de reuniões conjuntas entre os parceiros, a concepção de vários instrumentos (brochuras informativas,

(10) <https://www.gli.government.bg/bg/node/4842>

(11) Fonte: pesquisa inicial com representantes do GLI EA.

aplicações interativas, websites com informação relativa aos direitos e deveres das empresas que destacam e dos trabalhadores destacados), a implementação de campanhas informativas destinadas aos cidadãos, bem como o desenvolvimento e manutenção de centros de consultoria tal como é o caso do projeto “Fair Mobility”.⁽¹²⁾ A disponibilidade de fundos tem o potencial de compensar a existência de obstáculos a formas de cooperação mais efetivas, ao aumentar a motivação e competências dos representantes das autoridades públicas responsáveis pelas questões relacionadas com os trabalhadores destacados. Por último, mas particularmente decisivo, o controlo da disseminação do Covid 19 e a consequente retoma das reuniões conjuntas e das conferências é extremamente importante para a implementação de novos acordos, bem como para o desenvolvimento de acordos já existentes entre o GLI EA e as suas instituições parceiras noutros Estados Membros, uma vez que conduzem a uma partilha significativa de experiências entre inspetores. O contacto cara-a-cara contribui para uma partilha plena de ideias, propostas e informação, para além de construir boas relações que são, muitas vezes, a base para a implementação bem-sucedida de atividades conjuntas e resolução de problemas decorrentes do destacamento de trabalhadores.⁽¹³⁾

(12) <https://www.faire-mobilitaet.de/>

(13) Fonte: pesquisa inicial com representantes do GLI EA.

Plano nacional: **FRANÇA**

Informação contextual

A principal fonte de legislação relativa a situações de fraude no processo de destacamento de trabalhadores foi adotada em 2014⁽¹⁴⁾ e tem sido reforçada várias vezes desde então. Tudo indica que a crise financeira constituiu o principal incentivo que levou as autoridades públicas a reagir às diferentes formas de fraude que causam perdas ao nível do sistema de segurança social e do orçamento de Estado. O aumento exponencial do número de trabalhadores destacados – tendo-se registado dez vezes mais trabalhadores destacados em 2013 do que em 2003 – e o subsequente impacto na opinião pública, também contribuíram para precipitar a ação por parte das autoridades, contando com o apoio dos parceiros sociais. A principal instituição responsável pela monitorização e controlo do processo de destacamento de trabalhadores é a Inspeção do Trabalho, a qual concluiu vários acordos de cooperação com outros organismos congéneres da UE,⁽¹⁵⁾ prefigurando um tipo de cooperação que conta com o apoio da Autoridade Europeia do Trabalho (ELA).⁽¹⁶⁾ O organismo de Inspeção do Trabalho trabalha em cooperação com vários outros

(14) O Parlamento adotou a lei n.º 2014-790 de 10 Julho 2014 para combater a concorrência social injusta, o que teve por base a existência de diversos relatórios parlamentares que sublinharam a existência de vários casos em que as regras do destacamento são infringidas por empresas que destacam trabalhadores para França. O objetivo foi a transposição imediata da Diretiva 2014/67/EU para a lei francesa, referente à execução da Diretiva 96/71/EC relativa ao destacamento de trabalhadores.

(15) Em 2016, foi assinado um acordo de cooperação com a Polónia. Em 2017, foi assinado um acordo de implementação operacional com a Bulgária e Portugal, elevando para 12 o número de publicações que definem as modalidades de cooperação bilateral com dez estados membros da UE. Em 2018, realizou-se uma primeira reunião de coordenação para cada acordo, adotando um programa de atividades conjuntas. O acordo com a Espanha foi atualizado a 26 de Abril de 2019.

(16) O governo Francês tem ativamente apoiado a criação da ELA.

organismos: organismos responsáveis pelas inspeções realizadas a nível da recolha das contribuições para a Segurança Social (URSSAF, MSA), polícia e guarda policial, bem como os serviços responsáveis pelos impostos, alfândega e concorrência e inspetores especializados na área dos transportes. Por exemplo, em 2017, 70.000 empresas foram alvo de inspeções, sendo que, deste total, 35% foram sujeitas a inspeções conjuntas que envolveram diversos organismos de controlo.⁽¹⁷⁾ O organismo central responsável pela coordenação desta rede de instituições de controlo é a Delegação Nacional Anti-Fraude (*Délégation nationale à la lutte contre la fraude* – DNLF), que foi criada em 2008.⁽¹⁸⁾

Em 2015, a Inspeção do Trabalho criou o Grupo Nacional para a monitorização, apoio e controlo (*Groupe national de veille, d'appui et de contrôle* – GNVAC), o qual foi criado com o intuito de aumentar a eficácia do referido organismo. Este grupo reúne os serviços especializados da Direção-Geral do Trabalho (*Direction Générale du Travail* – DGT) e de 18 unidades regionais especializadas (URACTI), representando um total de 134.5 agentes (equivalentes a trabalhadores a tempo inteiro) em Dezembro de 2018. Esta organização recente torna possível uma resposta mais efetiva perante situações de fraude complexas, organizadas ou de grande escala. Os organismos da Segurança Social (Urssaf, MSA) fazem a gestão dos dados relativos às contribuições para a segurança social, os quais são transmitidos pelos empregadores, juntamente com informação chave como o setor de atividade da empresa, o seu número de trabalhadores, remuneração, acordos coletivos e nível salarial aplicável.

Desde Janeiro de 2017, a Declaração Social Nominativa (*Déclaration sociale nominative* – DSN)⁽¹⁹⁾ tem sido o único método de transmissão das declarações periódicas enviadas pelos empregadores aos organismos de proteção social, para além de ser também utilizada para reportar acontecimentos como: doenças, atestados passados pelo empregador para o serviço público de emprego (*Pôle emploi*), etc. Ao substituir a maioria das declarações sociais, esta declaração mensal única e desmaterializada permite aos empregadores simplificar e assegurar os processos relacionados com as suas obrigações sociais, tornando-os mais confiáveis. Para os trabalhadores significa um processamento mais rápido

(17) Ministério do Trabalho (2019), Plan national de lutte contre le travail illégal, Bilan 2016-2018 et priorités 2019-2021 [Plano Nacional de Luta contra o trabalho ilegal, Balanço 2016-2018 e prioridades 2019-2021], 8 de julho de 2019. Ver: https://www.economie.gouv.fr/files/files/directions_services/dnlf/dossier_de_presse_CNLI_8_juillet_2019.pdf

(18) Préfet de la région Normandie (2019), L'organisation de la lutte contre le travail illégal [Organização da Luta contra o Trabalho ilegal], <https://normandie.directe.gouv.fr/L-organisation-de-la-lutte-contre-le-travail-illégal>.

(19) <https://www.urssaf.fr/portail/home/employeur/declarer-et-payer/comment/la-declaration-sociale-nominativ.html>

da documentação, com menos risco de erros. Todas as organizações recebem as informações que lhes dizem respeito diretamente.

No que se refere ao destacamento de trabalhadores, qualquer entidade empregadora que esteja estabelecida fora do território francês e que destaque trabalhadores para este país deve submeter previamente uma declaração ou um certificado de destacamento à organização responsável pela Inspeção do Trabalho no local de destino – este processo deve ser realizado antes de se dar início ao trabalho em França. Esta declaração é submetida através de um portal, o SIPSI, que tem uma nova versão desde Julho de 2019.⁽²⁰⁾ Esta nova versão veio simplificar e clarificar este sistema, no sentido de permitir às empresas estrangeiras submeter as suas declarações de forma mais rápida e precisa. Disponibiliza também novas ferramentas mais efetivas para os serviços de controlo. O SIPSI permite acesso multilingue em Francês, Inglês, Alemão, Italiano e Espanhol.

Segundo o Ministério do Trabalho, a bases de dados contém “informação mais precisa e ferramentas mais eficazes” que foram “disponibilizadas aos inspetores do trabalho através de uma ferramenta de trabalho que inclui novas funcionalidades de pesquisa e segmentação”. Adicionalmente, é possível a consulta da base de dados por parte de outros organismos inspetivos, existindo também a possibilidade de integrarem a consulta SIPSI de forma direta, através de aplicações.

No que se refere especificamente ao setor da construção civil, os fundos setoriais geridos pelas entidades patronais são responsáveis por intermediar um conjunto de elementos remuneratórios, como subsídio de férias e subsídio por intempéries. Por princípio, as empresas do setor da construção e obras públicas que estejam estabelecidas fora do território francês devem registar-se no fundo “Subsídios por intempéries” (Congés Intempéries BTP – CIBTP), o que deve ser feito imediatamente aquando do destacamento de trabalhadores para França, de acordo com as disposições legais contidas nos artigos L-1262 – 4 e D.3141-14 do Código do Trabalho. Este último artigo estabelece que o esquema definido na secção do Código de Trabalho relativa ao fundo de subsídio de férias, “também é aplicável às empresas que não se encontram estabelecidas em França”.

O fator que determina a obrigatoriedade de afiliação aos fundos CIBTP, bem como os respetivos deveres ao nível da declaração do pagamento de remunerações e contribuições relacionadas é o facto de a empresa destacar trabalhadores para o território francês.

Existem algumas exceções a este princípio, as quais são apresentadas nos artigos D.3141-27 e D.3141-27 do Código do Trabalho. O acordo bilateral em questão tem a sua origem sobretudo neste último artigo. O artigo D.3141-26, enfatiza, por exemplo, que “as empresas mencionadas

(20) <https://www.sipsi.travail.gouv.fr> .

no artigo D.3141-14, estabelecidas noutrro Estado Membro da União Europeia ou num dos outros Estados que fazem parte do Acordo da Área Económica Europeia, podem estar isentos dos deveres” apresentados na sub-secção que aborda a questão das empresas do setor da construção, “se conseguirem provar que os seus trabalhadores beneficiam do direito de férias pagar durante o período de destamento em condições no mínimo equivalentes àquelas que são estipuladas pela legislação francesa”.⁽²¹⁾

A título de exemplo, após ter sido realizado um estudo bastante abrangente, reconheceu-se a existência de direitos de férias equivalentes no caso da França e da Alemanha. Neste contexto, foi realizado um acordo bilateral de isenção, concluído a 26 de Novembro de 1997, entre a CIPTB-UCF e os fundo alemão SOKA-BAU.

Posteriormente, foram assinados acordos semelhantes com fundos da Áustria (BUAK) e Itália (CNCE). Estes acordos permitem que as empresas do setor da construção possam continuar a pagar as devidas contribuições ao fundo do país de origem quando enviam trabalhadores da construção para o estrangeiro, à semelhança do que também acontece ao nível da Segurança Social.

Em termos práticos, o fundo de férias competente, que constitui um dos 13 fundos regionais afiliados à UCF (Union des Caisses de France), verifica se, à data do destacamento, a empresa encontra-se devidamente afiliada e tem todas as contribuições relativas aos trabalhadores declarados em dia. O fundo emite, assim, um certificado que indica que a empresa está em dia no momento do destacamento. Os documentos são enviados pelo fundo do país de origem ao fundo competente do país de acolhimento, através da UCF. Por este motivo, os fundos locais e o organismo de gestão a nível nacional possuem dados relativos às atividades e mão de obra das empresas, bem como acerca das remunerações dos trabalhadores e do pagamento de contribuições relativas a outras componentes salariais intermediadas.

Por último, é também de destacar que a França criou um “cartão de identidade do setor da construção” (*Carte BTP*), o qual se tornou obrigatório a partir de 2017. Até esta data, a utilização deste cartão era voluntária, sendo que apenas uma pequena parte das empresas o tinha adotado (cerca de 10% a 15% das empresas tinham-no solicitado). Este cartão também é gerido pela UCF, sendo que esta situação não é abrangida pelos acordos acima mencionados. Isto significa que as empresas estrangeiras que destacam trabalhadores para França têm que contactar o fundo sectorial do país de origem por forma a que este emita um certificado para a UCF

(21) A UCF disponibiliza através deste site um panfleto com os textos de referência aplicáveis aos fundos para férias: https://www.cibtp.fr/media/commun/1_Documents/doc_textes-de-reference_2020-07.pdf

francesa, e devem também contactar um departamento específico da UCF para solicitar um cartão de identidade para cada trabalhador destacado e para cada destacamento. Entre o lançamento da “Carte BTP”, em Abril de 2017, e 31 de Março de 2020, foram solicitados e produzidos 2.529.372 cartões (dos quais 1.841.461 eram válidos a 31 de Março de 2020). Desde 1 de Novembro de 2020, cada cartão representa um custo de €9.80 para a empresa que realiza o destacamento.⁽²²⁾

Os dados contidos no cartão de identidade são de natureza diversa daqueles que a UCF recolhe das suas empresas associadas. Não existe cruzamento entre a informação que os fundos recolhem sobre os seus membros com o intuito de processor as licenças com vencimento, e os dados recolhidos para a emissão do cartão de identidade. Foi confiada à UCF a gestão administrativa, técnica e financeira do cartão de identidade (decreto no. 2016-175 de 22 de Fevereiro de 2016). Trata-se de uma missão a nível nacional, distinta de outras missões legalmente transferidas para a UCF ou para os fundos para pagamento de licenças com vencimento. Os dados geridos no âmbito deste enquadramento não são partilhados com instituições de outros Estados Membros da UE. Relativamente a este ponto em específico, o principal interlocutor da UCF é o Ministério do Trabalho. No que diz respeito às principais tendências de destacamento, tal como ilustrado no *Documento informativo* do país, a França constitui-se como sendo predominantemente um país de acolhimento. O número registado de trabalhadores destacados para França viu um acréscimo de 6.455 em 2005 para 81.420 em 2015. Desde essa data, tem-se verificado um aumento acentuado para 127.572 em 2016 e 208.515 em 2017 (mais 63% em comparação com 2016). Durante este mesmo período, o número registado de trabalhadores destacados aumentou de 354.139 para 516.625 (mais 162.486, mais 46% em comparação com 2016). De acordo com os dados do Ministério do Trabalho,⁽²³⁾ este aumento acentuado fica-se a dever sobretudo a três fatores: (i) o uso das declarações de serviço remotas da SIPS, as quais tornam possível o registo de um maior número de declarações, enquanto que existiam lacunas na informação fornecida através dos métodos utilizados previamente. O aumento no número de declarações e de trabalhadores destacados observado em 2018, é menos significativo, aproximando-se dos valores verificados em anos anteriores, na ordem de mais 20% relativamente às declarações e

(22) UCF (2020), Carte BTP : baisse de la redevance à compter du 1er novembre 2020, Press release, 16 de Outubro de 2020,

<https://www.cibtp.fr/actualite/-/presse/actualites/actualite/carte-btp-baisse-de-la-redevance-a-compter-du-1er-novembre-2020>

(23) Ministry of Labour (2019), Analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2017,

https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_2017_declarations_de_detachement.pdf

mais 13% relativamente aos trabalhadores destacados em comparação com o ano de 2017; (ii) maior cumprimento dos regulamentos, o que se fica a dever a um maior conhecimento relativamente às formalidades e ao serviço das declarações de serviço remotas do SIPSI, bem como ao fortalecimento dos mecanismos de controlo e punição a partir de 2015. A multa de carácter criminal, a qual quase que nunca tinha sido aplicada nos casos de não declaração, foi substituído por uma multa de carácter administrativo (foram emitidas 1.034 multas em 2017); (iii) o aumento continuado de destacamentos de trabalhadores que já tinha sido registado em anos anteriores, embora seja difícil determinar-se de forma precisa até que ponto o aumento dos números se fica a dever a um maior registo e até que ponto se fica a dever a um aumento real dos destacamentos.

Deste total, 48.207 declarações foram registadas no setor da construção em 2017, bem como 122.739 trabalhadores destacados.⁽²⁴⁾ Adicionalmente, uma grande parte dos trabalhadores temporários destacados para França são do setor da construção. Os principais países de origem são Portugal (32.463 trabalhadores destacados), Polónia (16.371), Espanha (13.562), Luxemburgo (12.914), Bélgica (9.553), Roménia (8.827), Itália (6.997), Mónaco (6.809) e Alemanha (6.129).

Ao nível das relações industriais, é de destacar a existência de sete sindicatos e seis entidades patronais que se encontram ativos no setor da construção. É também importante referir que os parceiros sociais adotaram uma declaração comum para gestores de projetos no âmbito da luta contra o “dumping social” (*déclaration commune à destination des maîtres d’ouvrage publics*). Os parceiros sociais começaram a elaborar este documento em 2012 e o mesmo foi assinado em Setembro de 2014. O governo juntamente com quatro organizações que representam os empregadores do setor da construção (CAPEB, FFB, FNTP e a SCOP BTP) assinaram também, a 23 de Fevereiro de 2016, um novo acordo de parceria que aborda a problemática do trabalho ilegal no setor da construção (*Convention nationale de partenariat pour la lutte contre le travail illégal et la concurrence sociale déloyale dans le secteur du bâtiment et des travaux publics*⁽²⁵⁾). O documento estipula os compromissos realizados pelos diferentes atores envolvidos (governo, administração, entidades patronais, empresas) e especifica o o tipo de cooperação desenvolvido entre eles.

(24) http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/convention_nationale_de_partenariat_relative_a_la_lutte_contre_le_travail_illegal_dans_le_btp.pdf

(25) http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/convention_nationale_de_partenariat_relative_a_la_lutte_contre_le_travail_illegal_dans_le_btp.pdf

‘Business case’ para a adesão a um acordo existente ou estabelecimento de um acordo com termos semelhantes

No que diz respeito aos fundos setoriais, os acordos existentes podem abranger outros países em que existam instituições semelhantes e desde que as contribuições feitas a partir no salário bruto sejam similares. Os acordos simplificam o destacamento e isentam as empresas de pagar contribuições no país de acolhimento. Esta isenção é considerada justa desde que não exista uma diferença significativa ao nível das taxas aplicáveis aos salários e nos benefícios resultantes para os trabalhadores. As pequenas diferenças não constituem uma barreira, na medida que as empresas e os trabalhadores continuam a beneficiar de uma simplificação ao nível da carga administrativa de terem que realizar as devidas contribuições no país de acolhimento e de recuperar os montantes pagos sob a forma de subsídios. Nos vários países abrangidos, os fundos setoriais aplicam uma taxa geral de cerca de 30% do salário bruto.

Obstáculos à adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser ultrapassados

A presença ou ausência de fundos setoriais que façam a intermediação de uma proporção de salários muito maior ou menor do que os fundos setoriais franceses constitui claramente um obstáculo à possibilidade de mais países poderem ser abrangidos.

Outro possível obstáculo passa pelo risco de as licenças com vencimento que se praticam em França poderem ser questionadas. Verificou-se a existência de sucessivos relatórios públicos (Conselho de Auditores, Relatório do Senado⁽²⁶⁾) que sublinharam uma certa vulnerabilidade na gestão dos fundos de férias, e mesmo situações de gestão inadequada ou de falta de transparência. Um relatório recente, produzido pelo Conselho de Auditores,⁽²⁷⁾ solicitou que a implementação de alterações ao sistema de férias remuneradas. Indica que “embora o serviço seja considerado satisfatório por parte das empresas e dos trabalhadores, o Conselho considera que deve ser questionado, uma vez que o setor da construção já não se caracteriza por uma descontinuidade no emprego” que justifique a existência de esquemas de férias remuneradas. “O funcionamento satisfatório e a ligação da profissão e esta rede não impedem que se questione a evolução deste processo”. Neste contexto, o sistema francês é questionado com alguma regularidade, o que conduz a uma situação

(26) http://www.senat.fr/rap/r09-067/r09-067_mono.html

(27) <https://www.ccomptes.fr/fr/documents/32162>

de incerteza quanto ao seu futuro. Este clima de incerteza pode também afetar a procura de parcerias com instituições de outros Estados Membros. No que diz respeito ao combate à fraude envolvendo o destacamento de trabalhadores, o acordo assinado provavelmente não teve grande impacto. Em teoria, o fundo parceiro certifica-se que a empresa que destaca trabalhadores para França contribui para o fundo de férias com vencimento. Contudo, não existe garantia de que o empregador que destaca trabalhadores para França declara, ao seu fundo nacional, o número exato de horas trabalhadas neste país, assim como o fundo não tem os meios necessários para verificar o volume do trabalho realizado contra o volume do trabalho declarado.

Da mesma forma, embora a UCF faça a gestão do cartão BTP, não existe referenciação cruzada de informação dos seus afiliados. As duas bases de dados não estão ligadas entre si. Por fim, o cartão BTP não é exigido aos trabalhadores franceses destacados para outro Estado Membro. Consequentemente, esta situação não facilita o processo de verificar no país de acolhimento se o trabalhador francês é remunerado de acordo com o nível exigido no país de acolhimento.

Adicionalmente, o empregador que destaca trabalhadores para França tem dois tipos de formalidades a cumprir: (i) obter o certificado do fundo de licenças com vencimento para que possa provar que está de facto a fazer as devidas contribuições no país de origem, o que o torna isento da obrigação de se afiliar na UCF; (ii) solicitar à UCF o cartão BTP, de cada vez que um trabalhador for destacado, mesmo que este trabalhador tenha visitado França várias vezes ao ano. A existência do acordo entre a UCF e o fundo de licenças com vencimento do país parceiro não evita a necessidade de se executar esta dupla formalidade. Por último, a informação contida no cartão BTP não permite o acesso direto a determinado tipo de dados sobre o trabalhador, como por exemplo o seu nível de remuneração. Para que este elemento possa ser verificado, o inspector do trabalho francês terá que verificar a informação relativa ao empregador a qual consta no referido cartão, e depois questionar diretamente o empregador ou o sistema de segurança social do país de origem a fim de obter esta informação.

Fatores facilitadores da adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser explorados

Segundo a UCF, relativamente à extensão dos acordos setoriais a outros países, o fundo sectorial não recebeu nenhum mandato por parte dos parceiros sociais com vista à elaboração de acordos de isenção com instituições no território da UE que desempenhem funções semelhantes e com níveis semelhantes de impostos sobre as remunerações.

É possível que os empregadores sejam aqueles que mais ganham com acordos desta natureza, uma vez que é normalmente sobre estes que recai a expectativa de registar os trabalhadores no país de acolhimento e estabelecer a ligação com o fundo estrangeiro, possivelmente na língua deste país ou em Inglês, e que, como tal, enfrentam essa carga administrativa quando não existem acordos como aqueles assinados pela UCF.

Estes acordos proporcionam um nível de cooperação entre os fundos de licenças com vencimento que é bastante positivo e desejável. Contudo, este é apenas um dos elementos necessários para combater as situações de fraude nos processos de destacamento.

Para além da cooperação internacional entre administrações e organismos de segurança social, que a França ambiciona desenvolver especialmente no contexto da nova Autoridade Europeia do Trabalho, existe ainda um longo caminho a percorrer de forma a assegurar uma cooperação eficaz entre os organismos de controlo em território francês.

Enquanto que a lei de 23 de Outubro de 2018 relativa à luta contra a fraude permitiu que os agentes responsáveis pelo combate ao trabalho ilegal e fraude tivessem acesso a bases de dados relativas a impostos e a elementos da segurança social, o plano nacional para o combate ao trabalho ilegal para o período 2019-2021 contém um capítulo inteiro dedicado às medidas a serem tomadas com vista ao fortalecimento da cooperação entre instituições francesas. Este plano tem como recomendações: (i) agrupar as diversas bases de dados relativas ao destacamento, por forma a melhorar o nível de conhecimento e a monitorização do fenómeno do destacamento, bem como incidir um maior foco nas empresas, por exemplo, quando se realizam investigações durante uma inspeção a um estaleiro de construção; (ii) autorizar o acesso às bases de dados relativas a impostos (em particular, o arquivo de contas do banco nacional e a base de dados do património nacional) e às bases de dados sociais (como as bases de dados que contém as declarações de destacamento, a base de dados da declaração social nominativa e a base de dados dos formulários A1) a todos os organismos de inspeção; (iii) obtenção de dados geridos por terceiros (fornecedores de energia, operadores de internet e telephone, etc.) de forma a se poderem agrupar elementos que possam ser úteis para a deteção de fraude e para constituir prova das mesmas; (iv) informar os organismos responsáveis pela recolha de contribuições para a segurança social de multas administrativas impostas pela Inspeção do Trabalho, de forma a ajudá-los a direccionar as suas inspeções.

Todos estes elementos se revelam bastante úteis, embora, se os encararmos isoladamente, podemos verificar que se trata de ações que não tinham ainda sido implementadas em 2019 e cuja implementação provavelmente não estará concluída antes do fim de 2021, devido à situação pandémica. A cooperação europeia será mais eficaz, se os organismos de controlo franceses forem eficazes.

Plano nacional: ITÁLIA

Informação contextual

As principais autoridades detentoras de informações relevantes tendo em vista o cumprimento das regras relativas ao destacamento de trabalhadores são:

- Instituto Nacional de Segurança Social (INPS);
- Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais;
- Comité Nacional para o Fundo dos Trabalhadores da Construção (CNCE) (referente aos trabalhadores da construção);
- Inspeção Nacional do Trabalho (INL), e o seu departamentos territoriais, envolvidos na monitorização da regularidade de emprego ao longo do território e também no que diz respeito aos trabalhadores destacados.

26

No que diz respeito aos dados, a INPS faz a gestão dos registos da segurança social, os quais são transmitidos periodicamente pelos empregadores, juntamente com informações chave, como o setor de atividade da empresa, o número de empregados e sua remuneração, os acordos coletivos aplicáveis e o nível de remuneração aplicada.⁽²⁸⁾ O instituto é responsável pela proteção da maior parte dos trabalhadores assalariados e de algumas categorias de trabalhadores por conta própria (com a exceção daqueles que têm fundos profissionais de proteção social, como arquitetos e os inspetores) e detém dados relevantes sobre as suas remunerações e contribuições para a segurança social.

O Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais recebe, por parte dos empregadores, as chamadas “comunicações obrigatórias”, ou seja, comunicações respeitantes ao início, variação e término das relações

(28) Na Itália, os valores dos salários mínimos são estabelecidos por acordos coletivos setoriais, de acordo com uma escala de pagamento que diferencia os trabalhadores de acordo com as tarefas desempenhadas e com o nível de experiência.

de emprego, que incluem informação relativa aos acordos coletivos aplicáveis, local de trabalho, a escala de pagamento aplicável e a tabela de remunerações aplicável e a remuneração total, o número de horas de trabalho esperadas, e também dados relativos aos vistos de trabalho no caso de nacionais de países terceiros. As declarações obrigatórias são também partilhadas com o INPS, INAIL e as autoridades regionais.

Na sequência da Diretiva 2014/ 67/ EU, foi introduzido uma obrigatoriedade de comunicação relativa aos trabalhadores destacados para Itália. Esta comunicação é submetida ao Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais e é também partilhada com o INL, INPS e o Instituto Nacional dos Seguros contra os Acidentes de Trabalho (INAIL).

Em suma, enquanto o INPS rastreia, de forma contínua, as carreiras e remunerações dos trabalhadores, as comunicações obrigatórias são úteis para detetar os fluxos de entrada e saída nas relações de emprego.

No que diz respeito ao setor da construção em particular, os fundos setoriais (estabelecidos enquanto instituições paritárias) têm a responsabilidade de intermediar um conjunto de elementos remuneratórios, como o pagamento do décimo terceiro mês, subsídio de senioridade e subsídio de férias, bem como atribuir benefícios adicionais, como equipamento de proteção individual, cobertura complementar de reforma e formação profissional.⁽²⁹⁾ Por esta razão, os fundos locais (Casse Edili) e o seu organismo de gestão a nível nacional, o CNCE, possuem dados relativos às atividades e mão de obra das empresas de construção, bem como relativos às remunerações dos trabalhadores e ao pagamento de contribuições relativas a elementos remuneratórios intermediados.

Através do recurso a uma plataforma eletrónica, o INPS e a INAL procedem à emissão conjunta de um certificado de cumprimento dos pagamentos devidos à Segurança Social incluindo, no caso das empresas do setor da construção, o cumprimento dos pagamentos à Casse Edili.⁽³⁰⁾ O certificado (chamado “DURC”) é necessário quer para contratos de obras públicas, quer para a autorização de contratos privados.

No seguimento do decreto de lei 76/ 2020, um documento adicional deverá ser introduzido para certificação de que a mão de obra formalmente empregada corresponde ao nível de mão de obra que se julga necessária para o desempenho de determinada atividade (por exemplo, a restauração de edifícios ou construção de pontes). O certificado (conhecido por “Congruitá”) foi já testado em algumas regiões, sendo que apresentou resultados promissores ao nível do desencorajamento das práticas ligadas

(29) Ao contrário do que acontece noutros países, o subsídio por intempérie não é abrangido pelos fundos setoriais, sendo antes administrado pelo INPS.

(30) Para mais informações veja as Orientação do projeto Post Lab, pp. 22-24, disponível em: http://www.fondazionebrodolini.it/sites/default/files/guidelines_en.pdf.

ao trabalho não declarado. Em Setembro de 2020, os parceiros sociais italianos ligados ao setor da construção concordaram também com a introdução de um teste a nível nacional (através da Casse Edili e da CNCE), cujos resultados seriam partilhados com o Minsitério do Trabalho. Relativamente à questão do destacamento, as posições dos parceiros sociais são relativamente unânimes. Embora a Itália registre fluxos significativos de trabalhadores destacados, tanto enquanto país como origem como de destino⁽³¹⁾, as preocupações concentram-se sobretudo nas entradas de trabalhadores a partir de países com custos laborais mais baixos e e nos riscos de situações de fraude, nomeadamente por empresas que declaram como trabalhadores destacados aqueles que, na realidade, se encontram a trabalhar e a viver em Itália (para mais informações, ver “*Documento Informativo: Itália*”⁽³²⁾).

Uma experiência de referência relativa à partilha de informação a nível transnacional é aquela que foi desenvolvida pela CNCE. Através da celebração de acordos bilaterais com instituições de natureza semelhante situadas em países como a Áustria, Alemanha, França e São Marino, as empresas do setor da construção podem continuar a pagar contribuições ao fundo do país de origem, tal como acontece relativamente à Segurança Social.

Existe, contudo, uma diferença relativamente ao que acontece com a Segurança Social: o fundo do país de origem vê-se obrigado a certificar não apenas a afiliação, mas também o cumprimento do pagamento das respetivas contribuições. A verificação desta situação de cumprimento estende-se ao longo do período de destacamento, com o compromisso por parte dos fundos de partilhar informação sempre que se verifiquem irregularidades (como, por exemplo, se forem encontrados mais trabalhadores destacados no estaleiro do país de acolhimento do que aqueles que foram declarados, ou se a empresa em questão falhar no cumprimento das contribuições ao fundo sectorial do país de origem).

Relativamente às administrações públicas, a partilha de informação é efetuada através do sistema IMI. Alguns acordos foram estabelecidos para proporcionar uma maior fluidez no processo de partilha de informação e cooperação com instituições de países estrangeiros, embora a implementação e eficácia destes acordos seja muito limitada.

(31) A Itália é o 4º país da UE que mais destaca trabalhadores, em termos «líquidos», surgindo depois da Polónia, Eslováquia e Eslovénia. A maior parte dos trabalhadores destacados são enviados para países vizinhos como a França, Suíça e Alemanha, não existindo preocupação relativamente à má utilização dos procedimentos de destacamento, não obstante a existência de algumas lacunas ao nível das taxas de empregos aplicáveis e das contribuições para a Segurança Social. Ver: De Wispelaere, F., De Smedt, L. and Pacolet, J. (2019), *Posting of workers. Report on A1 Portable Documents issued in 2018*, European Commission, Brussels.

(32) https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2020/05/Country-paper_IT.pdf

O principal organismo envolvido na cooperação transnacional é o Instituto Nacional para as Inspeção do Trabalho. Dependendo do âmbito, o INPS e o INAIL podem também estar envolvidos no que diz respeito, por exemplo, a acordos realizados com países terceiros ao nível da coordenação da Segurança Social.

‘Business case’ para a adesão a um acordo existente ou estabelecimento de um acordo com termos semelhantes

No que diz respeito aos fundos setoriais, os acordos existentes poderiam ser alargados a outros países onde existam instituições semelhantes, e desde que as contribuições realizadas a partir dos salários brutos sejam similares. Para além de simplificarem o processo de destacamento, os acordos também isentam as empresas das contribuições no país de acolhimento, o que pode ser considerado justo desde que não exista uma diferença significativa ao nível dos impostos aplicáveis aos salários e dos benefícios resultantes para os trabalhadores. As pequenas diferenças não constituem uma barreira, na medida que as empresas e os trabalhadores continuam a beneficiar de uma simplificação ao nível da carga administrativa de terem que realizar as devidas contribuições no país de acolhimento e de recuperar os montantes pagos sob a forma de subsídios. Nos vários países abrangidos, os fundos setoriais aplicam uma taxa geral de cerca de 30% do salário bruto.

Como resultado da experiência desenvolvida pelo Instituto Polaco da Segurança Social (ZUS) com os fundos setoriais da Alemanha e da Áustria (SOKA BAU e BUAK)⁽³³⁾, é recomendado um acordo para facilitar a recuperação de subsídios dos trabalhadores destacados para Itália a partir de países que não são abrangidos pelas isenções.

No seguimento do acordo, foi também criado um sistema de partilha de informação entre o instituto Polaco da segurança social e os fundos setoriais que garantem que os trabalhadores têm acesso aos benefícios pagos pelos fundos setoriais. Nos casos em que um trabalhador não esteja empregado na Áustria ou na Alemanha por tempo suficiente para beneficiar destes subsídios, os fundos reembolsam a soma em questão diretamente à ZUS que, por sua vez, a devolve aos trabalhadores como se se tratasse de um subsídio da segurança social.

Um acordo deste tipo permitiria também garantir que os empregadores pagam efetivamente as contribuições à Segurança Social no país de origem, relativas a subsídios de férias e outros elementos salariais

(33) Ver as respetivas “Orientações” produzidas no âmbito do projeto: Kus, J. (2021), *Guidelines – Agreement between the Social Insurance Institution (ZUS) (Poland) and SOKA-BAU (Germany)*, https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2021/03/Guidelines_ZUS_SOKA_BAU.pdf

aplicáveis através dos fundos setoriais no país de acolhimento, garantindo assim proteção social adequada e uma concorrência mais justa.

Obstáculos à adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser ultrapassados

A presença ou ausência de fundos setoriais que façam a intermediação de uma proporção de salários muito maior ou menor do que os fundos setoriais italianos constitui claramente um obstáculo à possibilidade de mais países poderem ser abrangidos.

Contudo, a experiência da ZUS com a SOKA BAU e a BUAK demonstra que a cooperação com as instituições de segurança social pode representar uma alternativa válida nestas situações para assegurar o cumprimento das obrigações ao nível das remunerações dos trabalhadores destacados e também da sua proteção ao nível da segurança social.

Fatores facilitadores da adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser explorados

Relativamente à possibilidade de alargamento dos acordos setoriais a outros países, a CNCE possui já um mandato dos parceiros sociais para a elaboração de acordos de isenção a serem celebrados com instituições que tenham funções semelhantes, bem como níveis similares de impostos aplicáveis às remunerações.

Este mandato é reforçado pelo Ministério do Trabalho e das Políticas Sociais, que o torna explícito, através de regulamentos, o cumprimento da legislação nacional e europeia relativa ao destacamento.

É possível que os empregadores sejam aqueles que mais ganham com acordos desta natureza, uma vez que é normalmente sobre estes que recai a expectativa de registar os trabalhadores no país de acolhimento e estabelecer a ligação com o fundo estrangeiro, possivelmente na língua deste país ou em Inglês, e que, como tal, enfrentam essa carga administrativa quando não existem acordos como aqueles assinados pela CNCE.

A cooperação com administrações públicas, especialmente com os institutos de segurança social, afigura-se como algo que também poderia ser melhorado por forma a que os fundos setoriais pudessem ter acesso e possibilidade de partilhar outro tipo de informações chave, como por exemplo o cumprimento dos pagamentos à segurança social no país de origem, bem como informações detalhadas sobre as atividades desenvolvidas pelas empresas que destacam.

Plano nacional: **POLÓNIA**

Informação contextual

Na Polónia existem duas instituições públicas que têm um papel central no processo de destacamento de trabalhadores, ao nível quer da recolha de dados quer da monitorização. A primeira destas instituições é a segurança social (ZUS) que oferece um serviço abrangente para o destacamento de trabalhadores. A segunda instituição é a Inspeção Nacional do Trabalho (PIP), a qual funciona como organismo de intermediação nos processos de destacamento.

A ZUS (Instituição de Segurança Social) é uma unidade organizacional estatal, com personalidade jurídica, que desenvolve tarefas ao nível da segurança social na Polónia. O âmbito das suas atividades, tarefas e funcionamento encontra-se definido no art. 66-72 da Lei de 13 de Outubro de 1998 relativa ao sistema de segurança social (Journal of Laws of 2011, No. 18, item 93 – equivalente, em Portugal, ao Diário da República.

Enquanto instituto responsável pela segurança social, as tarefas da ZUS consideradas de maior importância incluem a implementação de disposições no âmbito da segurança social, incluindo a recolha de contribuições e a gestão de subsídios, a emissão de pareceres aquando do esboço de leis na área da segurança social, a implementação de contratos e acordos internacionais na área da segurança social, a monitorização do pagamento das contribuições devidas e a promoção de conhecimento nesta área.

No que respeita ao destacamento de trabalhadores, a ZUS é responsável por determinar as condições para garantir proteção social ao trabalhador, bem como pela emissão do certificado A1. A ZUS está também autorizada a verificar se os dados facultados pelo empregador estão em conformidade com os factos e cumprem as leis nacionais e europeias relativas ao destacamento de trabalhadores. A ZUS coopera com a PIP, bem como com várias instituições nacionais e estrangeiras que trabalham na área da segurança social.

A ZUS tem interesse na obtenção de informação acerca dos trabalhadores destacados, no âmbito da segurança social e daí advém também o seu potencial interesse na celebração de acordos com instituições europeias que tenham um perfil semelhante. É também importante destacar que as ZUS tem também a possibilidade de celebrar acordos com organizações de seguros setoriais (SOKA BAU, BUAK). A ZUS mantém uma troca de contactos e informações com diversas instituições nacionais e europeias e gabinetes de ligação.

A Inspeção Nacional do Trabalho (PIP) é o organismo de ligação polaco responsável pelo destacamento de trabalhadores.

Esta autoridade tem responsabilidades ao nível do cumprimento de aspetos legais ligados ao emprego de cidadãos Polacos e estrangeiros (incluindo cidadãos de países terceiros), aos processos de destacamento de trabalhadores e também às agências de emprego e trabalho temporário. Esta competência foi atribuída a este organismo no ano de 2007.

O director do PIP é nomeado pelo presidente do Parlamento. A Inspeção Geral do Trabalho apresenta um relatório annual ao “Seym” (Câmara Baixa do Parlamento) para que este possa proceder à sua aprovação. O Conselho de Proteção Laboral (um corpo parlamentar tripartido) supervisiona a atividade do PIP em representação do Parlamento.

A monitorização das questões relacionadas com o destacamento envolve:

- Pedidos relativos ao pagamento dos prémios da segurança social e a rotatividade do prestador de serviço, que são enviados a unidades competentes da Instituição de Segurança Social e aos organismos responsáveis pelas finanças;
- Pedidos urgentes relativos ao estabelecimento legal do prestador de serviços, que são acompanhados pelo organismo de ligação, a Inspeção Geral do Trabalho de Varsóvia;
- Pedidos relativos ao destacamento de trabalhadores, que são reencaminhados para a Inspeção do Trabalho competente a nível distrital, onde se realiza a inspeção do local de trabalho.

A Inspeção Nacional do Trabalho tem mecanismos de cooperação estabelecidos com outros organismos de ligação, com outros organismos de inspeção laboral (enquanto parte do Comité de Inspectores de Trabalho Seniores, SLIC), e também no âmbito de acordos bilaterais.

Para além da Inspeção Nacional do Trabalho e do Instituto da Segurança Social, já mencionados, a guarda de fronteira, a repartição de finanças e a polícia estão também de certa forma envolvidas na recolha e partilha de informação relativa aos processos de destacamento de trabalhadores. Contudo, estas entidades não possuem competências ao nível da celebração de acordos de partilha de informação visados pelo projeto ISA. Relativamente à caracterização das tendências dos processos de destacamento, é importante sublinhar que a Polónia é o país que

mais emite formulários A1 na Europa. Em 2017, o total ultrapassou os 573.000, em 2018 ultrapassou os 605.000 e em 2019 aproximou-se de 646.000. Para além dos trabalhadores, verifica-se também um aumento do número de pessoas que têm o seu próprio negócio e que prestam serviços e que deixam o país para trabalhar. Os trabalhadores da construção civil constituem um grupo extenso. No caso dos trabalhadores da Polónia, existem várias situações de infração da legislação, quer no país de acolhimento quer no país de origem.

As infrações mais comuns na Polónia são:

- Não existir uma base para a realização do processo de destacamento (situação de fraude por não existir uma relação de emprego real entre a pessoa destacada e a entidade que destaca, atividade económica insuficiente ou inexistente por parte da entidade na Polónia);
- Ausência ou subestimação dos prémios de seguro pagos aos trabalhadores que são destacados a partir da Polónia;
- Falhas em disponibilizar condições apropriadas para os trabalhadores destacados (salários, benefícios sociais).

As infrações mais comuns nos países de acolhimento são:

- Falhas ao nível do cumprimento da legislação laboral nacional e dos acordos coletivos aplicáveis;
- Incumprimentos da legislação respeitante às remunerações (não se cumprindo os valores salariais mínimos bem outros elementos remuneratórios);
- Incumprimento das normas relativas ao limite de horas de trabalho e à saúde e segurança no trabalho;
- Falhas ao nível dos pagamentos de subsídios de férias e outros, contemplados pelas leis laborais;
- Não pagamento de subsídios de deslocação e de alojamento.

As duas autoridades que detêm um papel chave nas questões relacionadas com o destacamento integram acordos bilaterais e têm um papel ativo na promoção da partilha de informação transnacional.

Os acordos bilaterais celebrados pelo PIP ditam as regras para a partilha de informação, incluindo:

- Condições de trabalho (jornada de trabalho e períodos de descanso, licenças de férias, níveis mínimos de salário e pagamento de horas extraordinárias);
- Condições para a contratação de trabalhadores por partes das agências de trabalho, saúde e segurança ocupacional, proteção de mulheres e de trabalhadores adolescentes;
- Irregularidades laborais e situações de incumprimento dos direitos dos trabalhadores detetadas através da realização de inspeções.

De destacar que a ZUS conseguiu ter acesso a informação relativas aos salários pagos no estrangeiro graças aos acordos celebrados com os fundos setoriais da Alemanha e da Áustria, os quais fazem a intermediação de uma proporção dos salários dos trabalhadores do setor da construção.⁽³⁴⁾ O instituto demonstra interesse nas questões relacionadas com a cooperação internacional e com a partilha de dados, uma vez que estes elementos o podem auxiliar a concretizar a suas tarefas, como por exemplo o estabelecimento adequado de contribuições e subsídios, o registo das contribuições em dívida e a implementação de inspeções e investigações quando ocorrem situações de incumprimento ao nível do pagamento das contribuições.

A Inspeção Nacional do Trabalho (PIP) atua sobretudo com base na troca de informações através do sistema IMI. Acordos bilaterais e cooperação dizem respeito principalmente à troca de informações a nível nacional. O PIP celebrou acordos bilaterais respeitantes a processos de destacamento de trabalhadores envolvendo autoridades dos seguintes países da UE/EEA: Bélgica, Bulgária, Dinamarca, Estónia, Lituânia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Eslováquia e Espanha. Estes acordos são complementares à partilha de informação realizada através do sistema IMI.

A Instituição de Segurança Social (ZUS) assinou vários acordos de cooperação, ao nível da troca de informação relativa aos trabalhadores destacados, com diversas entidades públicas noutros países da UE/EEA. Do ponto de vista do projeto ISA, os acordos com maior interesse são os anteriormente mencionados, que foram assinados com a BUAK (Áustria) em 2013, e com a SOKA BAU (Alemanha) em 2018. É de grande importância o facto de estes acordos, assinados com entidades do setor privado, serem geridos com base nos acordos coletivos setoriais.

34

‘Business case’ para a adesão a um acordo existente ou estabelecimento de um acordo com termos semelhantes

A ZUS está interessada nas áreas de partilha de informação descritas nos acordos existentes com a BUAK e com a SOKA BAU, relativas à área da segurança social para os trabalhadores destacados (acima descrito). O PIP dedica-se mais a questões relacionadas com os incumprimentos das disposições legais a nível laboral.

(34) Ver as respetivas “Orientações” produzidas no âmbito do projeto: Kus, J. (2021), *Guidelines – Agreement between the Social Insurance Institution (ZUS) (Poland) and SOKA-BAU (Germany)*, https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2021/03/Guidelines_ZUS_SOKA_BAU.pdf

As práticas apresentadas, relativas quer ao Instituto de Segurança Social, quer à Inspeção Nacional do Trabalho, indicam a possibilidade de uma maior abrangência em termos de cooperação. O sistema legal polaco permite uma cooperação internacional mais ampla com outras instituições competentes de outros países da EU, nas mesmas áreas de competência da PIP e da ZUS.

Contudo, enquanto que a ZUS está já preparada para a celebração de acordos com fundos setoriais (incluindo na construção civil), o PIP coopera sobretudo com os organismos de inspeção do trabalho de nível nacional e, devido à natureza das atividades que desenvolve, não integra outros tipos de acordos. Contudo, isto não implica que não possa demonstrar interesse em algumas informações relevantes.

Obstáculos à adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser ultrapassados

Formalmente, a Polónia cumpriu os requisitos para a implementação da diretiva alterada relativa ao destacamento de trabalhadores em 2020. De acordo com a ZUS, não existem obstáculos formais à celebração de acordos. Contudo, existem diferenças significativas ao nível dos regulamentos respeitantes às condições laborais dos trabalhadores destacados na Polónia e em muitos outros países da UE. Na Polónia não existe nenhum acordo coletivo laboral sectorial no setor da construção civil, nem fundos equivalentes aos fundos setoriais de proteção.

Neste país, podem-se verificar problemas ao nível da falta de tarifas aplicáveis à remuneração no setor da construção, bem como dificuldades na obtenção de dados referentes aos níveis salariais praticados (existem grandes diferenças regionais a este nível).

Fatores facilitadores da adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser explorados

No caso da ZUS, os atuais acordos com os parceiros Austríacos e Alemães podem ser fatores que impulsionam a celebração de outros acordos. Nos últimos anos, a ZUS tem desenvolvido um processo de informatização das suas atividades, o qual inclui a recolha de dados relevantes sobre as empresas que destacam e sobre os trabalhadores destacados (na área da segurança social). Este último deverá incentivar um processo mais avançado de troca de informação com os parceiros de outros países da UE, com base em ferramentas informáticas desenvolvidas através dos acordos.

Um fator que contribui para uma maior troca de informação por parte da Polónia é a maior abrangência das ferramentas de pesquisa do organismo nacional de estatística, o que torna possível processar uma maior quantidade de dados relativos ao destacamento de trabalhadores, às empresas e às agências de destacamento. É também importante sublinhar o processo aprofundado de monitorização das agências de emprego, que tem sido conduzido mais recentemente pela Inspeção Nacional de Trabalho, permitindo um maior volume e abrangência dos dados obtidos, bem como o acesso aos mesmos.

Plano nacional: **PORTUGAL**

Informação contextual

As principais autoridades que detêm ou monitorizam informação relevante acerca do destacamento de trabalhadores em Portugal, são,

- A Autoridade para as Condições de Trabalho, ACT, à qual as empresas devem submeter as declarações respeitantes aos trabalhadores destacados para ou de Portugal
- O Instituto da Segurança Social, reponsável pela emissão do formulário A1⁽³⁵⁾.

AACT é a principal Instituição Portuguesa responsável pela monitorização dos destacamentos para e de Portugal. Para além do seu papel enquanto autoridade inspetora dos processos de destacamento de trabalhadores, tem também um papel ativo na disseminação de informação e na promoção de reuniões subordinados ao tema do destcamento.

Para além desta entidade, existem mais duas associações de empregadores de relevo — a Associação de Empresas de Construção de Obras Públicas e de Serviços (AECOPS) e a Associação dos Industriais da Construção Civil e Obras Públicas (AICCOPN) – que ocasionalmente promovem, para os seus associados, sessões informativas sobre o destacamento. A Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional (CGTP-IN), e, em particular, o seu sindicato da construção, gerem um conjunto de questões relativas aos trabalhadores portugueses destacados, e reforçam também, publicamente, a necessidade crescente de monitorização da situação dos trabalhadores destacados. Os sindicatos organizaram já diversas campanhas de sensibilização neste sentido.

(35) Um “Documento Portátil” que cada trabalhador tem que ter para certificar que legislação de segurança social lhe é aplicável, já que tem um relação laboral com mais do que um país.

No setor dos transportes, a Associação Nacional de Transportadores Públicos Rodoviários de Mercadorias (ANTRAM), destacou-se pela sua oposição à revisão da Diretiva do Destacamento de Trabalhadores em 2017.

Relativamente à partilha de informação, a ACT encontra-se ativamente envolvida nos processos de troca de informação a nível transnacional, especialmente através do Sistema IMI.

De acordo com os dados disponibilizados através dos documentos A1,⁽³⁶⁾ registaram-se 74,109 formulários A1 emitidos a trabalhadores destacados de Portugal em 2018, 70% dos quais ao abrigo do artigo 12 do Regulamento EC 883/ 2004. Isto corresponde a 51,905 destacamentos, realizados por 27,519 trabalhadores individuais. Em termos absolutos, estes são números relativamente baixos, perfazendo apenas 2.9% de todos os destacamentos na UE. Contudo, estes valores estão acima da média se for considerada a proporção de mão de obra destacada para o estrangeiro, com 0.6% do total da mão-de-obra portuguesa destacada em 2018, comparando com a média da UE de 0.4%, o que é ainda mais evidente no setor da construção. Relativamente aos trabalhadores destacados para Portugal, os números são bastante inferiores, com 28,964 destacamentos realizados em 2018, o que torna Portugal um país sobretudo de envio, com mais 22,941 enviados do que os que são destacados para trabalhar neste país. Contudo, esta diferença está a diminuir, com o aumento progressivo, registado ao longo dos últimos anos, dos trabalhadores que são destacados para Portugal, enquanto o número de trabalhadores destacados de Portugal registou, em 2018, um valor mínimo relativo a um período de oito anos.

'Business case' para a adesão a um acordo existente ou estabelecimento de um acordo com termos semelhantes

A tendência progressiva de fragmentação e flexibilização do trabalho no setor da construção tem causado insegurança laboral e a erosão da proteção dos trabalhadores, em particular no caso dos trabalhadores destacados. Através de entrevistas realizadas a inspetores do trabalho portugueses e a parceiros sociais, foi relatada a existência de um conjunto de práticas abusivas e de exploração ao nível do destacamento de trabalhadores da construção portuguesas. Os inspetores chamam a atenção para a existência de várias formas de práticas abusivas

(36) De Wispelaere F., De Smedt, L. and Pacolet, J. (2019) *Posting of workers: Report on A1 Portable Documents issued in 2018*. European Commission, Brussels.

envolvendo trabalhadores Portugueses a desempenhar o seu trabalho no estrangeiro, no que diz respeito sobretudo a questões relacionadas com as remunerações, a organização do tempo de trabalho, as faltas inexistentes (por motivos alheios ao trabalhador) e formas de recrutamento ilícitas.

Obstáculos à adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser ultrapassados

A ACT considera que a partilha de informação levanta problemas ao nível da proteção de dados pessoais. A organização de empregadores AECOPS refere que a troca de informação entre autoridades públicas de diferentes estados membros teria que permanecer no domínio das autoridades públicas e ser utilizada tendo em vista o interesse público; esta mesma informação não deveria ser facultada a terceiros.

Outros obstáculos incluem:

- atrasos nos processos de partilha de informação entre estados membros, o que afeta a eficiência da inspeção e os respetivos resultados;
- diversos constrangimentos na obtenção da informação necessária devido à barreira da língua, o que acontece mesmo recorrendo a utilização do sistema IMI;
- a presença de duas entidades que partilham competências nesta área: a ACT e o Instituto da Segurança Social, o que dificulta o processo;
- diferenças ao nível da organização de competências em termos de trabalhadores destacados nos diferentes estados membros;
- A necessidade de se estabelecer uma cooperação mais próxima de modo a assegurar uma intervenção mais eficaz.

Fatores facilitadores da adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser explorados

Uma das bases para o desenvolvimento da cooperação internacional é, inquestionavelmente, o “Acordo de Cooperação Administrativa existente entre o Ministério do Trabalho da República Francesa e o Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social da República Portuguesa, relativo ao destacamento de trabalhadores e prevenção do trabalho não declarado” (2017).

Os principais resultados obtidos através deste acordo são: i) a partilha e discussão de informação; ii) o desenvolvimento de atividades de

inspeção conjuntas; iii) o desenvolvimento de atividades ao nível da disseminação e da sensibilização.⁽³⁷⁾

O acordo Portugal – França é considerado como sendo o mais bem-sucedido, sobretudo devido ao facto de ter sido promovido ao nível dos Ministérios e não dos organismos responsáveis pelas inspeções, tendo por isso um maior impacto. Este acordo veio também permitir a inclusão do Instituto Nacional da Segurança Social Português, sendo que este fator é considerado como uma vantagem. Um dos obstáculos identificados pela ACT, em termos do desenvolvimento e da disseminação da informação e das ações inspetivas, é a lacuna existente ao nível do apoio financeiro. Contudo, espera-se que a recentemente criada Autoridade Europeia do Trabalho possa ultrapassar obstáculos deste género.

A ACT considera este acordo como aquele que pode funcionar como exemplo para o estabelecimento de medidas e práticas futuras, baseando-se para isso em dois resultados:

- o estabelecimento de um comité, que se reuniu pela primeira vez em 2018, e reúne-se agora anualmente para poder avaliar e monitorizar o acordo;
- a criação de um grupo de “agentes de proximidade” em ambos os países, o qual é reponsável pela aplicação dos acordos. Esta rede é sobretudo composta por um grupo de inspetores “do terreno” em cada país, os quais trabalham em proximidade por forma a melhorar a cooperação operacional entre França e Portugal no que diz respeito aos trabalhadores destacados, para que se possa garantir o cumprimento dos regulamentos, os direitos dos trabalhadores destacados e uma luta contra a fraude que seja mais eficaz. Esta rede pretende também realizar uma partilha de experiências e práticas inspetivas, particularmente no que diz respeito aos trabalhadores destacados, com o enfoque particular nos setores da construção, do trabalho temporário e da manutenção industrial.

De acordo com a informação facultada por esta instituição, a transferência de atividades relativas ao destacamento de trabalhadores para a Autoridade Europeia do Trabalho (ELA) está em curso e irá certamente afetar os procedimentos anteriores. A ACT já colaborou em dois processos inspetivos piloto no âmbito do acordo bilateral Portugal-França, acreditando então que o trabalho desenvolvido ao abrigo deste acordo irá servir de base para os procedimentos futuros da ELA.

(37) Ver as respetivas “Orientações” produzidas no âmbito do projeto: Veloso, L., Marques, J., and Sales Oliveira, C. (2021), *Guidelines Bilateral Agreement: Portugal-France*. https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2021/03/Guidelines_PT-FR_2021.pdf

Plano nacional: **ROMÉLIA**

Informação contextual

Na Roménia, as principais autoridades envolvidas no destacamento de trabalhadores são:

- Ministério do Trabalho e da Proteção Social (*Ministerul Muncii și Protecției Sociale*, MMPS)
- Inspeção do Trabalho (*Inspekția Muncii*, IM)
- Casa Nacional das Pensões Públicas (*Casa Națională de Pensii Publice*, CNPP)

O Ministério do Trabalho e da Proteção Social desenvolve, coordena e implementa as estratégias e políticas na área dos direitos e responsabilidades, relações laborais, saúde e segurança ocupacionais, comunicação e cumprimento dos padrões exigidos ao nível dos locais de trabalho e da proteção social. Existe um conjunto de autoridades e agências especializadas que auxiliam o Ministério no trabalho desenvolvido.

O Ministério elaborou o enquadramento nacional legislativo relativo ao destacamento de trabalhadores com base na provisão de serviços transnacionais em território Romeno (Lei 16/2017 – destacamento de trabalhadores no contexto da provisão de serviços transnacionais).

A Inspeção do Trabalho é uma agência governamental especializada que desenvolve a sua atividade sob a autoridade do Ministério do Trabalho e da Proteção Social. O seu principal papel consiste na verificação do cumprimento das obrigações por parte dos empregadores em termos das relações laborais, das condições de trabalho, dos padrões exigidos em termos de saúde e segurança no trabalho e outros elementos que contribuem para o processo de trabalho.

A “Casa Nacional das Pensões Públicas” administra e opera o sistema público de pensões, bem como o Sistema responsável pelos acidentes de trabalho e doenças ocupacionais. O CNPP é a instituição competente

pela determinação da legislação aplicável aos trabalhadores migrantes, bem como pela aplicação dos regulamentos europeus na coordenação da segurança social e pelos acordos bilaterais de segurança social dos quais a Roménia faz parte.

No que diz respeito à partilha de informação transnacional, a Inspeção do Trabalho é a autoridade competente com responsabilidades em termos do estabelecimento de ligações, bem como na cooperação administrativa com as autoridades competentes dos outros estados membros e da Confederação Suíça.

O Gabinete de Ligação é apenas organizado ao nível central da Inspeção do Trabalho.

Esta instituição é também responsável pela supervisão das operações de nível geral e pelo funcionamento adequado do IMI (módulo de trabalhadores destacados) ao nível nacional.

Através da Inspeção do Trabalho, a Roménia tem participado na partilha de informação realizada com base no Sistema IMI, desde a sua fase piloto.

O número de candidaturas recebidas ou transmitidas através do Sistema IMI tem vindo a aumentar a cada ano que passa, e a Roménia está entre os estados membros com maior número de pedidos realizados.

De acordo com os valores apresentados pela Comissão Europeia no relatório da implementação da Diretiva 2014/67/EU, em 2018, a Roménia estava em quinto lugar relativamente ao número de pedidos enviados através do Sistema IMI para outros estados membros, com um valor total de 173. Estes pedidos abrangiam questões relacionadas com a partilha de informação, o envio de documentos a prestadores de serviços estrangeiros, a comunicação relative a questões urgentes relacionadas com situações de ilegalidade identificadas aquando da realização de inspeções, bem como os pedidos de notificação relativos à aplicação de sanções por situações de infração ou pedidos de recuperação a nível transfronteiriço).

Relativamente ao número total de pedidos recebidos pela Inspeção do Trabalho através do Sistema IMI, em 2018 a Roménia encontrava-se em terceiro lugar, com 482 pedidos, depois da Eslováquia e da Polónia.

Em termos do tempo médio de resposta aos vários pedidos de informação recebidos através do Sistema IMI, a Roménia posiciona-se dentro do tempo limite estabelecido pela Diretiva 2014/ 67/EU, com uma média de tempo de resposta de 30 dias, enquanto o valor médio da União Europeia é de 43 dias.

De acordo com o disposto na Lei nº 16/2017, relativa à transposição das diretivas europeias relativas ao destacamento, a Inspeção do Trabalho é a autoridade competente para o estabelecimento de mecanismos de ligação, para além de também cumprir o dever de cooperação administrativa com as autoridades competentes de outros estados membros e da

Confederação Suíça. A cooperação administrativa alcançada é transposta pela Inspeção do Trabalho através do cumprimento das disposições contidas no regulamento EU 1024/2012, exercendo o papel definido através do Artigo 5 f) deste mesmo regulamento.

No contexto da cooperação administrativa, a Inspeção do Trabalho responde a pedidos de informação submetidos pelas autoridades competentes de outros estados membros e da Confederação Suíça, realizando também verificações e ações de controlo sobre as regras aplicáveis ao destacamento transfronteiriço de trabalhadores, em particular nos casos de não cumprimento ou abuso na aplicação das regras, incluindo trabalho não declarado e de fraude ao nível das declarações falsas de trabalho por conta própria no âmbito do destacamento de trabalhadores.

Quando a Inspeção do Trabalho não tem a informação solicitada, esta é obtida através das instituições nacionais competentes.

Em relação ao cumprimento dos regulamentos nacionais e europeus sobre a proteção de dados, e de acordo com a lei, a Inspeção do Trabalho é o operador de dados pessoais registado na Autoridade Nacional responsável pela Supervisão do Processamento dos Dados Pessoais.

A Inspeção do Trabalho é, por lei, a instituição que detém responsabilidades ao nível da monitorização do sistema, e da recolha de dados e informação sobre o número de trabalhadores destacados e as suas condições de trabalho.

Os empregadores têm que notificar a Inspeção do Trabalho local da jurisdição onde desenvolvem a sua atividade, com uma antecedência de cinco dias relativamente ao início das operações, tendo que disponibilizar informações sobre o destacamento dos seus trabalhadores e sobre quaisquer alterações relativas a estes mesmos trabalhadores.

É possível identificarem-se alguns padrões geográficos e sociais de destacamento. Por exemplo, os trabalhadores destacados a partir da Polónia trabalham sobretudo nos setores da indústria e da construção.⁽³⁸⁾

A tabela seguinte demonstra a alocação, por setor, dos formulários A1 emitidos para os trabalhadores destacados pela “Casa Nacional das Pensões Públicas” em 2018.

(38) A este respeito são disponibilizados contributos pelos relatórios anuais da Comissão Europeia relativos aos formulários A1, bem como através dos relatórios do Observatório Europeu do Setor da Construção.

Tabela 2:
Formulários A1 emitidos para os trabalhadores destacados
(Art. 12 do Regulamento EC 883/2004), Roménia por setor (2018)

Total de documentos A1 emitidos	69.789
Agricultura	413
Indústria	34.012
Comércio	453
Horeca (Hotéis, restaurantes e cafés)	42
Transportes, armazenamento e distribuição	29.734
Setor financeiro e de negócios	2.986
Serviços sociais	2.149

Fonte: Casa Nacional de Pensões Públicas

Em 2018 os principais países de acolhimento foram: a Alemanha (15,283), a França (6,444), a Itália (5,543), a Bélgica (5,244), a Holanda (3,020) e a Áustria (1, 232).

Tendo como base os dados declarados pelos inspetores do trabalho locais da Roménia, em 2017 existiram 5,200 trabalhadores destacados para este país, a partir de outros estados da União Europeia.

Contudo, é necessário ter em conta que a informação recolhida pelos estados membros com base nas respetivas ferramentas utilizadas para a gestão das declarações, é ainda aproximada.

A Inspeção do Trabalho monitoriza o cumprimento das disposições legais relativas ao destacamento dos trabalhadores. Em 2019, foram conduzidas 233 inspeções e foram aplicadas 40 sanções, das quais quatro foram multas e 36 avisos; foram indicadas 112 medidas com vista à melhoria dos incumprimentos encontrados. Os principais incumprimentos praticados por empresas que destacavam trabalhadores para a Roménia estavam relacionados com falhas ao nível do envio de declarações de destacamento, enquanto que, em termos gerais, as condições de trabalho foram respeitadas. Relativamente às situações de incumprimento existentes entre as empresas que destacam trabalhadores a partir da Roménia, os dados existentes dizem apenas respeito aos relatórios feitos pelas autoridades competentes de outros países sobre as sanções aplicadas por intermédio do sistema IMI. Contudo, o número real de sanções pode ser mais elevado. Relativamente à cooperação administrativa, durante o ano de 2019, a Inspeção do Trabalho recebeu um maior volume de pedidos por parte da Áustria (23) e da Itália (4) os quais consistiam na comunicação de sanções administrativas financeiras a várias empresas romenas com trabalhadores a providenciar serviços a nível transnacional.

Durante o ano de 2018, os resultados das verificações efetuadas para avaliação do cumprimento da Lei nº 16/2017 resultaram na aplicação de 39 sanções, das quais oito eram multas e 41 medidas com vista à melhoria das falhas encontradas.

Em 2017 o resultado das inspeções realizadas para verificar o cumprimento da Lei nº 16/2017, foram 54 sanções aplicadas das quais 10 foram multas e 44 avisos.

De acordo com o relatório de implementação da Diretiva 2014/67/EU, durante o ano de 2017, a Roménia recebeu, através do Sistema IMI, um valor aproximado de 70 pedidos de notificação de decisões impondo sanções financeiras pelo incumprimento, por parte de empresas romenas, das regras de destacamento transfronteiriço e cerca de 10 pedidos de recolha de multas.

A necessidade de dar resposta dentro de um determinado período de tempo, determinado pela Diretiva 2014/67/EU e pelo regulamento 1024/2012 do IMI, bem como as categorias de informação solicitadas, estiveram na base do aumento de inspeções específicas sobre o cumprimento legal, bem como para melhorar a capacidade, por parte dos inspetores, para identificar situações de abusos e irregularidades no processo de destacamento de trabalhadores.

‘Business case’ para a adesão a um acordo existente ou estabelecimento de um acordo com termos semelhantes

45

A “Casa Nacional das Pensões Públicas” não celebrou acordos de cooperação transnacional, relativa ao destacamento de trabalhadores, com instituições semelhantes de outros estados membros da EU, sendo a colaboração estabelecida no quadro dos regulamentos da UE relativos à coordenação da segurança social. A Inspeção do Trabalho considera como sendo apropriada a celebração de acordos internacionais bilaterais com vista à melhoria ao nível da partilha de informação, de modo a proceder a uma verificação mais eficaz das condições de trabalho dos trabalhadores destacados.

A Roménia recorre ao Sistema IMI, para a partilha de informação com todos os outros estados membro da UE, independentemente da existência prévia de outros acordos bilaterais entre a Roménia e outros estados membros. As partes signatárias usam o Sistema IMI para que a partilha de informação seja feita de forma segura, nos acordos realizados com os organismos de inspeção do trabalho da IT, ES e EL. No caso da cooperação estabelecida com HU e PT, o uso do Sistema IMI é combinado com os sistemas convencionais de troca segura de informação.

Em termos gerais, para além de se realizarem trocas de informação com os outros estados membros, existem também outros elementos de interesse:

- realização de campanhas especiais de controle ou preparação de relatórios sobre as condições de trabalho dos nacionais num outro estado, ou outros aspectos de interesse;
- troca de experiências decorrente da participação de inspetores do trabalho nas inspeções de um outro país envolvido no acordo;
- organização de ações de formação de cariz prático, a serem realizadas nos respetivos países, bem como participação em conferências, simpósios e encontros internacionais organizados pelas partes subscritoras;
- partilha de informação, não apenas sobre os trabalhadores destacados no âmbito da provisão de serviços, mas também relativa a boas práticas e experiências ao nível da implementação das diretivas da UE nesta área.

Obstáculos à adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser ultrapassados

O cálculo do número de trabalhadores destacados (nos países estados membro da UE) é particularmente desafiante e só estão disponíveis estimativas (ao nível Europeu). A delimitação do fenómeno é a primeira questão, uma vez que a definição dos trabalhadores destacados depende do enfoque.

A troca de informação de âmbito transnacional é encarada de formas diversas, devido à “margem de manobra” dada aos diferentes países, em termos da criação de sistemas para a declaração de trabalhadores destacados.

É necessário conseguir-se efetuar uma melhoria ao nível das fontes dos dados disponibilizados sobre destacamento, por forma a garantir a existência de uma competição justa entre as empresas nos estados membros. Não existem dados precisos quanto ao número de trabalhadores destacados, as suas características e as suas condições de trabalho.

Os dados fornecidos através dos formulários A1 continuarão a constituir a principal fonte de informação disponível sobre destacamento, uma vez que cobre todos os estados membros e que é a única fonte que providencia dados comparáveis. Contudo, é agora possível complementar os dados conseguidos através do formulário A1 com informação que advêm das declarações de destacamento, com base no Artigo 9 da Diretiva relativa ao cumprimento.

Dependendo das responsabilidades atribuídas a cada uma das partes signatárias, podem ocorrer atrasos adicionais uma vez que determinadas competências podem-se encontrar divididas por mais de que um ator a nível nacional. Por exemplo, na Irlanda, as relações laborais e a saúde e segurança ocupacionais são abrangidas por duas agências distintas,

enquanto que na Roménia ambos os aspetos são geridos por uma única agência.

De acordo com a legislação nacional e a prática na Roménia, os ministérios e autoridades públicas subordinadas ou sob a sua coordenação, podem celebrar protocolos ou memorandos de entendimento com instituições semelhantes de outros países, se se verificar que:

- têm poder legal para assinar os documentos necessários a essa cooperação, o que é estipulado pelas leis ou estatutos de criação e funcionamento; e
- que estes protocolos, ou memorandos de entendimento, não vêm criar, alterar ou extinguir direitos legais ou outros, aos quais seja aplicável a legislação pública internacional.

Estes protocolos, ou memorandos de entendimento, são negociados pelas instituições intervenientes e são sujeitos, previamente à sua celebração, a opinião do Ministério dos Negócios Estrangeiros, passando depois a vigorar à data da sua assinatura.

Se os acordos ou protocolos assinados entre as instituições, vierem a criar, modificar ou extinguir direitos legais ou outros e obrigações contemplados pela legislação pública internacional, isto será abordado à luz da Lei nº 590/2003 relativa aos Tratados, como sendo sendo subsequentemente modificados e revistos estando por isso sujeitos a diferentes procedimentos relativamente à sua negociação, celebração e entrada em vigor.

Esta lei regulamenta as condições segundo as quais os tratados ou acordos podem ser celebrados, quer ao nível governamental, quer departamental, e estabelece também todos os procedimentos a serem seguidos desde o momento da aprovação do início das negociações, até ao momento em que assinam estes mesmos tratados/acordos.

De acordo com as disposições que integram esta lei, os tratados assinados tanto ao nível governamental como departamental, são submetidos ao governo para aprovação.

A publicação no “Diário Oficial da Roménia” e a entrada em vigor dos acordos adotados por decisão governamental, podem ser adiados até que estejam concluídos os procedimentos de aprovação por diversas instituições ou autoridades públicas, bem como a consulta a parceiros sociais.

A priorização de acordos específicos pode mitigar as situações de atraso. Estas priorizações devem ser atingidas através de um processo objetivo, tendo em conta o alcance do fenómeno de diáspora e o número de situações de destacamento. Após a conclusão desta análise, a ser realizada pelas autoridades competentes, o negociador pode pedir às agências subordinadas para procederem ao normal desenvolvimento do processo. Tal não se afigura como algo fácil quando o acordo é assinado ao nível

governamental e um grande número de intervenientes (ministérios e agências) se têm que pronunciar.

Fatores facilitadores da adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser explorados

As principais preocupações que podem levar à adoção ou criação de um acordo são o destacamento ilegal e o incumprimento de leis relativas às condições de trabalho e também à saúde e segurança no trabalho dos cidadãos de um país que trabalham no território de outro país.

Uma característica muito importante do acordo é o mapeamento de áreas comuns de interesse. Dependendo das partes intervenientes, isto pode variar de forma considerável. Um país que, por exemplo, receba um elevado número de trabalhadores destacados pode pretender priorizar a ação, enquanto que um país que tem uma ampla diáspora pode enfatizar a importância da informação e das medidas relativas à saúde e segurança ocupacionais. Todas estas áreas de prioridade devem ser identificadas e expostas no texto final e a priorização deve ser acordada aquando da sua elaboração pelas partes subscritoras.

A título de exemplo, os protocolos de cooperação celebrados entre a Itália e a Espanha foram assinados com base no elevado número de cidadãos Romenos a trabalhar/a serem destacados em/para Itália e Espanha. Estes documentos têm como objetivo garantir que os trabalhadores Romenos beneficiem das mesmas condições de trabalho que os trabalhadores locais.

48 As instituições que subscrevem um acordo beneficiam de um reforço ao nível das atividades de cooperação bilateral, o que significa que também melhoram a sua capacidade para informar os trabalhadores acerca dos seus direitos e obrigações e para os proteger.

Plano nacional: **ESPAÑA**

Informação contextual

A autoridade mais relevante em Espanha que garante o cumprimento da Diretiva 96/71 é a Agência Estatal para a Inspeção Laboral e Segurança Social (Organismo Estatal Inspección de Trabajo y Seguridad Social – ITSS). Os poderes administrativos atribuídos a este organismo conferem-lhe a legitimidade, através da sua esfera de competências e dos corpos constitutivos da sua estrutura, para monitorizar o cumprimento das regras de cariz social, impor sanções, aconselhar, conciliar, mediar e arbitrar neste âmbito.

Este conjunto de regulamentos sociais inclui aqueles que se relacionam com questões laborais, com a prevenção de riscos ocupacionais, com a segurança e proteção sociais, emprego, formação profissional e proteção nas situações de desemprego, economia social, emigração, movimentos migratórios, trabalho realizado por estrangeiros, igualdade de tratamento e de oportunidades e não discriminação nos empregos.

A ITSS é o corpo responsável pela monitorização e cumprimento das regras relativas aos trabalhadores destacados de acordo com a provisão transnacional de serviços realizada por empresas dentro da União Europeia, em concordância com a Diretiva 96/71 EC. Este organismo é também responsável pela monitorização do fluxo de trabalhadores vindos de outros estados membros da UE de acordo com a livre circulação de trabalhadores, recrutados diretamente pelas empresas, bem como de cidadãos externos à EU.

É realizado um trabalho de proximidade com os organismos de segurança social e com as forças de segurança pública, que são requeridas para determinadas ações.

A ITSS é também a autoridade responsável pela celebração de acordos de colaboração e de partilha de informação, através da sua Subdireção Geral para as Relações Institucionais e Assistência Técnica. Atualmente, esta

Subdireção Geral tem a responsabilidade de monitorizar os acordos de colaboração assinados com Portugal e França.

O destacamento de trabalhadores não é um assunto amplamente discutido no contexto espanhol. Ao nível das políticas, a posição do Governo Espanhol tem sofrido algumas variações ao longo dos últimos 20 anos. Aquando da sua integração na UE, a Espanha era um país com um custo de mão de obra baixo, não sendo por isso um dos países defensores de restrições mais apertadas ao nível da mobilidade dos trabalhadores. Desde 2006, quando outros estados membros com custos de mão de obra comparativamente mais baixos se tornaram parte da UE (por exemplo a Roménia, etc), Espanha estava entre os países que exigiam a implementação de várias restrições em relação ao domínio e ao número limite de trabalhadores que poderiam ser destacados a partir destes países (Wagner, 2015). Neste contexto, convém referir que o governo Espanhol trabalhou no desenvolvimento da cooperação transnacional, com o intuito de reforçar a regulamentação do trabalho destacado através da existência de acordos internacionais. Como resultado, a Inspeção do Trabalho e da Segurança Social Espanhola celebrou acordos de cooperação bilateral tanto com países com um custo de mão de obra mais elevado (França), como com países com um custo de mão de obra inferior (Portugal, Polónia e Roménia) (Inspeção do Trabalho e da Segurança Social, 2018)

A Confederação Espanhola de Organizações de Empregadores (CEOE) está entre os parceiros sociais que ainda não publicaram nenhuma posição oficial relativamente a este tópico. Eles defendem sobretudo que os governos deveriam disponibilizar informação precise e atualizada relativamente às regras aplicáveis, de forma a o cumprimento dos regulamentos existentes seja mais fácil para as empresas. Do lado dos trabalhadores, os sindicatos consideraram a nova diretiva como algo bastante positiva. A sua posição é idêntica à que foi expressa pelos sindicatos europeus os quais, segundo Riesco-Sanz et al. apoiam a nova diretiva pelo facto de esta “reconhecer, de forma explícita, o intuito de se oferecer proteção legal aos trabalhadores destacados, em vez de ser um mecanismo de provisão de serviços prestados por empresas a nível do Mercado único”.

Relativamente à partilha de informação, os inspetores do trabalho e da segurança social estão ativamente envolvidos na partilha de informação transnacional, sobretudo quando esta é realizada através do Sistema IMI. Contudo, Espanha assinou também acordos de cooperação e partilha de informação com outros países como França, Portugal, Roménia e Polónia, com resultados diferentes.

A Inspeção do Trabalho coopera com diversas organizações como A Tesouraria da Segurança Social e o Instituto Nacional de Segurança e Saúde Ocupacional, com o objetivo de abordar as diversas situações

decorrentes do destacamento de trabalhadores, sobretudo quando é necessário realizar intervenções conjuntas. Contudo, a Inspeção do Trabalho tem competências ao nível da monitorização do cumprimento dos regulamentos de ordem social e o seu reforço.

Relativamente ao fluxo de trabalhadores, a Espanha era sobretudo um país de acolhimento de trabalhadores destacados. Contudo, esta situação foi alterada com a crise financeira. Desde 2011, a Espanha passou a qualificar-se como país de envio que emite mais formulários A1 do que aqueles que recebe.

Analisando os formulários A1 recebidos por Espanha, é possível observar-se que este país se coloca em sétimo lugar em termos da ordenação dos países da UE por número de trabalhadores destacados recebidos em 2017, com 60,488 trabalhadores destacados para Espanha (3% empregados por conta própria). Os setores onde se registaram mais trabalhadores destacados foram os dos transportes, indústria e construção.

Em relação ao número de trabalhadores espanhóis destacados para outros países Europeus, Espanha estava no terceiro lugar relativamente ao número de trabalhadores enviados em 2017 (101, 868).

O número de formulários A1 emitidos por Espanha tem registado um crescimento anual desde 2010. Entre 2016 e 2017, este número aumentou 10,4%, e entre 2010 e 2017 151%.

A pesquisa qualitativa, focada tanto nos trabalhadores destacados para Espanha como naqueles que foram destacados a partir de Espanha, demonstrou que, em termos gerais, os resultados são semelhantes aos de outros países europeus. Estes refletiram que os trabalhadores destacados estão geralmente expostos a condições de trabalho inferiores aquelas a que estão expostos os trabalhadores nativos.

Os principais problemas que afetam os trabalhadores destacados estão relacionados com questões ao nível da igualdade em termos remuneratórios e das regras relativas ao limite de horas trabalhadas (horas extra, etc), bem como a questões relacionadas com a falta de condições do alojamento oferecido.

‘Business case’ para a adesão a um acordo existente ou estabelecimento de um acordo com termos semelhantes

No caso Espanhol, um dos acordos de cooperação transfronteiriço que teve um nível de sucesso bastante significativo foi o celebrado entre as autoridades laborais de Espanha e de Portugal. Foi assinada uma declaração de intenções em 1998 e que, em 2002, foi seguida de um acordo de colaboração que vigora até aos dias de hoje. As principais características deste acordo passam pelo facto de se tratar de um acordo administrativo o qual se concentra na troca de informação entre as

autoridades inspetoras de Espanha e de Portugal, e que se baseia também nas necessidades de cooperação sentidas nestes dois países.

Este acordo tornou possível um enquadramento de colaboração estável, o qual se concentra nas seguintes áreas:

- saúde e segurança ocupacional;
- acidentes de trabalho: relatórios de acidentes de trabalho e notificação imediata dos mesmos;
- autorizações de trabalho para cidadãos externos à UE;
- verificação de ações de verificação de empresas domiciliadas no país vizinho: a) cauções, pedidos de documentação e identificação do representante legal; b) notificação de infrações;
- troca de informação relativa ao fluxo de trabalhadores;
- cooperação e assistência na área da partilha de informação em consonância com a Diretiva 96/71/EC.

O acordo tornou possível um maior conhecimento dos dois países a vários níveis: político, legal e operacional.

Ele pressupõe também a utilização de ferramentas de gestão bastante simples, as quais têm sido respeitadas por todas as partes integrantes, independentemente das mudanças governativas que têm ocorrido ao longo dos anos. Um modelo semelhante poderia também ser utilizado noutros acordos de cooperação entre Espanha e outros países diferentes. Acordos de cooperação com estas características tornam possível uma maior rapidez nos processos de partilha de informação e de dados, o que tem um impacto positivo, quer nos trabalhadores, quer nas empresas e nos sistemas de gestão das diferentes administrações.

Obstáculos à adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser ultrapassados

Uma das possíveis falhas existentes ao nível dos acordos de cooperação é o facto de os parceiros sociais não estarem presentes nos comités de monitorização. O seu envolvimento seria um fator positivo, pois quer os sindicatos, quer as organizações de empregadores monitorizam também a situação dos trabalhadores destacados, estando por interessados numa maior transparência e eliminação das situações de fraude neste tipo de provisão transnacional de serviços. Isto poderia ocorrer em simultâneo com o desenvolvimento de mecanismos que garantam a proteção e segurança dos dados pessoais.

Fatores facilitadores da adesão ou estabelecimento de acordos e forma como estes podem ser explorados

As novas estruturas criadas pela Comissão Europeia e pela Autoridade Laboral Europeia (ELA) poderiam ser um fator importante em termos de se poder assegurar a legalidade do processo de troca de informação, bem como de se poderem criar enquadramentos para a colaboração permanente entre países com vista ao desenvolvimento de planos conjuntos para a melhoria das condições dos trabalhadores destacados.

CONCLUSÕES

Durante este projeto, existiu um total de 11 acordos que foram avaliados e discutidos, no enquadramento de uma comparação e debate a um nível mais abrangente entre os diversos países, os quais se encontram sintetizados neste Relatório Final.

Esta análise, enriquecido com a realização de quarto eventos *online* nos quais foram apresentados e discutidos os acordos, sublinha algumas preocupações recorrentes bem como algumas limitações em termos das práticas correntes de cooperação administrativa nos países considerados, bem como algumas possibilidades de resposta.

Em termos gerais, é interessante poder verificar que todos os acordos que contaram com a participação de inspetores do trabalho e de Ministérios, identificaram a questão dos acidentes laborais como um problema transversal, no que diz respeito à prevenção dos acidentes, e também à gestão de multas e acesso a benefícios. Estas questões reforçam o facto de que as regras aplicáveis ao destacamento, tal como outras em áreas diversas em que trabalhadores correm o risco de exploração, devem priorizar objetivos como a proteção social e da saúde, especialmente nos setores mais expostos a estes riscos como é o caso do setor da construção. Em termos mais específicos, e no que diz respeito à cooperação e partilha de informação, como sublinhado sobretudo nos planos nacionais da Bulgária e de Portugal, a melhoria ao nível da cooperação administrativa deve ser apoiada por uma forte vontade política, em conjunto com a consequente alocação adequada de recursos financeiros para pôr em práticas as ações necessárias.

A maior parte dos acordos assinados por autoridades públicas e estudados no âmbito deste projeto, pressupõem não apenas um compromisso com a partilha dados ou informação, o que, possivelmente, exige um esforço acrescido em termos de recursos humanos. mas também uma partilha conjunta de conhecimento, formação, inspeção ou atividades de sensibilização, o que pode ser difícil de implementar quando não existem os recursos adequados, tais como, por exemplo, para se poder participar numa formação ou para implementar uma inspeção conjunta no estrangeiro. Estas atividades têm uma importância crucial em termos

de se poder equipar os inspetores com o conhecimento relevante da legislação de outros países, o que, por sua vez, é necessário para facilitar a cooperação transfronteiriça. Tal como acontece nos acordos assinados pela Bulgária com a França e com a Noruega, a cooperação pode até ir mais além do estritamente necessário em termos de combate à fraude e de facilitar a aplicação da legislação vigente, existindo também uma partilha ao nível da partilha de boas práticas entre os organismos envolvidos o que, por sua vez, irá contribuir, de forma proativa, para a melhoria do enquadramento legal nacional e das medidas de execução. De entre as preocupações recorrentes e dos limites impostos à cooperação, os quais já tinham emergido nos projetos Post Lab e EU Post Lab, surge também como relevante o papel das “relações e dos contactos pessoais”. De certa forma, se as atividades de cooperação internacional não são encaradas como tarefas das autoridades envolvidas, tornando-se, inversamente, o resultado de atividades de boa vontade de determinados inspetores, a substituição destes inspetores pode ameaçar a cooperação. Por forma a se poder transformar as relações pessoais numa força em vez de uma ameaça, os acordos selecionados contemplam um sistema de governança.

Por norma, são organizados comités e reuniões anuais, o que se pode verificar, por exemplo, no acordo existente entre a Bulgária e a Noruega, ou entre a Espanha e Portugal. Isto pressupõe que as partes envolvidas selecionem uma pessoa responsável, que a substituam se necessário e que partilhem o progresso atingido nas áreas acordadas, bem como nas medidas concretas que se comprometem mutuamente a implementar.

Outra questão chave, sobretudo para França, Portugal, Polónia e Roménia, prende-se com a possível ramificação de competências e, portanto, de dados, entre diferentes instituições, o que não é necessariamente distribuído da mesma forma em todos os estados membros da UE. Esta questão, que se encontra relacionada sobretudo com as diferentes competências e âmbitos de ação de diversos organismos inspetivos e de instituições de segurança social, foi abordada no caso de Portugal e da Roménia através do envolvimento dessas instituições nos sistemas de cooperação bilaterais. Por um lado, a multiplicação dos atores envolvidos pode tornar os processos de cooperação e governança mais lentos. Por outro lado, para além das limitações que afetam a cooperação internacional, as próprias autoridades nacionais podem também elas estar sujeitas a limitações em termos do acesso a dados relevantes de outras instituições no seu país.

Neste sentido, e tal como já tinha sido reforçado no Relatório Final do EU Post Lab, é essencial tornar o processo de partilha de dados a nível nacional mais célere e fluido, pelo menos no que diz respeito às informações chave necessárias para a verificação do cumprimento das leis laborais e das disposições relativas à segurança social e à saúde e segurança no trabalho.

Uma experiência interessante é a experiência italiana “DURUC” a qual permite que as instituições de segurança social Italianas e os fundos setoriais tenham acesso à informação que é disponibilizada através de uma plataforma, acerca do cumprimento ou incumprimento por parte de determinada empresa em relação ao pagamento das contribuições para os fundos setoriais ativos no setor da construção. Poder-se-iam desenvolver ferramentas semelhantes noutros países, as quais iriam servir de apoio à regularidade de emprego, possivelmente permitindo às empresas o acesso a informação chave necessária para a verificação das condições de trabalho ao longo da cadeia de subcontratação.

Em relação ao envolvimento dos parceiros sociais e dos fundos setoriais, os planos da Bulgária e da França oferecem exemplos ao nível do envolvimento destes últimos. À luz das relações estabelecidas entre as empresas e os trabalhadores, as organizações de empregadores e os sindicatos podem-se tornar aliados no processo de disseminação das provisões e termos de emprego a ser respeitados, bem como na melhoria ao nível do cumprimento e da disponibilização de informação para campanhas e ações a serem implementadas.

Os acordos iniciados por fundos setoriais na Itália e na França, revelam, por sua vez, a capacidade, por parte dos fundos, de simplificar o processo de destacamento, ao mesmo tempo que se monitoriza o cumprimento pelo pagamento das contribuições devidas para os elementos salariais intermédios. Estes acordos poderiam estender-se a outros países, desde que: i) se verifique a existência de organismos de natureza semelhante; ii) as contribuições constituam uma proporção do salário que seja semelhante; iii) o fundo tenha um mandato para o fazer e que este advenha da lei e dos administradores (no caso de França das organizações de empregadores, e no caso de Itália dos parceiros sociais).

Ascomparações estabelecidas durante os eventos do projeto, demonstraram que a cooperação entre as autoridades públicas e os fundos setoriais poderia também auxiliar no cumprimento ao nível do pagamento dos salários e das contribuições para a Segurança Social.

Por exemplo, no seguimento da lei, o fundo alemão SOKA BAU tem acesso às declarações preventivas de destacamento, permitindo que estas alcancem o seu objetivo legítimo de se certificar que as empresas que destacam trabalhadores no setor da construção incluem os trabalhadores no esquema de pagamento de férias SOKA BAU.

Em Itália, graças ao certificado DURC, a CNCE pode ter a garantia que as empresas de construção não evadem às contribuições para os fundos setoriais. A iminente extensão do “Congruità” a nível nacional, ou seja, um certificado emitido se o número de trabalhadores registados estiver em conformidade com a mão de obra necessária ao desempenho de determinado trabalho de construção, irá contribuir para desencorajar a prática do trabalho não declarado e do destacamento de trabalhadores irregular.

Por fim, o acordo realizado entre a ZUS e a SOKA BAU, oferece outra possibilidade em termos de cooperação. Através da ligação entre um instituto de segurança social e um fundo sectorial, ela permite a este último ter garantias de que as contribuições da segurança social são pagas sobre elementos salariais intermediados no estrangeiro, por trabalhadores Polacos enviados para a Alemanha, o que vai também facilitar o acesso aos respetivos subsídios quando o processo de destacamento estiver concluído.

Em termos gerais, os resultados comparativos, bem como as sugestões que surgiram a partir da pesquisa e dos resultados apresentados ao nível de país, explorados nas secções anteriores, podem ser particularmente relevantes para as atividades da recentemente criada Autoridade Europeia do Trabalho, a qual poderá aproveitar as experiências e o conhecimento desenvolvido para criar novos caminhos para a cooperação entre estados membros, quer em termos de partilha de conhecimento e aprendizagem mútua, quer em termos de acesso a dados e informações relevantes para se garantir o cumprimento das regras relativas ao destacamento.



Este informe se ha realizado para el proyecto ISA, que ha recibido financiación en el marco de la convocatoria de propuestas VP/2018/011 de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea. Las opiniones aquí expresadas reflejan únicamente la opinión de los autores. La Comisión Europea no es responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida en él.



Coordinador del Proyecto (Italia)
www.cnce.it



(Polonia)
<http://zzbudowlani.pl/>



КАМАРА НА СТРОИТЕЛИТЕ В БЪЛГАРИЯ
BULGARIAN CONSTRUCTION CHAMBER

(Bulgaria)
<https://ksb.bg/>



Instituto Universitário de Lisboa



(Portugal)
<https://www.iscte-iul.pt/>



Association Européenne des Institutions Paritaires
 European Association of Paritarian Institutions

(Belgica)
<https://aeip.net/>



**MINISTERUL MUNCII
 ȘI PROTECȚIEI SOCIALE**

(Romania)
<http://mmuncii.ro/>



(Francia)
<http://www.irshare.eu/en/>



(España)
<https://notus-asr.org/>



(Italia)
www.fondazionebrodolini.it



Organização Associada (Portugal)
<https://www.act.gov.pt>

AUTORIA Y AGRADECIMIENTOS

El informe final de ISA ha sido elaborado por: Iudicone, F., Zheleva, M., Turlan, F., Antova, D., Baron, B. M., Virgilio, G., Kus, J., Veloso, L., Marques, J., Sales Oliveira, C., Tache, C., e Frías, J.

Los colaboradores de los diferentes capítulos han sido los siguientes:

- Introducción y conclusiones – Feliciano Iudicone (FGB)
- Plan de País: Bulgaria – Maria Zheleva, Djani Antova (BCC)
- Plan de País: Francia – Frederic Turlan (IR Share)
- Plan de País: Italia – Feliciano Iudicone (FGB), Bianca Maria Baron, Giacomo Virgilio (CNCE)
- Plan de País: Polonia – Jakub Kus (ZZ Budowlani)
- Plan de País: Portugal – Luísa Veloso, Joana Marques, Catarina Sales Oliveira (ISCTE IUL)
- Plan de País: Rumanía – Cristian Tache (MoLSJ)
- Plan de País: España Julia Frías (Notus)

El equipo del proyecto ISA agradece a todos los expertos y partes interesadas que participaron en los eventos del proyecto y contribuyeron a la evaluación de los acuerdos de cooperación y al debate sobre las recomendaciones políticas.

Puede encontrar más información sobre el proyecto en el sitio web:

www.isaproject.eu

TABLA DE CONTENIDOS

Introducción	pag.	5
<hr/>		
Plan de País: BULGARIA	pag.	9
<hr/>		
Plan de País: FRANCIA	pag.	17
<hr/>		
Plan de País: ITALIA	pag.	26
<hr/>		
Plan de País: POLONIA	pag.	31
<hr/>		
Plan de País: PORTUGAL	pag.	37
<hr/>		
Plan de País: RUMANÍA	pag.	41
<hr/>		
Plan de País: ESPAÑA	pag.	49
<hr/>		
Conclusiones	pag.	54
<hr/>		

INTRODUCCIÓN

El proyecto ISA – *Acuerdos de Intercambio de Información* – está promovido por la Comisión Nacional Paritaria de las cajas de la construcción (Commissione Nazionale Casse Edili – CNCE) y cuenta con la participación de la Fondazione Giacomo Brodolini (FGB), como coordinador científico, y otros socios de seis países de la UE a los que se dirige la acción, a saber: BCC (Bulgaria), IR Share y UCF (Francia)⁽¹⁾, ZZ Budowlani (Polonia), ISCTE-IUL (Portugal), MoLSJ (Rumanía), y Notus (España), El consorcio también incluye a AEIP, como socio a nivel europeo, y a ACT (Portugal)⁽²⁾ actor institucional clave, como organización asociada.

El proyecto aborda la cooperación transnacional en el ámbito del desplazamiento de trabajadores, reconociendo su papel clave para garantizar una correcta aplicación y cumplimiento de las normas de la UE sobre el desplazamiento.

A lo largo de la vida del proyecto (enero de 2019 – marzo de 2021), los socios implementaron un proceso destinado a mejorar las prácticas existentes mediante: la obtención de información contextual relevante, la selección y evaluación de los acuerdos existentes para el intercambio de información transnacional, el debate de los primeros resultados con las autoridades públicas, los interlocutores sociales, los fondos sectoriales y otras partes interesadas; la identificación de las lagunas existentes y las oportunidades de mejora. Como resultado el proyecto ha producido:

- Documentos informativos por país, que proporcionan información contextual de cada país participante en el proyecto;
- Guías que ilustran las características de 11 acuerdos seleccionados y que evalúan sus logros para orientar su posible ampliación;

(1) IR Share ha sustituido a la UCF, en el consorcio, a partir de diciembre de 2020 y ha contribuido a la redacción del presente informe.

(2) Mas información acerca de esta entidad puede obtenerse en el link <https://www.isaproject.eu/consortium/>

- Dos seminarios online y dos talleres de trabajo, online, para discutir los primeros hallazgos del proyecto⁽³⁾.
- “Planes a nivel de país” que evalúan la cooperación administrativa, en el ámbito del desplazamiento, para cada país cubierto por la asociación y que se adjuntan a este Informe Final.

Como tarea principal del proyecto, los socios seleccionaron 11 acuerdos, que pueden clasificarse según la siguiente tabla:

TABLA 1:
Lista de acuerdos analizados en las Guías del Proyecto

Tipo de acuerdo	Nombre	Ámbito geográfico
Acuerdos firmados por las inspecciones de trabajo	Acuerdo de cooperación trasfronterizo entre la Inspección de trabajo de España y Portugal es	ES-PT
	Acuerdo de cooperación trasfronterizo entre la inspección de trabajo de España y Francia	ES-FR
	Acuerdo de cooperación e intercambio mutuo de información entre GLI EA, dependiente del Ministerio de Trabajo y Política Social de la República de Bulgaria, y la Autoridad de Inspección de Trabajo del Reino de Noruega	BG-NO
	Acuerdo relativo a la cooperación bilateral y al intercambio de información entre la Inspección Nacional de Trabajo de la República de Polonia y la Autoridad del Entorno Laboral del Reino de Dinamarca	PL-DK
Acuerdos promovidos por los Ministerios de Trabajo	Acuerdo de cooperación administrativa transfronteriza entre Bulgaria y Francia firmado por el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales de la República de Bulgaria y el Ministerio de Trabajo, Asuntos Sociales, Familia y Solidaridad de la República Francesa	BG-FR
	Acuerdo de cooperación administrativa entre el Ministerio de Trabajo de la República Francesa y el Ministerio de Trabajo, Solidaridad y Seguridad Social de la República Portuguesa sobre el desplazamiento de trabajadores y la prevención del trabajo no declarado	FR-PT
	Acuerdo bilateral entre la Autoridad de las Condiciones de Trabajo de Portugal y el Servicio de Control de las Leyes Sociales y el Servicio de Control del Bienestar en el Trabajo, ambos del Servicio Público Federal de Empleo, Trabajo Social y Consulta del Reino de Bélgica	PT-BE
	Acuerdos de cooperación para luchar contra el desplazamiento ilegal y la infracción de la legislación en el ámbito de las relaciones laborales, las condiciones de trabajo y la salud y seguridad en el trabajo, firmados por Rumanía con Grecia, Hungría, Italia, Portugal y España	RO - EL RO-HU RO-IT RO-PT RO-ES

(3) Extracto de los eventos disponible en el Canal You Tube de CNCE:
<https://www.youtube.com/channel/UCKmSXCP1poO33IWJ154JTsw>

Tipo de acuerdo	Nombre	Ámbito geográfico
Acuerdos que involucran a los fondos sectoriales	Acuerdos bilaterales transnacionales entre la CNCE italiana y los fondos sectoriales activos en otros países de la UE	Varios Países (Foco en IT-DE)
	Acuerdos bilaterales transnacionales entre la UCF francesa y los fondos sectoriales activos en otros países de la UE	Varios Países (Foco en FR-DE)
	Acuerdo entre el Instituto de Seguridad Social (ZUS) (Polonia) y SOKA-BAU (Alemania)	PL-DE

A lo largo del informe se hace referencia a las Directrices y a los documentos informativos de los países, todos ellos disponibles en el sitio web-site www.isaproject.eu. Los resultados de los anteriores proyectos Post-Lab y Post-Lab de la UE también sirvieron de base para el análisis ⁽⁴⁾. De hecho, ISA representa la continuación natural de estos proyectos anteriores, el primero presentando buenas prácticas e identificando el fraude existente en los ámbitos del desplazamiento y el trabajo no declarado, y el segundo explorando y evaluando conjuntos de datos potencialmente útiles para atajarlos.

Los principales capítulos del informe están estructurados como “planes a nivel de país”, que exploran los logros actuales y la posible evolución de las actividades de cooperación existentes, estudiadas durante el proyecto. En particular, cada plan a nivel de país incluye:

- **Información contextual** (es decir, información sobre posibles aspectos relevantes: autoridades que poseen o supervisan la información pertinente; características y posición sobre el desplazamiento y el intercambio de información transfronteriza de las partes interesadas; características de las iniciativas existentes de intercambio de información transfronteriza; posibles disposiciones legales relativas al intercambio de información transfronteriza; flujos de trabajadores desplazados, presencia de fraude u obstáculos a la libre circulación);
- **“Caso de estudio”** para reforzar la adhesión a un acuerdo existente o para la celebración de un acuerdo similar (características más relevantes del acuerdo, posibles beneficios de la adopción del acuerdo para cada parte interesada);
- **Obstáculos para la adhesión o la puesta en marcha del acuerdo y cómo podrían abordarse** (por ejemplo: falta de datos, presencia/ ausencia de disposiciones relevantes establecidas por la ley o los convenios colectivos);

(4) Los informes de EU Post Lab y Post-Lab están disponibles en diferentes idiomas en el siguiente enlace: www.tinyurl.com/eupostlab

- **Los factores que impulsan la adhesión o el establecimiento de acuerdos y cómo podrían aprovecharse** (por ejemplo, la presencia de información más detallada o fiable que la que se comparte en el acuerdo, la posibilidad de incorporar a un grupo más amplio de actores interesadas, la presencia de condiciones de apoyo).

Una sección final comparando los resultados de los planes a nivel nacional y los resultados de proyectos anteriores, cierra el informe. Las conclusiones también ofrecen algunas recomendaciones generales dirigidas a los interlocutores sociales y a los responsables políticos.

Plan de País: **BULGARIA**

Información de contexto

En Bulgaria, las principales autoridades que poseen o controlan la información relevante sobre los trabajadores desplazados son:

- La Agencia Nacional de Recaudación (NRA);
- La Agencia Ejecutiva de la Inspección General de Trabajo (EA GLI);
- El Ministerio de Trabajo y Política Social (MLSP).

La agencia Nacional de Recaudación es responsable de la emisión de los documentos A1, de la gestión de todos los datos de la empresa relacionados con el tipo de actividad y los ingresos generados en el territorio de Bulgaria y en el extranjero, de los aspectos contractuales y de la adhesión a los requisitos para el desplazamiento de trabajadores según la Directiva correspondiente. La Agencia gestiona, entre otros, los siguientes datos: tipo de actividad de la empresa desplazada, número de empleados, tipo de contratos de trabajo y legislación laboral aplicable, ingresos de la empresa en Bulgaria y en el país de acogida. En caso de que las empresas no cumplan algunos de los requisitos, la ANR puede denegar la expedición del documento A1

El Ministerio de Trabajo y Política Social tiene competencias sobre las relaciones laborales y la aplicación de la política laboral con el objetivo general de mejorar la calidad y la seguridad en el trabajo, protegiendo el empleo, el bienestar y los derechos sociales de los trabajadores. En el ámbito de las relaciones internacionales, el Ministerio suscribe acuerdos de cooperación en materia de seguridad social y condiciones de trabajo. La Agencia Ejecutiva de la Inspección General de Trabajo, dependiente del Ministerio de Trabajo y Política Social, supervisa el cumplimiento de la legislación laboral y de salud y seguridad en Bulgaria. Sus actividades se basan en los principios de publicidad y prevención durante las inspecciones de trabajo, la cooperación con las instituciones, los interlocutores sociales y las ONG. Además, el GLI EA proporciona

asesoramiento técnico y apoyo sobre todas las cuestiones relacionadas con el trabajo y el desplazamiento de los trabajadores. La Agencia, también mantiene el portal de información oficial para las empresas y los trabajadores desplazados a Bulgaria. El portal proporciona datos sobre las condiciones de trabajo, los salarios mínimos, la remuneración, la movilidad laboral, los convenios colectivos a nivel sectorial y nacional, las definiciones legales, las sanciones, etc. Según el art. 53, p. 3 de la ley laboral, todos los convenios colectivos, firmados para todos los sectores a nivel nacional, deben ser registrados en el GLI EA. Además, la Agencia proporciona información sobre los salarios mínimos en los Estados miembros de la UE y procesa las solicitudes de los ciudadanos empleados en el extranjero.

La GLI EA controla y supervisa las actividades de las agencias de colocación, en Bulgaria y en el extranjero y está facultada para realizar inspecciones, que en ocasiones se llevan a cabo en colaboración con el Ministerio del Interior, la Agencia de Empleo y otras instituciones pertinentes. GLI EA controla el proceso de desplazamiento de trabajadores a la UE y a terceros países. En 2019, la Agencia ha realizado 730 inspecciones a trabajadores desplazados, el mayor número de ellas en el ámbito del transporte y la construcción. En 2019, las infracciones más problemáticas, relacionadas con los trabajadores desplazados en el sector de la construcción en la UE, son la documentación irregular, la remuneración no devengada y no pagada o, el pago de salarios inferiores a los reglamentarios y/o a los salarios mínimos establecidos en el respectivo país extranjero.⁽⁵⁾

Los interlocutores sociales, del sector de la construcción, participan activamente en iniciativas relacionadas con los trabajadores desplazados, en luchar contra las irregularidades que se producen a lo largo de todo el proceso respecto a las condiciones laborales justas y al trabajo no declarado. Sin embargo, la mayoría de estas iniciativas están financiadas por la UE y no implican específicamente la celebración de acuerdos para el intercambio de información transfronteriza. Hasta hace poco, estas actividades se han centrado, más bien, en medidas no vinculantes, como campañas de información, sensibilización, investigación e intercambio de buenas prácticas, entre otras. En 2020, sin embargo, la Cámara Búlgara de la Construcción (BCC) ha puesto en marcha una iniciativa para contribuir a mejorar el proceso de desplazamiento de trabajadores, mediante el intercambio de buenas prácticas con otros países. En Bulgaria, no hay dificultades durante la expedición de los documentos A1, ya que este proceso se ajusta a la legislación de la UE. Sin embargo, el

(5) https://www.gli.government.bg/sites/default/files/upload/archive/docs/2020-08/Godisen_doklad_2019.pdf

principal problema está relacionado con la recopilación de información sobre lo que ocurre durante el periodo de desplazamiento.

Después de haber investigado sobre varios sistemas de control en esta materia, la BCC ha seleccionado el esquema portugués de control y supervisión en el ámbito laboral para llevar a cabo una investigación adicional para utilizarlo como ejemplo y ajustarlo al ámbito búlgaro. Esto se debe a que, por un lado, al igual que Bulgaria, Portugal ocupa los primeros puestos en el desplazamiento de trabajadores dentro de la UE. Por otro lado, la investigación muestra que la práctica de las instituciones portuguesas en lo que respecta a la recogida de información sobre los trabajadores portugueses desplazados es muy satisfactoria en términos de cooperación tanto a nivel interinstitucional como internacional. Por ello, la BCC estableció contacto con la *Autoridade para as Condições do Trabalho* (ACT) portuguesa, para conocer su experiencia sobre el sistema de control y supervisión, así como, sobre el sistema de información utilizado para seguir el proceso real de desplazamiento de los trabajadores de Portugal. La BCC también colaboró con la Agencia Nacional de Recaudación (ANR), responsable de la emisión de los documentos A1 en Bulgaria. A finales de 2020 se organizó la primera reunión de intercambio virtual, en la que las tres partes expresaron sus expectativas y señalaron los principales problemas relacionados con el desplazamiento de trabajadores en Bulgaria y las principales áreas de posible colaboración. La iniciativa también fue cubierta por el periódico “*Stroitel*” – una edición online y semanal en papel, dedicada al sector de la construcción.⁽⁶⁾

La próxima reunión con representantes de la BCC, la ANR, la ACT y otras instituciones portuguesas relevantes está prevista para el primer semestre de 2021. Algunos de los puntos de debate serán:

- Instituciones portuguesas que se ocupan de recopilar y analizar información sobre los trabajadores desplazados y las empresas que trabajan en proyectos de construcción dentro de la UE, en lo que respecta a la ejecución de los contratos, los plazos de ejecución de los proyectos, el volumen de las obras, la remuneración percibida por los trabajadores desplazados con respecto a su experiencia y posición, la calidad de las obras y las reclamaciones presentadas por los contratistas principales contra sus subcontratistas;
- Tipo de información que recogen las instituciones portuguesas durante el periodo de desplazamiento;
- Marco legal que establece el procedimiento de recogida de información sobre los trabajadores desplazados;

(6) *Stroitel*, No. 43, página 10

- Prácticas de apoyo y asistencia a las empresas y personas portuguesas que desarrollan actividades en el extranjero en caso de conflictos laborales, reclamaciones, etc.
- Tratamiento y prevención de los casos de competencia desleal

En cuanto a los fondos paritarios, actualmente no existe un fondo para el sector de la construcción, ni normas legislativas en este ámbito. A lo largo de los años, hubo muchas conversaciones entre los interlocutores sociales para establecer un fondo de este tipo para el abono de salarios no percibidos por causas del mal tiempo y para planes de formación; sin embargo, las negociaciones no han abordado los temas relacionados con los trabajadores desplazados.

En lo que respecta a los acuerdos de intercambio de información transfronteriza, en el ámbito de los trabajadores desplazados, GLI EA es la institución facultada para suscribir y aplicar dichos acuerdos. Una parte importante del intercambio de información sobre trabajadores desplazados entre la Agencia y otros Estados miembros de la UE tiene lugar principalmente a través del sistema IMI. En 2019, la mayoría de las solicitudes se refieren a la legalidad del proceso de desplazamiento, así como a las aclaraciones relativas a las acciones de los empleadores que intentan eludir la legislación laboral, incluidos los intentos de explotación laboral, el dumping social, el falso desplazamiento, etc. En todo el año, la Agencia ha recibido 222 solicitudes de otros Estados miembros y ha enviado 16 solicitudes, cinco de ellas relativas al cumplimiento de sanciones. Normalmente, Francia y Bélgica utilizan el sistema; sin embargo, el número de solicitudes de Austria, Alemania y los Países Bajos también está creciendo. Como resultado, en 2019, GLI EA ha realizado 95 comprobaciones en su mayoría sobre las siguientes cuestiones: emisión y autenticidad de los documentos A1, relación de los ingresos de la empresa a nivel local y en el extranjero, así como la exactitud de los documentos de pago. En la mayoría de los casos, las solicitudes de información se refieren a los sectores de la construcción, la agricultura y el transporte.⁽⁷⁾ Para otros tipos de información, que no están cubiertos por el sistema IMI, GLI EA ha firmado acuerdos con más de 20 países. Éstos se refieren a la cooperación en el intercambio de información y la aplicación de la ley en materia de seguridad y salud en el trabajo, legislación laboral y trabajo no declarado, así como a la lucha contra el trabajo no declarado y el fraude social transfronterizo. Las características más comunes son la realización de inspecciones conjuntas, el intercambio de información sobre salarios, condiciones de trabajo, irregularidades, casos de trabajo no declarado,

(7) https://www.gli.government.bg/sites/default/files/upload/archive/docs/2020-08/Godisen_doklad_2019.pdf

accidentes laborales con trabajadores desplazados, infracciones de la legislación laboral y documentos y materiales informativos pertinentes, entre otros. Además, las partes firmantes también comparten las mejores prácticas y realizan diversas actividades formativas para crear capacidades para una mejor cooperación internacional. Sin embargo, estos Acuerdos no están dedicados exclusivamente al sector de la construcción, sino que se refieren a todas las industrias.

Un ejemplo interesante de acuerdo transfronterizo de intercambio de información, es el firmado por GLI EA con la Autoridad de Inspección Laboral del Reino de Noruega (LIA). Este acuerdo no sólo contempla el intercambio de información sobre las infracciones de la legislación laboral, el trabajo no declarado y la salud y la seguridad, de las empresas que operan en el territorio de ambos países, sino que también implica el intercambio de buenas prácticas, el intercambio de inspectores y la formación para comprender mejor los aspectos de la legislación Laboral en ambos países.

“Caso de estudio” para la adhesión a un acuerdo existente o para firmar un acuerdo similar

El acuerdo entre GLI EA y LIA abarca una amplia gama de actividades y es beneficioso para todas las partes interesadas: empresas, trabajadores, instituciones e interlocutores sociales. Reduce la carga administrativa de las empresas, sensibiliza a los trabajadores y ofrece oportunidades para compartir conocimientos, facilitar las inspecciones transfronterizas y prevenir el fraude. Por lo tanto, el Acuerdo tiene el potencial de ampliarse a otros países, así como de firmarse exclusivamente para el sector de la construcción. Las estadísticas de GLI EA muestran que las solicitudes a través del sistema IMI relativas al sector de la construcción ocupan los primeros lugares, lo que implica que es necesario impulsar el intercambio de información y la prevención del fraude en este sector. Las campañas informativas y las actividades conjuntas coordinadas son muy útiles en este Acuerdo. Ampliar estas medidas exclusivamente al sector de la construcción podría ser muy beneficioso para el conjunto del mercado, los trabajadores y los Estados. Promover el trabajo decente entre los trabajadores y concienciarlos sobre sus derechos en el extranjero podría tener un impacto positivo en el proceso de desplazamiento, ya que los trabajadores suelen estar menos familiarizados con estas cuestiones, debido a la complejidad de los temas y/o a las barreras lingüísticas. Si los trabajadores están mejor informados sobre las condiciones laborales y las particularidades de la legislación laboral en el país de acogida, tendrían los conocimientos suficientes para evitar, ellos mismos, los fraudes. Por otra parte, las inspecciones conjuntas tienen el potencial de reducir la

explotación de los trabajadores y las diversas formas de vulneración de la legislación laboral.

Obstáculos para la adhesión o la puesta en marcha de acuerdos y cómo podrían superarse

Uno de los principales obstáculos para la adhesión, la aplicación y el desarrollo de los acuerdos existentes podría ser la falta de motivación y de voluntad para una cooperación más estrecha entre los actores implicados: organizaciones empresariales, organizaciones sindicales y autoridades públicas. La presencia y/o ausencia de voluntad, en particular de voluntad política, está directamente relacionada con la disponibilidad de instrumentos financieros, que en el caso de los acuerdos existentes entre el GLEA y la Inspección de Trabajo de Noruega son proporcionados por el “Mecanismo Financiero Noruego”⁽⁸⁾. La falta de fondos es uno de los principales obstáculos para la implementación, el fortalecimiento y el desarrollo de los acuerdos existentes y la mejora de la cooperación entre las partes implicadas. Sin embargo, actualmente, la voluntad política está directamente relacionada con la situación compleja, dinámica e imprevisible de la UE y del mundo en su conjunto, debido a las restricciones de viaje impuestas por los países y las sociedades en su lucha contra la propagación del COVID 19. Las restricciones impuestas dificultan considerablemente la planificación de estrategias a largo plazo por parte de los países y, por consiguiente, la realización de las actividades previstas en el marco de los acuerdos existentes y la suscripción de otros nuevos. Las restricciones a los viajes limitan efectivamente la propagación del coronavirus y preservan la salud humana; sin embargo, tienen un impacto negativo en la cooperación transfronteriza en el ámbito de la movilidad laboral y, por otro lado, dificultan la realización de reuniones físicas entre los representantes de las partes implicadas. La falta de contactos cara a cara, sustituida actualmente por conferencias online, limita en cierta medida el intercambio de información e ideas y el establecimiento de contactos personales, que suelen facilitar las actividades conjuntas, así como la cooperación, la implementación y el desarrollo de los acuerdos existentes.

Algunas de las actividades principales de GLEA, que forman parte de los acuerdos de cooperación con las instituciones asociadas, son la realización de inspecciones conjuntas por parte de los inspectores de trabajo de ambos países, así como el intercambio de experiencias, que actualmente están en suspenso como consecuencia de las medidas contra

(8) <https://www.eeagrants.bg/>

la pandemia⁽⁹⁾. Los contactos personales de los inspectores de Bulgaria, Noruega, Alemania y Francia, entre otros, desarrollados durante las reuniones y conferencias previas a la crisis sanitaria, son muy útiles para su trabajo diario, a la hora de desplazar a los trabajadores, intercambiar información e interpretar la legislación aplicable, etc. Por último, pero no por ello menos importante, otro obstáculo para la aplicación, el desarrollo y la ampliación de los acuerdos de cooperación existentes podrían ser los perfiles personales de los implicados, su motivación para ser proactivos, así como sus competencias y conocimientos sobre la legislación nacional e internacional.⁽¹⁰⁾

Factores que favorecen la adhesión o el establecimiento de acuerdos y cómo pueden ser aprovechados

Los factores que impulsan la aplicación y el desarrollo de los acuerdos de cooperación transfronteriza existentes entre GLI EA y sus instituciones asociadas son más o menos similares a los posibles obstáculos, aunque tienen un efecto contrario. La voluntad política de cooperar eficazmente en el ámbito de la movilidad laboral y el desplazamiento de trabajadores es muy importante, pero depende de varios factores. Se trata del compromiso de los responsables políticos, de su visión de la política búlgara, en particular, en el ámbito laboral y social, y de la convicción de que la cooperación transfronteriza es beneficiosa para todas las partes interesadas. La voluntad política de los socios europeos depende además del equilibrio de poderes en un contexto europeo más amplio, en el marco de la política de movilidad laboral de la UE, que adquirió mayor notoriedad gracias a casos como el “ Programa de Movilidad “, que no fue aprobado por todos los Estados miembros. A este respecto, la disponibilidad de recursos financieros depende directamente de la voluntad política de la UE y de los gobiernos nacionales. Los fondos adicionales están facilitando la realización de reuniones conjuntas entre las partes interesadas, el diseño de diversos instrumentos (folletos informativos, aplicaciones interactivas, páginas web con información sobre los derechos y obligaciones de las empresas de desplazamiento y de los trabajadores desplazados), la realización de campañas informativas entre los ciudadanos, así como, el desarrollo y mantenimiento de centros de consulta, como el proyecto Movilidad Justa⁽¹¹⁾. La disponibilidad de financiación tiene el potencial de compensar algunos de los obstáculos

(9) <https://www.gli.government.bg/bg/node/4842>

(10) Fuente: Investigación preliminar con representantes de GLI EA.

(11) <https://www.faire-mobilitaet.de/>

que impiden una cooperación más eficaz, al aumentar la motivación y las competencias de los representantes de las autoridades públicas que supervisan todos los asuntos relacionados con los trabajadores desplazados. Por último, aunque importante, el control de la difusión de COVID 19 y la reanudación de las reuniones y conferencias conjuntas es muy importante para la implementación y el desarrollo de los acuerdos de cooperación existentes entre GLI EA y sus instituciones asociadas en otros Estados miembros, ya que éstos dan lugar a un importante intercambio de experiencias entre los inspectores. El contacto cara a cara favorece el intercambio de ideas, propuestas e información, pero también crea buenas relaciones, que posteriormente se convierten en la base del éxito de las actividades conjuntas y del tratamiento eficaz de los problemas en el ámbito del desplazamiento de trabajadores.⁽¹²⁾

(12) Fuente: Investigación preliminar con representantes de GLI EA.

Plan de País: **FRANCIA**

Información de contexto

La principal regulación contra el fraude en el desplazamiento de trabajadores se adoptó en 2014⁽¹³⁾ y, desde entonces, se ha reforzado en varias ocasiones. Parece que la crisis de la deuda fue el principal incentivo para obligar a las autoridades públicas a reaccionar ante las diferentes formas de fraude que causan pérdidas al sistema de seguridad social y al presupuesto del Estado. El desarrollo exponencial del desplazamiento de trabajadores – diez veces más declaraciones de trabajadores desplazados en 2013 que en 2003 – y su impacto de la opinión pública también empujaron a las autoridades públicas a reaccionar, recibiendo el apoyo de los interlocutores sociales.

La principal institución encargada de supervisar y controlar el desplazamiento de trabajadores es la Inspección de Trabajo, que ha celebrado varios acuerdos de cooperación con otros organismos de control de toda la UE⁽¹⁴⁾, anticipando la cooperación que será apoyada por la Autoridad Laboral Europea (ELA)⁽¹⁵⁾. La Inspección de Trabajo trabaja en colaboración con varios otros organismos de control: los organismos

(13) El Parlamento ha adoptado la “*Law no. 2014-790 of 10 July 2014 to fight against unfair social competition*” (“ (en francés), que es el resultado de varios informes parlamentarios que ponen de manifiesto numerosos casos en los que las empresas que desplazan a trabajadores en territorio francés infringen las normas de desplazamiento transfronterizo. El objetivo era transponer inmediatamente a la legislación francesa una parte de la Directiva 2014/67/UE, relativa a la aplicación de la Directiva 96/71/CE sobre el desplazamiento de trabajadores.

(14) En 2016, se firmó un acuerdo de cooperación con Polonia. En 2017, se firmó un acuerdo de aplicación operativa con Bulgaria y Portugal. Con ello, ya son doce los textos que definen las modalidades de cooperación bilateral con diez Estados miembros de la UE. En 2018 se celebró un primer comité de dirección para cada acuerdo y se adoptó un programa de actividades conjuntas. El acuerdo con España se actualizó el 26 de abril de 2019.

(15) El gobierno francés ha apoyado activamente la creación de ELA.

encargados de la inspección de la recaudación de las cotizaciones a la seguridad social (Urssaf, MSA), la policía y la gendarmería, pero también los servicios fiscales, aduaneros y de la competencia y los inspectores especializados en transporte. Por ejemplo, en 2017 se han inspeccionado 70.000 empresas y, sobre este total, el 35% en el marco de una inspección conjunta en la que participan varios organismos de control⁽¹⁶⁾ La Delegación Nacional Antifraude (Delegación Nacional de Lucha contra el Fraude DNLF) es el órgano central que se ocupa de la coordinación de la red de organismos de control y que fue creada en el 2008.⁽¹⁷⁾

En 2015, para mejorar su efectividad, la Inspección de Trabajo constituyó el Grupo Nacional de Vigilancia, Apoyo y Control (GNVAC), un servicio especializado de la Dirección General de Trabajo (DGT) y 18 unidades regionales especializadas (URACTI), que representan un total de 134,5 efectivos (en ETC) a 31 de diciembre de 2018. Esta reciente organización permite responder más eficazmente a los fraudes complejos, en red o a gran escala.

Los organismos de la seguridad social (Urssaf, MSA) gestionan los datos sobre las cotizaciones a la seguridad social, que son transmitidos por los empresarios junto con información clave, como: el sector de actividad de la empresa, su número de empleados, la remuneración, el convenio colectivo de aplicación y el nivel de la escala salarial aplicada.

Desde el 1 de enero de 2017, la Declaración Social Nominativa (DSN) es el único método de transmisión de las declaraciones periódicas, enviadas por los empresarios a los organismos de protección social, y de notificación de incidencias: enfermedad, certificado del empresario para el Servicio Público de Empleo (Pôle emploi), etc. Al sustituir la mayoría de las declaraciones sociales, esta declaración única, mensual y telemática permite a los empresarios simplificar, asegurar y hacer más fiables sus obligaciones sociales. Para los trabajadores, supone una tramitación más rápida de los expedientes, con menos riesgo de error ya que todos los organismos reciben directamente la información relativa a su ámbito.

En cuanto al desplazamiento de trabajadores, todo empresario establecido fuera de Francia que desplace a sus empleados al territorio francés debe presentar una declaración previa de desplazamiento o un certificado de desplazamiento a la inspección de trabajo del lugar donde se vaya a prestar el servicio, antes de comenzar a trabajar en

(16) Ministerio de Trabajo, Plan national de lutte contre le travail illégal, Revisión 2016-2018 y prioridades 2019-2021, 8 Julio 2019

(17) Préfet de la région Normandie (2019), L'organisation de la lutte contre le travail illégal, <https://normandie.directe.gouv.fr/L-organisation-de-la-lutte-contre-le-travail-illegal>

Francia. Esta declaración se realiza a través de un portal web, SIPSI, cuya nueva versión está disponible desde julio de 2019⁽¹⁸⁾. La nueva versión simplifica y aclara el sistema para que las empresas extranjeras puedan introducir sus declaraciones de la forma más rápida y precisa posible. También proporciona nuevas y más eficaces herramientas para los servicios de control. SIPSI ofrece un acceso multilingüe en francés, inglés, alemán, italiano y español.

La base de datos contiene, según el Ministerio de Trabajo, *“información más precisa y herramientas más eficaces”* que *“se ponen a disposición de los inspectores de la inspección de trabajo a través de una herramienta de trabajo que incluye nuevas funcionalidades de búsqueda y orientación”*. Además, se ofrece una solución de consulta de la base de datos a otros organismos de control, con la posibilidad de integrar la consulta del SIPSI directamente en las aplicaciones de inspección.

En lo que concierne específicamente al sector de la construcción, los Fondos Sectoriales gestionados por las organizaciones patronales se ocupan de gestionar un conjunto básico de aspectos salariales, como la paga de vacaciones y la paga por mal tiempo. Por principio, las empresas del sector de la construcción y obras públicas establecidas fuera del territorio francés deben afiliarse a una caja del *Congés Intempéries BTP (CIBTP)* en el momento de desplazar a sus empleados a Francia, de acuerdo con las disposiciones de los artículos L.1262-4 y D.3141-14 del Código del Trabajo. Este último indica que el régimen previsto en el apartado del Código de Trabajo relativo al fondo de vacaciones salariales *“se aplica también a las empresas no establecidas en Francia”*. Por lo tanto, el hecho desencadenante de la obligación de afiliación a los fondos CIBTP, así como las obligaciones resultantes en cuanto a la declaración de los salarios pagados y el pago de las cotizaciones correspondientes, es el hecho de que la empresa desplace a sus empleados al territorio francés.

Este principio va acompañado de excepciones recogidas en los artículos D. 3141-26 y D. 3141-27 del Código del Trabajo. Es más, concretamente, sobre la base de este último artículo se estableció el acuerdo bilateral en cuestión. Por ejemplo, el artículo D. 3141-26 subraya que *“las empresas mencionadas en el artículo D. 3141-14, establecidas en otro Estado miembro de la Unión Europea o en uno de los demás Estados firmantes del Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, pueden quedar exentas de las obligaciones”* establecidas en el subapartado centrado en las empresas del sector de la construcción, *“si pueden demostrar que sus empleados disfrutaban de sus derechos de vacaciones retribuidas durante el período de*

(18) <https://www.sipsi.travail.gouv.fr>

desplazamiento en condiciones al menos equivalentes a las previstas por la legislación francesa⁽¹⁹⁾.

Un ejemplo: tras un amplio estudio, se comprobó la existencia de un régimen de permisos equivalente entre Francia y Alemania. En este contexto, el 26 de noviembre de 1997 se celebró un acuerdo de exención entre el CIPTB-UCF y la caja alemana SOKA-BAU.

A continuación, se firmaron acuerdos similares con fondos activos en Austria (BUAK), e Italia (CNCE). Gracias a estos acuerdos, las empresas del sector de la construcción tienen la posibilidad de seguir cotizando al fondo del país de origen cuando envían a sus trabajadores de la construcción al extranjero, de forma similar a lo que ocurre en el ámbito de la seguridad social.

En la práctica, la Caja de Vacaciones Remuneradas competente, una de las 13 cajas regionales afiliadas a la UCF (Unión de Cajas de Francia), comprueba que, en la fecha de desplazamiento, la empresa está afiliada y que está al corriente de las cotizaciones debidas en relación con el conjunto de los trabajadores declarados. A continuación, la caja elabora un certificado que indica que la empresa está al día en el momento del desplazamiento. La caja del Estado de origen transmite los documentos a la caja competente del Estado de destino a través de la UCF. Por ello, las cajas locales, y su organismo gestor establecido a nivel nacional, la UCF, poseen datos sobre las actividades y la mano de obra de las empresas de construcción, así como sobre el salario de los trabajadores y el pago de las cotizaciones que cubren los conceptos salariales intermedios.

Por último, Francia también ha creado una tarjeta de identificación (“carte BTP”) en el sector de la construcción. La tarjeta de identificación es obligatoria a partir de 2017. Dicha tarjeta existía con anterioridad de forma voluntaria, pero fue adoptada por una proporción insignificante de empresas (entre el 10% y el 15% de las empresas la solicitaron). La tarjeta de identificación también es gestionada por la UCF, pero no está cubierta por los acuerdos mencionados anteriormente. Esto significa que la empresa extranjera que desplaza a los trabajadores a Francia, tiene que ponerse en contacto con su fondo sectorial en el país de origen para proporcionar un certificado para la UCF francesa, mientras que también debe ponerse en contacto con un servicio específico de la UCF para solicitar la tarjeta de identificación para cada trabajador desplazado y para cada desplazamiento. Desde el lanzamiento de la Tarjeta BTP en abril de 2017 hasta el 31 de marzo de 2020, se han solicitado y emitido 2.529.372 tarjetas (de las cuales 1.841.461 tarjetas eran válidas a 31 de

(19) UCF ofrece en su página web un folleto con los textos de referencia aplicables al fondo de vacaciones.

marzo de 2020). Cada tarjeta cuesta, desde el 1 de noviembre de 2020, 9,80 euros por unidad, para la empresa que envía a los trabajadores⁽²⁰⁾. Los datos que figuran en la tarjeta de identificación son diferentes de los que la UCF recoge de sus empresas afiliadas. No existe ningún cruce entre los datos recogidos por las cajas de los afiliados para llevar a cabo sus tareas relacionadas con los permisos retribuidos y los datos recogidos en el marco de la emisión del Tarjeta ID. La UCF tiene encomendada la gestión administrativa, técnica y financiera de la Tarjeta IDI (decreto n°2016-175 de 22 de febrero de 2016). Se trata de una tarea a nivel nacional, distinta de las demás misiones que se le han encomendado por ley a la UCF o a las cajas de permisos retribuidos. Los datos gestionados en este marco no se comparten con las instituciones de otros Estados miembros de la UE. El principal interlocutor de la UCF en este punto es su ministerio supervisor, el Ministerio de Trabajo

Respecto a las tendencias de desplazamiento, como se ilustra en el documento informativo por países, Francia es principalmente un país de acogida. El número de trabajadores desplazados registrados enviados a Francia ha pasado de 6.455 en 2005 a 81.420 en 2015. A partir de entonces, aumentó considerablemente hasta alcanzar los 127.572 en 2016 y los 208.515 en 2017 (+63% respecto a 2016). En el mismo periodo, el número de trabajadores desplazados pasó de 26.466 a 516.625 (+162.486 en comparación con 2016, un 46% más). Según el Ministerio de Trabajo⁽²¹⁾, este fuerte aumento tiene tres razones principales (i) la utilización del servicio de declaración a distancia SIPSI, que permite registrar un mayor número de declaraciones, mientras que algunas de las declaraciones de la encuesta anterior estaban incompletas. La evolución del número de declaraciones y de trabajadores desplazados observada para 2018 es menos significativa, más cercana a la observada en años anteriores, del orden del +20% para las declaraciones y del +13% para los trabajadores desplazados respecto a 2017; (ii) un mejor acatamiento de la legislación, gracias a un mayor conocimiento de los trámites y al sistema de declaración a distancia del SIPSI, pero también gracias al refuerzo de los controles y las sanciones desde 2015. La sanción penal, que casi nunca se aplicaba por no declarar, ha sido sustituida por una sanción administrativa (en 2017 se impusieron 1.034 multas en este ámbito); (iii) el aumento continuado del desplazamiento de trabajadores ya observado en años anteriores, aunque es difícil determinar con precisión hasta qué punto el aumento de las cifras se

(20) UCF, Tarjeta BTP: *disminución de la tarifa a partir del 1 de noviembre de 2020*, Comunicado de prensa, 16 Octubre 2020.

(21) Ministerio de Trabajo, *Analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2017*, July 2019

debe a un mejor seguimiento y hasta qué punto a un aumento real de los desplazamientos.

Sobre este total, se han registrado 48.207 declaraciones en el sector de la construcción en 2017, y 122.739 trabajadores desplazados⁽²²⁾. Además, una parte importante de los trabajadores temporales desplazados a Francia está relacionada con el sector de la construcción. Los principales países de envío para el sector de la construcción son Portugal (32.463 trabajadores desplazados), Polonia (16.371), España (13.562), Luxemburgo (12.914), Bélgica (9553), Rumanía (8.827), Italia (6.997), Mónaco (6.809) y Alemania (6.129).

En cuanto a las relaciones laborales, hay siete organizaciones sindicales que operan en el sector de la construcción y seis organizaciones empresariales. Cabe destacar que los interlocutores sociales han adoptado una declaración común para los responsables de obra sobre la lucha contra el dumping social (*déclaration commune à destination des maîtres d'ouvrage publics*). El documento fue elaborado por los interlocutores sociales desde 2012 y firmado en septiembre de 2014. El Gobierno y las cuatro organizaciones patronales representativas del sector de la construcción (CAPEB, FFB, FNTP, SCOP BTP) también han firmado un acuerdo de colaboración contra el trabajo ilegal en el sector de la construcción el 23 de febrero de 2016 (*Convention nationale de partenariat pour la lutte contre le travail illégal et la concurrence sociale déloyale dans le secteur du bâtiment et des travaux publics*⁽²³⁾). El documento estipula los compromisos de los diferentes actores (gobierno, administración, organización patronal, empresas) y detalla cierta cooperación entre ellos.

22

“Caso de estudio” para la adhesión a un acuerdo existente o para formular un acuerdo similar.

Respecto a los fondos sectoriales, los acuerdos existentes podrían ampliarse a otros países en los que existan instituciones similares, siempre que la parte de las cotizaciones sobre el salario bruto sea similar. Al tiempo que se simplifica el desplazamiento, el acuerdo exime a las empresas de cotizar en el país de acogida, una exención que es justa siempre que no haya una diferencia significativa en la cotización sobre el salario y en las prestaciones resultantes para los trabajadores.

(22) Ministerio de Trabajo, *Analyse des déclarations de détachement des entreprises prestataires de services en France en 2017*, July 2019

(23) https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/convention_nationale_de_partenariat_relative_a_la_lutte_contre_le_travail_illegal_dans_le_btp.pdf

Las pequeñas diferencias, en cambio, no constituirán un obstáculo, en la medida en que las empresas y los trabajadores siguen beneficiándose de una reducción de las obligaciones administrativas para el cumplimiento de las cotizaciones en el país de acogida y para la recuperación de las cantidades pagadas en forma de prestaciones. En efecto, en todos los países cubiertos, las cajas sectoriales aplican una cotización global de alrededor del 30% sobre el salario bruto.

Obstáculos para la adhesión o la puesta en marcha de acuerdos y cómo podrían abordarse

La ausencia de fondos sectoriales o la existencia de fondos sectoriales que intermedian una parte de los salarios muy inferior o superior a la de los fondos sectoriales franceses son un claro obstáculo para extender la práctica fuera de los países ya cubiertos.

Otro obstáculo para extender este acuerdo de cooperación a otros países es el riesgo de poner en tela de juicio los fondos de vacaciones pagadas en Francia. Sucesivos informes públicos (Tribunal de Cuentas, informe del Senado⁽²⁴⁾) han puesto de manifiesto ciertas deficiencias en la gestión de los fondos de vacaciones, e incluso casos de mala gestión o falta de transparencia. Un reciente informe del Tribunal de Cuentas⁽²⁵⁾ pide que se modifique el régimen de vacaciones retribuidas. Subraya que “por lo que respecta al régimen de vacaciones retribuidas, cuyo servicio es considerado satisfactorio por las empresas y los trabajadores, el Tribunal considera que debe cuestionarse su necesidad, ya que el sector de la construcción ya no se caracteriza por una discontinuidad del empleo” que justifique la existencia de los regímenes de vacaciones retribuidas. ‘El buen funcionamiento y la adhesión de la profesión a esta red no impiden que se planteen preguntas sobre su evolución’. Así pues, el sistema francés se pone en tela de juicio con regularidad, lo que provoca una cierta inseguridad en cuanto a su futuro. Este clima de incertidumbre también puede afectar a la búsqueda de acuerdos con instituciones de otros Estados miembros.

En cuanto a la lucha contra las formas de fraude en el desplazamiento de trabajadores, los acuerdos firmados tienen probablemente poco efecto. En teoría, el fondo asociado certifica que la empresa que desplaza a los trabajadores a Francia contribuye al fondo de vacaciones pagadas. Sin

(24) Senado (2009 Para una gestión transparente de los fondos de permisos retribuidos en el sector de la construcción y las obras públicas, 27 Octubre 2009.

(25) Tribunal de cuentas, Fondos de vacaciones para el sector de la construcción y las obras públicas, síntesis, 2 Mayo 2016.

embargo, no hay ninguna garantía de que el empresario que desplaza a los trabajadores a Francia declare a su caja nacional el número exacto de horas trabajadas en Francia durante el desplazamiento, ni de que esta caja disponga de medios para comprobar el volumen de trabajo realizado con el volumen de trabajo declarado.

Del mismo modo, aunque la UCF gestiona la tarjeta BTP, no existe un cruce de información con el fichero de sus afiliados. Las dos bases de datos no están conectadas entre sí. Por último, la tarjeta BTP no se exige a los empleados franceses desplazados a otro Estado miembro. Por lo tanto, no facilita los controles en el país de acogida para comprobar que el empleado francés cobra el nivel exigido en el país de acogida.

Además, el empleador de los trabajadores desplazados a Francia debe realizar un doble trámite (i) obtener el certificado de su caja de vacaciones pagadas para demostrar que efectivamente cotiza en el país de partida, lo que le permite estar exento de afiliación a la UCF; (ii) solicitar a la UCF una tarjeta de identificación cada vez que se desplaza un trabajador, aunque éste tenga que visitar Francia varias veces al año. El acuerdo entre la UCF y la caja de permisos retribuidos del país asociado no evita esta doble formalidad. Por último, la información contenida en la tarjeta de identidad no permite acceder directamente a una serie de datos relativos al trabajador, como el nivel de su remuneración. Para comprobar el nivel de remuneración, el inspector de trabajo francés tendrá que anotar la información sobre la identidad del empleador registrada en el documento de identidad y, a continuación, interrogar al empleador o al sistema de seguridad social del país de origen para obtener una respuesta.

Factores que impulsan la adhesión o el establecimiento de acuerdos y cómo podrían utilizarse

Según la UCF, en lo que respecta a la extensión de los acuerdos sectoriales a otros países, el fondo sectorial no recibió ningún encargo por parte de los interlocutores sociales para celebrar acuerdos de exención con instituciones que desempeñan funciones similares y con niveles similares de impuestos sobre los salarios en toda la UE.

Los empresarios podrían ser los que más ventajas obtuvieran de acuerdos similares, ya que son ellos los que tienen que registrar a los trabajadores en los países de acogida y ponerse en contacto con el fondo extranjero, posiblemente en el idioma del país extranjero o en inglés, enfrentándose por tanto a una carga de trabajo administrativo en ausencia de acuerdos como estos firmados por la UCF.

La cooperación establecida en estos acuerdos, entre las cajas de vacaciones remuneradas, es de agradecer, pero es sólo un aspecto, entre otros, para contribuir a la lucha contra el fraude en el desplazamiento. Además de la cooperación internacional entre administraciones y organismos de seguridad social que Francia desea desarrollar, en particular en el marco de la nueva Autoridad Laboral Europea, aún queda mucho camino por recorrer para garantizar una cooperación eficaz entre los organismos de control en el territorio francés.

Así, mientras la ley de 23 de octubre de 2018 sobre la lucha contra el fraude ha permitido el acceso a varias bases de datos fiscales y de la seguridad social a todos los agentes encargados de la lucha contra el empleo ilegal y el fraude, el plan nacional de lucha contra el empleo ilegal para el periodo 2019-2021 contiene todo un capítulo sobre las medidas que deben adoptarse para reforzar la cooperación entre los organismos franceses. Así, el plan recomienda (i) poner en común las diferentes bases de datos relativas al desplazamiento de trabajadores para mejorar el conocimiento y el seguimiento del fenómeno del desplazamiento, pero también la localización de las empresas, por ejemplo, en caso de investigación durante la inspección de una obra; (ii) abrir a todos los organismos de control las bases de datos fiscales (fichero nacional de cuentas bancarias, base de datos nacional de bienes, en particular) y las bases de datos sociales (como la base de datos de la declaración de desplazamiento, la base de datos de la declaración social nominativa y la base de datos de los modelos A1).(iii) Obtener datos en poder de terceros (proveedores de energía, operadores de internet o telefonía, etc.) por parte de los agentes de la autoridad, con el fin de reunir elementos útiles para la detección y comprobación de las infracciones cometidas; (iv) Informar a los organismos de recaudación de las cotizaciones a la seguridad social de las multas administrativas impuestas por la Inspección de Trabajo, con el fin de ayudarles a orientar sus inspecciones.

Todas estas vías son útiles, pero si las miramos de forma aislada, son todas acciones que aún no se han puesto en marcha en 2019 y cuya aplicación probablemente no se completará hasta finales de 2021, debido a la pandemia. La cooperación europea será tanto más eficaz cuanto más eficaces sean los organismos de control en Francia.

Plan de País: ITALIA

Información de contexto

Las principales entidades que disponen de datos relevantes a efectos de garantizar el cumplimiento de las normas sobre el desplazamiento de trabajadores son:

- El Instituto Nacional de la Seguridad Social (INPS)
- el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales;
- el Comité Nacional de los Fondos de los Trabajadores de la Construcción (CNCE) (en lo que respecta a los trabajadores de dicho sector).
- la Inspección Nacional del Trabajo (INL), y sus departamentos territoriales, que intervienen en todo el país para controlar la regularidad del empleo, también en lo que respecta a los trabajadores desplazados.

En lo que respecta a los datos, el INPS gestiona los registros de las cotizaciones a la seguridad social, que los empresarios transmiten periódicamente junto con información clave, como: el sector de actividad de la empresa, su número de empleados, la remuneración, el convenio colectivo de aplicación y el nivel de la escala salarial aplicada⁽²⁶⁾. El instituto garantiza a la mayoría de los trabajadores por cuenta ajena y a algunas categorías de trabajadores autónomos (a excepción de los autónomos asegurados por la caja de órdenes profesionales, como los topógrafos o los arquitectos), la posesión de los datos relativos a sus ingresos y las cotizaciones a la seguridad social abonadas.

El Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales recibe de los empresarios las denominadas “comunicaciones obligatorias”, es decir, las relativas al inicio, la modificación y finalización de las relaciones laborales, y que

(26) En Italia, los salarios mínimos se fijan en los convenios colectivos sectoriales según una escala salarial que diferencia a los trabajadores en razón de su tarea y experiencia.

incluyen información sobre: el convenio colectivo de aplicación, lugar de trabajo, tabla salarial aplicada y remuneración total, tiempo de trabajo previsto, además de los datos relativos a los permisos de trabajo en caso de nacionales de terceros países. Las variaciones que requieren la presentación de una comunicación obligatoria incluyen el desplazamiento a una empresa extranjera. Las “comunicaciones obligatorias” también se comparten con el INPS, el INAIL y las provincias.

A raíz de la aplicación de la Directiva 2014/67/UE, se introdujo una comunicación obligatoria que cubre a los trabajadores desplazados a Italia. La comunicación se presenta al Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales y se comparte con la Inspección Nacional del Trabajo (INL), el INPS y el Instituto Nacional del Seguro de Accidentes de Trabajo (INAIL). En resumen, aunque los archivos del INPS hacen un seguimiento continuo de la vida laboral y la remuneración de los trabajadores, las comunicaciones obligatorias son útiles para detectar los flujos de entrada y salida de las actividades laborales.

En lo que respecta específicamente al sector de la construcción, los fondos sectoriales (establecidos como instituciones paritarias) se encargan de gestionar un conjunto básico de aspectos salariales, como la paga de trece meses, la paga de antigüedad y la paga de vacaciones, y de proporcionar prestaciones adicionales, como equipos de protección individual, cobertura de pensiones complementarias y formación profesional.⁽²⁷⁾

Por ello, las cajas locales (*Casse Edili*), y su organismo gestor establecido a nivel nacional, el CNCE, poseen datos sobre las actividades y la mano de obra de las empresas de construcción, así como sobre el salario de los trabajadores y el pago de las cotizaciones que cubren los conceptos salariales intermedios.

El INPS y el INAIL, a través de una plataforma electrónica, expiden conjuntamente un certificado que garantiza el pago de las cotizaciones a la seguridad social y, de forma limitada a las empresas del sector de la construcción, el pago de las cotizaciones a *Casse Edili*.⁽²⁸⁾ Este certificado (llamado DURC) es necesario tanto para la adjudicación de obras públicas, por parte de las administraciones públicas, como para la autorización de obras privadas.

De conformidad con el Decreto Ley 76/2020, se introducirá un documento adicional para certificar que el personal formalmente contratado se ajusta razonablemente a la mano de obra requerida para realizar un trabajo específico. El certificado (llamado *Congruità*) ya se ha experimentado en

(27) A diferencia de otros países, la paga por mal tiempo no está cubierta por los fondos sectoriales, sino que es administrada por el INPS.

(28) Para más información, véanse las Directrices Post-Lab, pp. 22-24, disponibles en http://www.fondazionebrodolini.it/sites/default/files/guidelines_en.pdf.

algunas regiones con resultados prometedores como herramienta para desincentivar el trabajo no declarado.

En septiembre de 2020, los interlocutores sociales italianos del sector de la construcción también han acordado introducir (a través de *Casse Edili* y CNCE) una encuesta en todo el país e informar al Ministerio de Trabajo sobre los resultados.

La postura de los interlocutores sociales no es especialmente divergente en lo que respecta al desplazamiento. A pesar de que Italia presenta tanto salidas como entradas significativas de trabajadores desplazados⁽²⁹⁾, la preocupación se centra principalmente en las entradas de trabajadores procedentes de países con costes laborales más bajos y en los posibles fraudes, también por parte de empresas que declaran como “desplazados” a trabajadores que, de hecho, trabajan y viven en Italia (para más información, véase el documento informativo sobre Italia⁽³⁰⁾).

Una experiencia emblemática de intercambio de información transfronteriza es la desarrollada por la CNCE. Mediante acuerdos bilaterales firmados con instituciones similares que operan en Austria, Alemania, Francia y San Marino, las empresas del sector de la construcción tienen la posibilidad de seguir cotizando al fondo del país de origen cuando envían a sus trabajadores de la construcción al extranjero, de forma similar a lo que ocurre en el ámbito de la seguridad social.

Sin embargo, y a diferencia de lo que ocurre con las cotizaciones a la seguridad social, el fondo del país de envío deberá certificar no sólo la afiliación real, sino también el cumplimiento efectivo del pago de las cotizaciones. La comprobación del cumplimiento continúa durante el periodo de desplazamiento, y los fondos se comprometen a compartir la información siempre que se encuentren irregularidades (por ejemplo, si se encuentran más trabajadores desplazados que los declarados en la obra en el país de acogida o si la empresa no paga las cotizaciones al fondo sectorial del país de envío).

En lo que respecta a las administraciones públicas, el intercambio de información se realiza, principalmente, a través del IMI. Se han alcanzado algunos acuerdos para facilitar el intercambio de información y la cooperación con instituciones de países extranjeros, pero se dispone de poca información sobre la aplicación real y la eficacia de estos acuerdos.

(29) De hecho, Italia es el cuarto Estado miembro “emisor neto” de la UE, después de Polonia, Eslovaquia y Eslovenia. La mayoría de los trabajadores desplazados son enviados a los países vecinos, es decir, Francia, Suiza y Alemania, y apenas surgen preocupaciones por el mal uso del desplazamiento, a pesar de algunas diferencias en cuanto al nivel de los impuestos sobre el trabajo aplicables y los tipos de cotización a la seguridad social. Véase: De Wispelaere, F., De Smedt, L. y Pacolet, J. (2019), Desplazamiento de trabajadores. Informe sobre los documentos A1 emitidos en 2018, Comisión Europea, Bruselas.

(30) https://www.isaproject.eu/wp-content/uploads/2020/05/Country-paper_IT.pdf

El principal organismo implicado en la cooperación transfronteriza es la Inspección Nacional del Trabajo (INL). Sin embargo, dependiendo del alcance, también pueden participar el INPS y el INAIL. Este es el caso, por ejemplo, de los acuerdos con terceros países relativos a la coordinación de la seguridad social.

Caso de estudio” para la adhesión a un acuerdo existente o para formular un acuerdo similar.

Por lo que respecta a los fondos sectoriales, los acuerdos existentes podrían ampliarse a otros países en los que existan instituciones similares, siempre que las cotizaciones sobre el salario bruto sean similares. Al tiempo que se simplifica el desplazamiento, el acuerdo exime a las empresas de cotizar en el país de acogida, exención que es justa mientras no haya un desfase importante en la cotización sobre el salario y en las prestaciones resultantes para los trabajadores. Las pequeñas diferencias, en cambio, no constituirán un obstáculo, en la medida en que las empresas y los trabajadores siguen beneficiándose de una simplificación de las obligaciones administrativas para el cumplimiento de las cotizaciones en el país de acogida y para la recuperación de los importes pagados en forma de prestaciones. En efecto, en todos los países estudiados, las cajas sectoriales aplican una cotización global de alrededor del 30% sobre el salario bruto.

A la vista de la experiencia desarrollada por el Instituto Polaco de Seguridad Social (ZUS) con las cajas sectoriales alemana y austriaca (Soka Bau y Buak), sería aconsejable un acuerdo para facilitar, en cambio, el cobro de las prestaciones por parte de los trabajadores desplazados a Italia desde países no cubiertos por las exenciones.

En virtud del acuerdo, existe un sistema de intercambio de información entre el instituto polaco de seguridad social y las cajas sectoriales que garantiza el acceso de los trabajadores a las prestaciones abonadas por las cajas sectoriales. Cuando el trabajador no está empleado en Austria o en Alemania el tiempo suficiente para utilizar estas prestaciones, los fondos reembolsan una cantidad global directamente a la ZUS, que la devuelve al trabajador como si fuera una prestación de la seguridad social.

Un acuerdo de este tipo también garantizaría que los empresarios paguen las cotizaciones a la seguridad social en el país de origen sobre las tasas aplicadas por los fondos sectoriales en el país de acogida, fomentando así una protección social adecuada y una competencia leal.

Obstáculos para la adhesión o la puesta en marcha de acuerdos y cómo podrían abordarse

La ausencia de fondos sectoriales o la presencia de fondos sectoriales que intermedian una parte de los salarios muy inferior o superior a la de los fondos sectoriales italianos son un claro obstáculo para extender la práctica fuera de los países ya cubiertos.

Sin embargo, la experiencia desarrollada por la ZUS con Soka Bau y Buak demuestra que la cooperación con las instituciones de seguridad social podría ser una alternativa válida en estas situaciones para garantizar el cumplimiento tanto de la remuneración de los trabajadores desplazados como de su cobertura de seguridad social.

Factores que impulsan la adhesión o el establecimiento de acuerdos y cómo podrían utilizarse

Por lo que respecta a la extensión de los acuerdos sectoriales a otros países, la CNCE cuenta ya con un mandato de los interlocutores sociales para celebrar acuerdos de exención con instituciones que desempeñan funciones similares y con niveles similares de gravámenes sobre los salarios.

Así lo corrobora el Ministerio de Trabajo y Políticas Sociales, que explicó mediante disposiciones legales la conformidad de dichos acuerdos con la legislación nacional y comunitaria sobre el desplazamiento

Los empleadores podrían ser los que más ventajas obtuvieran de acuerdos similares, ya que son ellos los que deben registrar a los trabajadores en los países de acogida y ponerse en contacto con el fondo extranjero, posiblemente en el idioma del país extranjero o en inglés, enfrentándose por tanto a una mayor carga administrativa en ausencia de acuerdos, similares, a los firmados por la CNCE.

La cooperación con la administración pública, especialmente con los institutos de la seguridad social, también podría mejorarse para que los fondos sectoriales puedan acceder y compartir otra información clave de interés, como el cumplimiento de los pagos a la seguridad social en el país de envío o los detalles sobre las actividades de la empresa de envío.

Plan de País: **POLONIA**

Información de contexto

En Polonia, dos instituciones públicas tienen un papel fundamental en el desplazamiento de trabajadores, tanto en lo que respecta a la recogida de información como al control. La primera es el Instituto de la Seguridad Social, que presta un servicio integral para el desplazamiento de trabajadores. La segunda es la Inspección Nacional de Trabajo (PIP), que actúa como organismo de enlace para el desplazamiento de trabajadores.

El ZUS (Instituto de la Seguridad Social) es un organismo estatal con personalidad jurídica que desempeña funciones en el ámbito de la seguridad social en Polonia. El ámbito de actividades, las tareas y el funcionamiento, del Instituto de la Seguridad Social, se definen en los arts. 66-72 de la Ley de 13 de octubre de 1998, sobre el sistema de seguridad social (Diario de Leyes de 2020, punto 266) y el estatuto del Instituto de la Seguridad Social (Diario de Leyes de 2011, nº 18, punto 93).

Como instituto de la seguridad social, las tareas más importantes de la ZUS incluyen la aplicación de las disposiciones relativas a la seguridad social, la recaudación de las cotizaciones, la gestión de las prestaciones, la emisión de dictámenes sobre los proyectos de ley, en el ámbito de la seguridad social, la implementación de convenios y acuerdos internacionales en el ámbito de la seguridad social, el control del pago de las cotizaciones correspondientes y la promoción del conocimiento de la seguridad social.

En cuanto al desplazamiento de trabajadores, la ZUS es responsable de establecer las condiciones para asegurar a un trabajador desplazado y de emitir el documento A1. La ZUS también está autorizada a comprobar la veracidad de los datos facilitados por el empresario y su adecuación a la legislación europea y nacional en materia de desplazamiento de trabajadores. La ZUS coopera con el PIP, así como con numerosas

instituciones europeas y nacionales que se ocupan de cuestiones de seguridad social.

La ZUS está interesada en obtener información sobre el seguro de los trabajadores desplazados y, por tanto, potencialmente también está interesada en firmar acuerdos de intercambio de información y cooperación transfronteriza, así lo demuestran una serie de acuerdos suscritos con instituciones europeas con un perfil de funcionamiento similar. Cabe destacar que la ZUS también puede celebrar acuerdos con organizaciones de seguros sectoriales (SOKA BAU, BUAK). La ZUS mantiene contactos e intercambio de información con muchas instituciones aseguradoras europeas y nacionales, así como con oficinas de enlace nacionales.

En Polonia, la Inspección Nacional de Trabajo (PIP) es la institución de enlace responsable del desplazamiento de trabajadores. Se encarga de velar por el cumplimiento de las disposiciones sobre la legalidad del trabajo de los nacionales polacos y los extranjeros (incluidos los nacionales de terceros países), el desplazamiento de los trabajadores, las agencias de trabajo temporal y de empleo. Estas tareas fueron encomendadas a la Inspección de Trabajo del Estado en 2007.

El jefe de la PIP es nombrado por el presidente del Parlamento. El Inspector General de Trabajo presenta un informe anual sobre la actividad de la Inspección de Trabajo del Estado ante el Seym (Cámara Baja del Parlamento) para que lo apruebe.

El Consejo de Protección Laboral (órgano parlamentario tripartito) supervisa la actividad del SLI en nombre del Parlamento.

El control de los asuntos relacionados con el desplazamiento de los trabajadores se refiere principalmente a:

- Las solicitudes relativas al pago de las cotizaciones a la seguridad social y al volumen de negocios del prestador de servicios, se remiten a las unidades competentes del Instituto de la Seguridad Social y de las Oficinas de Recaudación.
- Las solicitudes urgentes relativas al establecimiento legal del prestador de servicios son tramitadas por la oficina de enlace, es decir, la Inspección General de Trabajo de Varsovia.
- Las solicitudes sobre el desplazamiento de los trabajadores se remiten a la Inspección de Trabajo de Distrito competente, donde se lleva a cabo una inspección del lugar de trabajo.

La Inspección Nacional de Trabajo coopera con otras instituciones de enlace, otras Inspecciones de Trabajo (como parte del Comité de Altos Responsables de la Inspección de Trabajo, SLIC), así como en el marco de acuerdos y contactos bilaterales.

Además de la Inspección Nacional de Trabajo y el Instituto de la Seguridad Social, desempeñan un cierto papel en la recogida y el suministro de

información, sobre el desplazamiento de trabajadores, la Guardia de Fronteras, las Oficinas de Hacienda y la Policía. No obstante, éstas no son entidades competentes para suscribir los acuerdos de intercambio de información a los que se refiere el proyecto ISA.

En cuanto a las tendencias de desplazamiento, Polonia emite el mayor número de documentos A1 en Europa. En 2017 fueron más de 573 mil, en 2018 – más de 605 mil, y en 2019 – casi 646 mil. Además de los asalariados, cada vez es más frecuente la salida de personas que dirigen negocios y prestan servicios con un contrato de naturaleza civil. Los trabajadores de la construcción constituyen un grupo muy numeroso. Naturalmente, en el caso de los empleados procedentes de Polonia, se producen muchas vulneraciones de la normativa, tanto en los países de acogida como en el país de origen.

Los incumplimientos de la legislación, más comunes, en Polonia son:

- Falta de justificación para el desplazamiento (fraude relacionado con la falta de relación laboral real de la persona desplazada con la entidad que le desplaza, falta de actividad económica real / suficiente de la entidad en Polonia)
- ausencia o insuficiencia de las cotizaciones de seguros pagadas a los trabajadores desplazados desde Polonia
- falta de condiciones adecuadas para los trabajadores desplazados (salarios, prestaciones sociales).

Las infracciones más comunes en los países de acogida son:

- incumplimiento de la legislación laboral nacional en relación con los trabajadores desplazados y de los convenios colectivos aplicables;
- incumplimiento de la legislación en materia salarial (aplicación de los salarios mínimos y desconocimiento de las tarifas nacionales);
- vulneración de las normas de salud y seguridad en el trabajo y del tiempo de trabajo;
- el impago de las vacaciones y de las prestaciones sociales previstas en la legislación laboral;
- el impago de las dietas de viaje y el alojamiento

Las dos principales autoridades que se ocupan de los desplazamientos han suscrito acuerdos bilaterales y están abiertas a promover el intercambio de información transfronteriza.

Los acuerdos bilaterales suscritos por el SLI determinan las directrices para el intercambio de información:

- las condiciones de empleo (tiempo de trabajo y períodos de descanso, vacaciones anuales, tarifas mínimas de remuneración y pago de horas extraordinarias);

- condiciones de contratación de los trabajadores por parte de las agencias de empleo, seguridad y salud en el trabajo, protección de las mujeres y de los adolescentes trabajadores;
- las irregularidades relacionadas con el empleo y los delitos contra los derechos de los trabajadores que se hayan detectado durante las inspecciones de trabajo.

Es de destacar que la ZUS tuvo acceso a la información sobre los salarios pagados en el extranjero gracias a los acuerdos con los fondos sectoriales alemanes y austriacos que intermedian una parte del salario de los trabajadores en el sector de la construcción. El instituto ve con interés la cooperación internacional y el intercambio de datos, en la medida en que pueden ayudar a realizar sus tareas, entre las que se encuentran la correcta liquidación de las cotizaciones y prestaciones, el registro de las cotizaciones debidas, la realización de inspecciones e investigaciones en caso de irregularidades en el pago de las cotizaciones.

La Inspección Nacional de Trabajo (PIP) se basa principalmente en el intercambio de información en el sistema IMI. Los acuerdos bilaterales y la cooperación se refieren principalmente al intercambio de información a nivel nacional.

La PIP suscribió acuerdos bilaterales sobre el desplazamiento de trabajadores con las autoridades de los siguientes países de la UE: Bélgica, Lituania, Noruega, Países Bajos, Eslovaquia, Luxemburgo, Bulgaria, Estonia, España y Dinamarca. Estos acuerdos son complementarios al intercambio de información dentro del IMI.

El Instituto de la Seguridad Social ha firmado una serie de acuerdos de cooperación con entidades públicas relevantes de otros países de la UE / EEE en relación con el intercambio de información sobre el desplazamiento de trabajadores. Desde el punto de vista del proyecto ISA, los más interesantes son los mencionados acuerdos relativos al sector de la construcción, firmados con la BUAK austriaca en 2013 y con la SOKA BAU alemana en 2018. Es importante destacar que se trata de acuerdos firmados con entidades del sector privado gestionadas en base a convenios colectivos sectoriales

‘Caso de estudio’ para la adhesión a un acuerdo existente o para formular un acuerdo similar

La ZUS está interesada en los ámbitos de intercambio de información descritos en los acuerdos con la BUAK y la SOKA BAU en el campo de la seguridad social de los trabajadores desplazados (descritos anteriormente). La PIP está interesada en la información sobre las vulneraciones de las normativas laborales.

De hecho, las prácticas exploradas, hasta ahora, tanto por el Instituto de la Seguridad Social como por la Inspección Nacional de Trabajo, muestran la posibilidad de una amplia cooperación. El ordenamiento jurídico polaco permite una amplia cooperación internacional con instituciones competentes en otros países de la UE en el ámbito de las atribuciones de la PIP y la ZUS.

Sin embargo, mientras que la ZUS está dispuesta a suscribir acuerdos con los fondos sectoriales (incluso en el sector de la construcción), la PIP colabora principalmente con las inspecciones de trabajo nacionales y, debido a la naturaleza de su actividad, no prevé otro tipo de acuerdos, lo que no significa que no esté interesada en la información pertinente.

Obstáculos para la adhesión o la puesta en marcha de acuerdos y cómo podrían abordarse

Polonia ha cumplido formalmente las condiciones para la transposición de la directiva modificada sobre el desplazamiento de trabajadores en 2020. Desde el punto de vista de la ZUS, no existen obstáculos formales para la celebración de acuerdos. Sin embargo, existen diferencias significativas en la normativa relativa a las condiciones laborales de los trabajadores desplazados en Polonia y en muchos otros países de la UE. En Polonia no existe ningún convenio colectivo sectorial en el sector de la construcción. Tampoco hay equivalentes de fondos sectoriales.

En el caso de Polonia, puede haber un problema con la falta de tablas salariales aplicables en el sector de la construcción y las dificultades para obtener datos sobre la cuantía de los salarios (hay grandes diferencias regionales respecto a este tema).

Factores que impulsan la adhesión o el establecimiento de acuerdos y cómo podrían utilizarse

En el caso de la ZUS, los actuales acuerdos con socios austriacos y alemanes pueden ser un factor que favorezca la formalización de acuerdos. En los últimos años, la ZUS ha llevado a cabo una informatización avanzada de sus actividades, incluida la recopilación de datos pertinentes sobre las empresas y los trabajadores desplazados (en el ámbito de la seguridad social). Esto último debería favorecer el intercambio progresivo de información con los socios de otros países de la UE, basándose en las herramientas informáticas previstas en los acuerdos.

Un factor que contribuye a un mayor intercambio de información por parte de Polonia es la ampliación de las herramientas de investigación de las estadísticas públicas (Oficinas de Estadística), teniendo en cuenta

más datos sobre el desplazamiento de trabajadores, empresas y agencias de empleo. También cabe destacar el control exhaustivo de las agencias de empleo realizado en los últimos años por la Inspección Nacional de Trabajo, que aumenta el número y el alcance de los datos obtenidos y el acceso a los mismos.

Plan de País: **PORTUGAL**

Información de contexto

Las principales autoridades que disponen o controlan la información importante sobre el desplazamiento de trabajadores en Portugal son:

- la Autoridad para las Condiciones de Trabajo (ACT), a la que las empresas deben presentar declaraciones sobre los trabajadores desplazados hacia o desde Portugal;
- el Instituto de la Seguridad Social (Instituto da Segurança Social), encargado de expedir los documentos portátiles A1 ⁽³¹⁾

ACT es la principal institución portuguesa encargada de controlar las situaciones de desplazamiento hacia y desde Portugal. ACT es la organización que, más allá de su autoridad de inspección sobre los trabajadores desplazados, también divulga información y promueve encuentros sobre el desplazamiento.

Además de esta entidad, las principales asociaciones patronales (la Asociación de Empresas de Construcción y Obras y Servicios Públicos, AECOPS; y la Asociación de Industrias de la Construcción y Obras Públicas, AICCOPN) promueven sesiones informativas ocasionales a sus empresas asociadas sobre el desplazamiento; el sindicato portugués Confederación General de Trabajadores Portugueses (CGTP-IN), y en particular su rama sindical de la construcción, aborda las cuestiones planteadas por los trabajadores portugueses desplazados y a menudo subraya públicamente la necesidad de un mayor seguimiento de la situación de los trabajadores portugueses desplazados. Los sindicatos desarrollan varias campañas de sensibilización.

(31) Un documento portátil que cada trabajador debe tener para certificar qué legislación de seguridad social se le aplica ya que tiene una conexión laboral con más de un país.

En el sector del transporte, la Asociación Nacional de Transportistas Públicos de Mercancías por Carretera (ANTRAM) destacó por su oposición a la revisión de la Directiva de Desplazamiento de Trabajadores en 2017.

En lo que concierne al intercambio de información, ACT participa activamente en el intercambio de información transfronteriza, especialmente a través del Sistema IMI.

Según los datos disponibles en los documentos portátiles A1 ⁽³²⁾, 74,109 PDs A1 se expidieron a trabajadores desplazados desde Portugal en 2018, el 70% en virtud del artículo 12 del Reglamento CE 883/2004. Esto supone 51.905 desplazamientos realizados por 27.519 trabajadores individuales. Se trata de cifras relativamente bajas en términos absolutos, ya que solo representan el 2,9% de todos los desplazamientos en la UE, pero están por encima de la media en cuanto a la proporción de la mano de obra desplazada en el extranjero, con un 0,6% de toda la mano de obra portuguesa desplazada en 2018, frente a una media de la UE del 0,4%. Esto es aún más evidente en lo que respecta al sector de la construcción. En términos de trabajadores enviados a Portugal, las cifras son mucho más bajas, con 28.964 envíos a Portugal en 2018. Esto hace que Portugal sea un emisor neto, con 22.941 más enviados que recibidos. Sin embargo, esta diferencia se está reduciendo, ya que cada vez hay más trabajadores desplazados a Portugal a lo largo de los años, mientras que el número de trabajadores desplazados desde Portugal alcanzó el nivel más bajo de los últimos ocho años en 2018.

“Caso de estudio” para la adhesión a un acuerdo existente o para formular un acuerdo similar.

La creciente fragmentación y flexibilización del trabajo en el sector de la construcción ha provocado la inseguridad laboral y la desprotección de los trabajadores, especialmente en el caso de los trabajadores desplazados. Las entrevistas realizadas a los inspectores de trabajo portugueses y a los interlocutores sociales pusieron de manifiesto un conjunto de prácticas abusivas y de explotación en relación con el desplazamiento de los trabajadores portugueses de la construcción. Los inspectores llaman especialmente la atención sobre la existencia de diversas formas de prácticas abusivas que afectan a los trabajadores portugueses desplazados al extranjero, destacando cuestiones relacionadas con los

(32) De Wispelaere F., De Smedt, L. and Pacolet, J. (2019) *Posting of workers: Report on A1 Portable Documents issued in 2018*. European Commission, Brussels.

salarios, la organización del tiempo de trabajo, las bajas inexistentes y la contratación ilegal.

Obstáculos para la adhesión o la puesta en marcha de acuerdos y cómo podrían abordarse

ACT considera que el intercambio de información plantea problemas de protección de datos personales. AECOPS (Organización de Empresarios de la Construcción) sostiene que el intercambio de información entre autoridades públicas de diferentes Estados miembros tendría que estar dentro de los límites de los poderes públicos y del interés público; dicha información no debería facilitarse a terceros.

Otros obstáculos actuales son:

- existe un retraso en el intercambio de información, entre los Estados miembros, que afecta a la eficacia de la inspección y a sus resultados
- hay muchas limitaciones para obtener la información necesaria debido a las barreras lingüísticas, incluso utilizando el sistema IMI
- hay dos entidades que comparten competencias en esta materia: ACT y la Inspección de la Seguridad Social, lo que dificulta el proceso;
- la diferente organización de las competencias en materia de trabajadores desplazados en los Estados miembros;
- es necesaria una estrecha colaboración para lograr la eficacia en la intervención

Factores que impulsan la adhesión o el establecimiento de acuerdos y cómo podrían utilizarse

Una base para desarrollar la cooperación internacional es, sin duda, el “Acuerdo de cooperación administrativa entre el Ministerio de Trabajo de la República Francesa y el Ministerio de Trabajo, Solidaridad y Seguridad Social de la República Portuguesa sobre el desplazamiento de trabajadores y la prevención del trabajo no declarado” (2017).

Los principales resultados de este acuerdo son: i) el intercambio de información; ii) el desarrollo de actividades conjuntas de inspección; iii) el desarrollo de actividades de difusión y sensibilización⁽³³⁾.

Se considera que el acuerdo entre Portugal y Francia es el más exitoso, sobre todo porque se promovió a nivel ministerial y no de inspección,

(33) Ver las directrices del proyecto: Veloso, L., Marques, J., and Sales Oliveira, C. (2021), Guidelines Acuerdo bilateral: Portugal-Francia.

por lo que tuvo un mayor impacto. También permitió la inclusión del Instituto Nacional de la Seguridad Social portugués, lo que se identifica como una ventaja. Uno de los obstáculos identificados por ACT, en el desarrollo y la difusión de la información y las acciones de la inspección, es la falta de apoyo financiero. Sin embargo, ahora se espera que la recién creada Autoridad Laboral Europea pueda superar este tipo de problemas.

Este acuerdo es considerado por ACT como el que puede funcionar como guía para el diseño de futuras medidas y prácticas, basándose principalmente en dos resultados:

- Creación de un comité directivo (SC) que se reunió por primera vez en 2018 y se reúne anualmente para evaluar y supervisar el Acuerdo;
- Creación de un grupo de agentes de proximidad en ambos países encargados de implantar los acuerdos. Esta red está compuesta principalmente por un grupo de inspectores “de campo” en cada país, que se coordinan estrechamente con el objetivo de contribuir a la cooperación operativa entre Francia y Portugal en el ámbito del desplazamiento de trabajadores, con el fin de garantizar el cumplimiento de la normativa y los derechos de los trabajadores desplazados y una mejor lucha contra el fraude. Esta red también tiene como objetivo el intercambio de experiencias y prácticas de inspección, sobre todo en lo que respecta a los trabajadores desplazados, con especial atención al sector de la construcción, el trabajo temporal y el mantenimiento industrial.

Según la información de esta institución, la transferencia de todo su trabajo, relacionado con el desplazamiento, a la ELA – (Autoridad Laboral Europea) está en marcha y afectará profundamente a todos los procedimientos anteriores. ACT ya ha colaborado en dos inspecciones piloto, conjuntas, realizadas en el marco de la ELA. ACT fue elegida debido a las prácticas existentes de inspecciones conjuntas, concretamente en el marco del acuerdo bilateral Portugal-Francia, por lo que creen que el trabajo desarrollado en torno a este acuerdo inspirará los futuros procedimientos de la ELA.

Plan de País: **RUMANÍA**

Información de contexto

Las principales autoridades que intervienen en el desplazamiento de trabajadores en Rumanía son:

- El Ministerio de Trabajo y Protección Social (Ministerul Muncii și Protecției Sociale, MMPS)
- La Inspección de Trabajo (*Inspekția Muncii*, IM)
- La Casa Nacional de Pensiones Públicas (*Casa Națională de Pensii Publice*, CNPP)

El Ministerio de Trabajo y Protección Social desarrolla, coordina y aplica estrategias y políticas en el ámbito de los derechos y responsabilidades en el trabajo, las relaciones laborales, la salud y la seguridad en el trabajo, la comunicación y la aplicación de las leyes en el lugar de trabajo y la protección social. Una serie de agencias y autoridades especializadas ayudan al ministerio en su labor.

El Ministerio elaboró el cuadro legislativo nacional para el desplazamiento de trabajadores en el marco de la prestación de servicios transnacionales en territorio rumano (Ley 16/2017 sobre el desplazamiento de trabajadores en el marco de la prestación de servicios transnacionales). La Inspección de Trabajo es una agencia gubernamental especializada, que opera bajo la autoridad del Ministerio de Trabajo y Protección Social. Su función principal es verificar que los empresarios cumplen sus obligaciones en materia de relaciones laborales, condiciones de trabajo y normas de salud y seguridad para los empleados y otros participantes en un proceso laboral.

La Casa Nacional de Pensiones Públicas administra y gestiona el sistema público de pensiones, así como el seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales. El CNPP es la institución competente en la definición de la legislación aplicable a los trabajadores migrantes, en la aplicación de los Reglamentos europeos de coordinación de la

seguridad social y de los acuerdos bilaterales de seguridad social de los que Rumanía es parte.

En lo que respecta al intercambio de información transfronteriza, la Inspección de Trabajo es la autoridad competente con responsabilidades de oficina de enlace que garantiza su obligación de cooperación administrativa con las autoridades competentes de los Estados miembros o de la Confederación Suiza.

La Oficina de Enlace se encuentra organizada únicamente en el nivel central de la Inspección de Trabajo.

La institución también se encarga de vigilar el funcionamiento general y correcto del IMI (módulo de desplazamiento de trabajadores) a nivel de Rumania.

A través de la Inspección de Trabajo, Rumanía participa en el intercambio de información a través del Sistema IMI desde su fase piloto.

El número de solicitudes del IMI recibidas o transmitidas a través de este sistema ha aumentado de año en año, y Rumanía se encuentra entre los primeros Estados miembros por número de solicitudes.

Según las cifras presentadas por la Comisión Europea, en el Informe sobre la aplicación de la Directiva 2014/67/UE, en 2018 Rumanía ocupó el 5º lugar en cuanto al número de solicitudes diversas enviadas a través del Sistema IMI a otros EM, con un número total de 173 solicitudes. Estas solicitudes incluían el intercambio de información, la transmisión de documentos a proveedores de servicios extranjeros, la comunicación de cuestiones urgentes relativas a las irregularidades detectadas en los controles, así como las solicitudes de notificación de informes sobre la aplicación de infracciones o las demandas de cobro de multas a nivel transfronterizo.

En cuanto al número total de solicitudes recibidas por Trabajo a través del Sistema IMI, en 2018 Rumanía ocupó el tercer lugar, con un número de 482 solicitudes, después de Eslovenia y Polonia.

En cuanto al tiempo medio de respuesta a las distintas solicitudes de información recibidas a través del Sistema IMI, Rumanía se encuentra dentro del plazo establecido por la Directiva 2014/67/UE, con un tiempo medio de respuesta de 30 días, mientras que la media de la Unión Europea es de 43 días.

Según lo dispuesto en la Ley nº 16/2017, de transposición de las Directivas europeas sobre desplazamiento, la Inspección de Trabajo es la autoridad competente que tiene funciones de oficina de enlace, y garantiza el cumplimiento de la obligación de cooperación administrativa con las autoridades competentes de los Estados miembros o de la Confederación Suiza. La colaboración administrativa prestada se realiza por la Inspección de Trabajo en cumplimiento de lo dispuesto en el Reglamento UE 1024/2012, ejerciendo la función prevista en el artículo 5 f) del mismo.

En el marco de la cooperación administrativa, la Inspección de Trabajo responde a las solicitudes motivadas de información de las autoridades competentes de otros Estados miembros y de la Confederación Suiza y realiza comprobaciones y acciones de control sobre las situaciones de desplazamiento transfronterizo de trabajadores, en particular en lo que respecta a cualquier incumplimiento o abuso de las normas aplicables en materia de desplazamiento transfronterizo, incluidos los casos transfronterizos de trabajo no declarado y de falsos autónomos en materia de desplazamiento de trabajadores.

En caso de que no disponga de la información solicitada, la Inspección de Trabajo la obtiene de las instituciones nacionales competentes.

En cuanto a los aspectos relacionados con el cumplimiento de la normativa nacional y europea en materia de protección de datos personales, según la ley, la Inspección de Trabajo es un operador de datos personales registrado ante la Autoridad Nacional de Control del Tratamiento de Datos Personales.

La Inspección de Trabajo es, por ley, la institución responsable del sistema de control, que recoge datos e información sobre el número y las condiciones de empleo de los trabajadores desplazados.

Los empresarios deben notificar a la inspección de trabajo local de la jurisdicción en la que desarrollan su actividad, cinco días antes del inicio de las actividades, la información relativa al desplazamiento de sus empleados y cualquier cambio posterior en relación con los mismos. Se pueden identificar algunos patrones geográficos y sectoriales de desplazamiento. Por ejemplo, los trabajadores desplazados desde Polonia trabajan principalmente en los sectores de la industria y la construcción⁽³⁴⁾.

El siguiente cuadro muestra la asignación por sectores de los formularios PD A1 emitidos por la Caja Nacional de Pensiones Públicas en 2018.

(34) Observatorio europeo del Sector de la Construcción – 2018

Table 2:
Documentos A1 Expedidos para trabajadores desplazados
(Art. 12 del Reglamento EC 883/2004) por Rumania, por sectores (2018)

Total PD A1s emitidos	69.789
Agricultura	413
Industria	34.012
comercio	453
HoReCa - Hotelería, restauración y catering	42
Trasnporte almacenamiento y distribución	29.734
Sector financiero y actividades empresariales	2.986
Servicios sociales	2.149

Fuente: Casa Nacional de Pensiones Públicas

Los principales países de acogida en 2018 fueron Alemania (15.283), Francia (6.444), Italia (5.543), Bélgica (5.244), Países Bajos (3.020) y Austria (1.232).

En comparación, según los datos de las declaraciones a las inspecciones de trabajo locales Rumanas, en 2017 se desplazaron al territorio de Rumanía 5.200 trabajadores procedentes de otros Estados miembros de la Unión Europea.

No obstante, es necesario indicar que la información recogida por los Estados miembros a partir de las herramientas de declaración nacional es todavía provisional.

La Inspección de Trabajo vigila el cumplimiento de las disposiciones legales relativas al desplazamiento de trabajadores. En 2019 se realizaron 233 controles, aplicándose 40 sanciones, de las cuales, 4 multas y 36 apercibimientos; y se ordenaron 112 medidas para subsanar las deficiencias encontradas. Las principales deficiencias encontradas, entre las empresas que desplazan trabajadores a Rumanía, se refieren al incumplimiento de la obligación de enviar declaraciones de desplazamiento, mientras que las condiciones laborales de los trabajadores desplazados se han cumplido, en general. En cuanto a las situaciones de incumplimiento de las empresas que envían trabajadores desde Rumanía, los datos existentes sólo revelan los informes sancionadores transmitidos para su comunicación a través del Sistema IMI por las autoridades competentes de otros Estados miembros. Sin embargo, el número de sanciones aplicables podría ser mayor.

Dentro de la cooperación administrativa, la Inspección de Trabajo recibió durante 2019 la mayor parte de las solicitudes de Austria (23) e Italia (4) para comunicar una resolución que imponga una sanción económica de

carácter administrativo a varios empresarios rumanos cuyos empleados prestan servicios transnacionales.

Durante 2018, los resultados de los controles realizados para verificar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley nº 16/2017 dieron lugar a 39 sanciones aplicadas, de las cuales 8 multas y 41 medidas para subsanar las deficiencias encontrada.

Durante 2017, los resultados de los controles realizados para verificar el cumplimiento de las disposiciones de la Ley nº 16/2017 dieron lugar a 54 sanciones aplicadas, de las cuales 10 multas y 44 amonestaciones.

Asimismo, según el informe de aplicación de la Directiva 2014/67/UE, durante 2017 Rumanía recibió, a través del Sistema IMI, aproximadamente 70 solicitudes de notificación de decisiones de imposición de sanciones económicas por el incumplimiento por parte de las empresas rumanas de las normas sobre el desplazamiento transfronterizo de trabajadores y aproximadamente 10 solicitudes de cobro de multas.

La necesidad de responder en un plazo determinado, establecido por la Directiva 2014/67/UE y por el Reglamento 1024/2012 del IMI, así como las características de la información solicitada, han llevado a aumentar las inspecciones específicas para comprobar el cumplimiento de la ley, y han mejorado la capacidad de los inspectores para identificar abusos o irregularidades en caso de desplazamiento de trabajadores.

Caso de estudio para la adhesión a un acuerdo existente o para formular un acuerdo similar

La Casa Nacional de Pensiones Públicas no ha suscrito acuerdos de cooperación transnacional en materia de desplazamiento de trabajadores con instituciones similares de otros Estados miembros de la UE, ya que la colaboración se establece en el marco de los Reglamentos de la UE para la Coordinación de la Seguridad Social. La Inspección de Trabajo considera oportuno celebrar acuerdos bilaterales transnacionales para mejorar el intercambio de información con el fin de hacer más eficaz la verificación de las condiciones de trabajo de los trabajadores desplazados.

Rumanía utiliza el intercambio de información a través del Sistema IMI con todos los Estados miembros de la UE, independientemente de la existencia de los acuerdos bilaterales de cooperación celebrados por Rumanía con otros Estados miembros. Las partes firmantes utilizan el Sistema IMI para el intercambio de información segura en el caso de los acuerdos firmados por la Inspección de Trabajo de Rumanía con la Inspección de Trabajo de IT, ES y EL. En el caso de la cooperación con HU y PT, el uso del sistema IMI se combinó con los sistemas convencionales para el intercambio de información segura.

En general, además del intercambio de información que tiene lugar en el marco del IMI, la firma de un acuerdo también puede facilitar:

- la realización de campañas especiales de control o la elaboración de informes sobre las condiciones de trabajo de los nacionales en el otro Estado, u otros aspectos de interés;
- intercambio de experiencias mediante la participación de delegaciones de inspectores de trabajo de un país en las actividades de inspección en el territorio del otro país;
- organización de cursos de formación práctica que se llevarán a cabo en los respectivos países, así como la participación en conferencias, simposios y reuniones internacionales organizadas por las partes;
- intercambio de información no sólo sobre los trabajadores desplazados en el marco de la prestación de servicios, sino también sobre el intercambio de buenas prácticas y experiencias relativas a la aplicación de las directivas de la UE en este ámbito.

Obstáculos para la adhesión o la puesta en marcha de acuerdos y cómo podrían abordarse

La estimación del número de trabajadores desplazados (en todos los Estados miembros de la UE) sigue siendo especialmente difícil y actualmente sólo se dispone de estimaciones (a nivel europeo). La delimitación del fenómeno es la primera cuestión, ya que los trabajadores desplazados se definen de forma diferente según el ámbito de aplicación. El intercambio transfronterizo de información se aborda de manera diferente, dado el importante margen de discrecionalidad concedido a los Estados miembros en el diseño del sistema de declaración de los trabajadores desplazados.

Es necesario mejorar las fuentes de datos que permitan controlar el desplazamiento para garantizar que las empresas compiten de forma limpia en los Estados miembros y que se reconocen los derechos laborales y sociales de los trabajadores desplazados. No se dispone de estadísticas precisas sobre el número de trabajadores desplazados, sus características y sus condiciones de trabajo.

Los datos basados en los documentos A1 seguirán siendo la principal fuente de información sobre los desplazamientos, ya que abarcan todos los Estados miembros y son la única fuente que proporciona datos totalmente comparables. No obstante, ahora es posible complementar los datos basados en el documento PD A1 con los datos relativos a las declaraciones de desplazamiento en virtud del artículo 9 de la Directiva de aplicación.

Dependiendo de las responsabilidades de las partes firmantes, pueden producirse más retrasos, ya que las competencias específicas pueden estar repartidas entre más de un organismo a nivel nacional. En Irlanda, por ejemplo, las relaciones laborales y la seguridad y la salud en el trabajo son competencia de dos agencias independientes, mientras que en Rumanía son competencia de una sola agencia.

Según la legislación nacional y la práctica de Rumanía, los ministerios y las autoridades públicas subordinadas o bajo su coordinación pueden celebrar protocolos o memorandos de entendimiento con instituciones similares de otros Estados, si:

- tienen atribuciones legales para firmar dichos documentos de cooperación estipulados por sus propias leyes y/o estatutos de establecimiento y funcionamiento, y
- dichos protocolos o memorandos de entendimiento no crean, modifican o extinguen derechos y obligaciones legales o de otro tipo regidos por el derecho internacional público.

Estos protocolos o memorándum de entendimiento son negociados por las instituciones firmantes, y están sujetos, antes de su firma, a la opinión del Ministerio de Asuntos Exteriores y entrarán en vigor en la fecha de su firma.

Si mediante los acuerdos o protocolos firmados entre las instituciones se crean, modifican o extinguen derechos y obligaciones legales o de otro tipo, regidos por el derecho internacional público, entonces entran en el ámbito de aplicación de la Ley nº 590/2003 sobre los Tratados, con sus posteriores modificaciones y complementos, y tienen otro procedimiento de negociación, firma y entrada en vigor.

Esta ley regula las condiciones en las que se pueden suscribir tratados o acuerdos, tanto a nivel de Gobierno como de departamento, y establece todos los procedimientos a seguir desde el momento de la aprobación del inicio de las negociaciones hasta la firma de los tratados/acuerdos.

Según las disposiciones de esta ley, los tratados firmados a nivel gubernamental, así como los tratados firmados a nivel departamental, se someten a la aprobación del Gobierno por decisión de éste.

La publicación en el Diario Oficial de Rumanía y la entrada en vigor de los acuerdos adoptados por decisión gubernamental pueden retrasarse hasta la finalización de los procedimientos de aprobación por parte de una serie de instituciones/autoridades públicas y la consulta de los interlocutores sociales.

La priorización de acuerdos específicos debería mitigar los retrasos. Estas prioridades deberían ser un proceso objetivo y tener en cuenta el tamaño de la diáspora y el número de situaciones de desplazamiento. Una vez completado el análisis por las partes competentes/la parte negociadora podría pedir a los organismos subordinados que actúen con la debida

diligencia. Esto no es tan fácil cuando el acuerdo se firma a nivel gubernamental y un gran número de actores (ministerios y agencias) tienen que firmarlo.

Factores que impulsan la adhesión o el establecimiento de acuerdos y cómo podrían utilizarse

Las principales preocupaciones que pueden motivar la adhesión o el planteamiento de un acuerdo son: el desplazamiento irregular, el incumplimiento de la legislación en materia de condiciones laborales y de seguridad y salud en el trabajo respecto a los ciudadanos de un Estado que trabajan en el territorio del otro Estado.

Una característica muy importante de los acuerdos es la delimitación de las áreas de interés común. Dependiendo de las partes firmantes, esto podría variar considerablemente. Por ejemplo, un Estado que recibe un gran número de trabajadores desplazados desea priorizar la acción, y un Estado que tiene una gran diáspora podría hacer hincapié en la importancia de la información y de las medidas de SST. Todas estas áreas prioritarias deberían identificarse y establecerse en el texto final y su prioridad debería ser acordada por las partes firmantes.

A modo de ejemplo, los Acuerdos de Cooperación celebrados con Italia y España se firmaron debido al gran número de rumanos que trabajan/están desplazados en Italia/España. Estos documentos tienen por objeto garantizar a los trabajadores rumanos las mismas condiciones de trabajo aplicables a los trabajadores locales.

Las instituciones que son parte de un acuerdo se benefician de un refuerzo de las actividades de cooperación bilateral, lo que significa que también mejoran su capacidad para informar a los trabajadores sobre sus derechos y obligaciones y para proteger los derechos de los trabajadores.

Plan de País: **ESPAÑA**

Información de contexto

La autoridad más relevante en España para garantizar el cumplimiento de la directiva comunitaria 96/71 es el **Organismo Autónomo Estatal de la inspección de trabajo y seguridad social**. Las potestades administrativas que tiene atribuidas este organismo le facultan, en su ámbito competencial y a través de los órganos que integran su estructura, para ejercer la vigilancia del cumplimiento de las normas del orden social y exigir las responsabilidades pertinentes, así como el asesoramiento y, en su caso, conciliación, mediación y arbitraje en dichas materias.

Estas normas del orden social comprenden las relativas a materias laborales, de prevención de riesgos laborales, de seguridad social y protección social, empleo, formación profesional para el empleo y protección por desempleo, economía social, emigración, movimientos migratorios y trabajo de extranjeros, igualdad de trato y oportunidades y no discriminación en el empleo

La ITSS es el organismo encargado de controlar y garantizar el cumplimiento de las normas relativas a los trabajadores desplazados en el marco de una prestación de servicios transnacional a través de empresas dentro de la Unión Europea, de acuerdo con la Directiva 96/71 CE. También es el organismo responsable de la vigilancia y control del flujo de trabajadores procedentes de los demás Estados miembros de la UE en el marco de la libre circulación de trabajadores, contratados directamente por las empresas, y de los extracomunitarios procedentes de terceros países fuera de la UE.

La Inspección de Trabajo y Seguridad Social colabora estrechamente con las oficinas de la Seguridad Social y con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que son necesarias para determinadas actuaciones.

La autoridad competente para la firma de convenios de intercambio de información y colaboración es el Organismo Autónomo Estatal de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social, a través de su Subdirección General de Relaciones Institucionales y Asistencia Técnica.

En la actualidad, ésta Subdirección General tiene encomendado el seguimiento de los acuerdos de colaboración suscritos con Portugal y Francia.

El desplazamiento de trabajadores no es un tema muy debatido en el contexto español. A nivel político, la posición del gobierno español ha variado en cierta medida en los últimos 20 años. Cuando España entró en la UE, era un Estado miembro con menores costes laborales. Por lo tanto, no fue uno de los países que presionó para que se impusieran mayores restricciones a la movilidad interna de los trabajadores. Desde 2006, cuando otros Estados miembros con costes laborales comparativamente más bajos pasaron a formar parte de la UE (Rumanía, etc.), España fue uno de los países que exigió la aplicación de varias restricciones en relación con los ámbitos y el número de posibles trabajadores desplazados de esos países (Wagner, 2015). En este contexto, cabe destacar que el gobierno español ha trabajado en la mejora de la cooperación transnacional con el objetivo de hacer cumplir la regulación sobre el desplazamiento a través de acuerdos internacionales. Así, la Inspección de Trabajo y Seguridad Social española ha celebrado acuerdos bilaterales de cooperación tanto con Estados miembros de mayor coste laboral (Francia) como con Estados miembros de menor coste laboral (Portugal, Polonia y Rumanía) (Inspección de Trabajo y Seguridad Social, 2018).

Dentro de los interlocutores sociales, la patronal española CEOE no ha publicado posiciones oficiales sobre el tema. Principalmente afirman que los gobiernos deben proporcionar información precisa y actualizada sobre las normas aplicables para facilitar a las empresas el cumplimiento de la normativa vigente. Por parte de los trabajadores, los sindicatos celebran la nueva directiva. Su posición es la misma que la expresada por los sindicatos europeos, que como resumen Riesco-Sanz et al. (2019:7), acogen con satisfacción la Directiva porque “reconoce explícitamente el objetivo de proporcionar protección jurídica a los trabajadores desplazados, en lugar de servir únicamente como mecanismo para la prestación transnacional de servicios por parte de las empresas dentro del mercado único”.

En lo que respecta al intercambio de información, los inspectores de trabajo y seguridad social participan activamente en el intercambio de información transfronteriza, especialmente a través del IMI. Sin embargo, en España se han firmado algunos acuerdos de cooperación e intercambio de información con otros países como Francia, Portugal, Rumanía, Polonia, con diferentes resultados.

La inspección de trabajo colabora con diferentes organismos como la Tesorería de la Seguridad Social, el Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo para atender las diferentes situaciones que se producen en el desplazamiento de los trabajadores cuando es necesario realizar intervenciones conjuntas. No obstante, la inspección de trabajo

es competente para vigilar el cumplimiento de las normas de orden social y exigir las correspondientes responsabilidades.

En cuanto al flujo de trabajadores, España era tradicionalmente un “país receptor neto” en términos de trabajadores desplazados. Sin embargo, esta situación cambió con la crisis financiera. Desde 2011, España es un “país emisor neto” que emite más Documentos Portátiles (DP) A1 que los que recibe.

Si se observan los PD A1 recibidos por España, resulta que fue el séptimo país de la UE por número de trabajadores desplazados, recibidos en 2017, con 60.488 trabajadores desplazados a España (el 3% fueron autónomos). Los sectores en los que se desplazan más trabajadores son Transporte, industria y construcción.

En cuanto al número de trabajadores españoles desplazados a otro país europeo, España fue el tercer país de la UE en número de trabajadores desplazados en 2017 (101.868).

El número de PD A1 emitidos por España se ha incrementado anualmente desde 2010. Este número aumentó un 10,4% de 2016 a 2017 y un 151% de 2010 a 2017.

En general, las investigaciones cualitativas centradas tanto en los trabajadores desplazados a España como en los trabajadores desplazados desde España muestran resultados similares a los de otros países europeos. Reflejan que los trabajadores desplazados suelen estar expuestos a peores condiciones de trabajo que los trabajadores nativos.

Los principales problemas a los que se enfrentan los trabajadores desplazados están relacionados con la vulneración de las normas de igualdad salarial y de tiempo de trabajo (mayor número de horas, etc.), así como con los problemas relacionados con la mala calidad de los alojamientos ofrecidos.

“Caso de estudio” para la adhesión a un acuerdo existente o para formular un acuerdo similar

En el caso de España, un acuerdo que ha tenido importantes éxitos en la cooperación transfronteriza ha sido el convenio firmado entre las autoridades laborales de España y Portugal, que se inició con la firma de una declaración de intenciones 1998 y que, posteriormente, en 2002 concluyó con la firma de un convenio de colaboración que sigue vigente en la actualidad.

Las principales características de este acuerdo son: Es un acuerdo administrativo, centrado en el intercambio de información entre las autoridades de inspección de trabajo de España y Portugal y basado en la necesidad de cooperación entre ambos países.

El acuerdo ha permitido mantener un marco estable de colaboración en los siguientes ámbitos:

- Seguridad y salud en el trabajo;
- Accidentes de trabajo: Informes de accidentes de trabajo; y Notificación inmediata del informe de accidente;
- Permisos de trabajo para ciudadanos no comunitarios;
- Actuaciones de comprobación con empresas domiciliadas en el país vecino: a) Citaciones, solicitud de documentación e identificación del representante legal; b) Notificación de actas de infracción;
- Intercambio de información sobre el flujo de trabajadores;
- Cooperación y asistencia derivadas de la Directiva 96/71 /CE en materia de intercambio de información.

El acuerdo ha permitido mejorar el conocimiento de los dos países a diferentes niveles, tanto político como jurídico y operativo.

El acuerdo se ha dotado de unas herramientas de gestión muy sencillas que han sido respetadas por todas las partes, incluso con los diferentes cambios de gobierno que se han producido a lo largo de los años. Un modelo similar podría utilizarse para establecer otros acuerdos de cooperación entre España y diferentes países.

Los acuerdos de cooperación de estas características permiten agilizar los procesos de información e intercambio de datos, lo que repercute positivamente tanto en los trabajadores como en las empresas y en los sistemas de gestión de las distintas administraciones.

Obstáculos para la adhesión o la puesta en marcha de acuerdos y cómo podrían superarse

52

Posiblemente una de las deficiencias de los acuerdos de cooperación es que los interlocutores sociales no están presentes en sus comités de seguimiento, lo que debería facilitar el trabajo, ya que los sindicatos, por un lado, y las organizaciones empresariales, por otro, también vigilan la situación de los trabajadores desplazados, ya que ambos están interesados en la máxima transparencia y en eliminar el fraude en este tipo de prestación de servicios transnacional. Todo ello con el establecimiento de los controles y mecanismos de seguridad pertinentes para garantizar la protección de los datos.

Factores que impulsan la adhesión o el establecimiento de acuerdos y cómo podrían utilizarse

Las nuevas estructuras creadas por la Comisión Europea y la Autoridad Laboral Europea (ELA) pueden ser un importante motor para garantizar la seguridad jurídica en el intercambio de información y establecer marcos de colaboración permanente entre países para llevar a cabo planes de trabajo conjuntos que mejoren las condiciones de los trabajadores desplazados.

CONCLUSIONES

A lo largo del proyecto se evaluaron y debatieron 11 acuerdos, en el marco de una comparación y un debate más amplio entre los países, que se resumen en este informe final.

Este análisis, enriquecido por cuatro eventos en línea en los que se presentaron y debatieron los acuerdos, pone de relieve algunas preocupaciones y límites recurrentes en las prácticas actuales de cooperación administrativa en los países cubiertos, así como algunas posibles formas de avanzar para abordarlas.

En general, es interesante destacar que todos los acuerdos suscritos por las inspecciones de trabajo y los ministerios identificaron el tema de los accidentes de trabajo como una preocupación común, tanto en lo que se refiere a la prevención de accidentes como a la gestión de las multas y el acceso a las prestaciones. Esto recuerda que las normas sobre el desplazamiento, al igual que las de otros ámbitos que tienen que ver con los trabajadores en riesgo de explotación, deben dar prioridad a los objetivos de protección social y de la salud, especialmente en sectores especialmente expuestos a riesgos, como la construcción.

En lo que se refiere, más específicamente, a la cooperación y el intercambio de información, como se subraya especialmente en los planes nacionales de Bulgaria y Portugal, la mejora de la cooperación administrativa debe estar respaldada por una fuerte voluntad política, junto con la consiguiente asignación de recursos financieros adecuados para fomentar las acciones correspondientes.

La mayoría de los acuerdos firmados por las autoridades públicas que ha abarcado el estudio implican no sólo el compromiso de compartir datos o información, lo que posiblemente requiera un esfuerzo adicional en términos de recursos humanos, sino también actividades conjuntas de intercambio de conocimientos, formación, inspección o sensibilización, que pueden ser difíciles de llevar a cabo si no se dispone de los recursos adecuados, por ejemplo, para asistir a un curso de formación o realizar una inspección conjunta en el extranjero. De hecho, estas actividades son fundamentales para dotar a los inspectores y funcionarios de los conocimientos pertinentes sobre la legislación de otros países, necesarios

a su vez para facilitar la cooperación transfronteriza. En realidad, como en el caso de los acuerdos firmados por Bulgaria con Francia y Noruega, la cooperación puede ir más allá de lo estrictamente necesario para atajar el fraude y facilitar la aplicación de la legislación vigente, para compartir buenas prácticas entre los organismos implicados y contribuir de forma proactiva a mejorar el marco legislativo nacional y de las actividades de control.

Entre las preocupaciones y los límites recurrentes en la cooperación, que ya surgieron en los anteriores proyectos Post-Lab y Post-Lab de la UE, parece estar también el papel de los “contactos y relaciones personales”. En cierto modo, mientras las actividades de la cooperación internacional no se inscriban como tareas de las autoridades implicadas, sino que se conviertan en el resultado de las actividades y la buena voluntad de algunos funcionarios, la sustitución de estos funcionarios puede amenazar la propia cooperación. Para que las relaciones personales dejen de ser una amenaza y se conviertan en una fortaleza, los acuerdos seleccionados suelen conllevar un sistema de gobernanza adecuado.

Normalmente, como es el caso del acuerdo celebrado entre Bulgaria y Noruega, pero también de los acuerdos analizados en España y Portugal, se planifican reuniones anuales entre un Comité Directivo.

Esto significa que las partes tienen que designar a una persona responsable, sustituirla si es necesario, e informarse mutuamente con regularidad sobre los progresos realizados en los ámbitos de cooperación acordados y en las medidas concretas que se comprometen a aplicar mutuamente.

Como en el caso del acuerdo entre Portugal y España, la gobernanza puede implicar también el nombramiento de personas de referencia locales, ya que los inspectores inscritos en las delegaciones locales pueden ser los que detecten las infracciones y necesiten una cooperación rápida para abordar las posibles infracciones antes de que los infractores desaparezcan. Este enfoque puede ser especialmente ilustrativo para otros países, como Polonia, donde los datos y las competencias de las inspecciones de trabajo están muy descentralizados.

Otra preocupación clave, destacada especialmente en Francia, Portugal, Polonia y Rumanía, es la posible dispersión de competencias, y por tanto de datos, entre diferentes instituciones, no necesariamente distribuidas de la misma manera en todos los Estados miembros de la UE. Esta cuestión, relacionada principalmente con el diferente alcance y competencias de las Inspecciones de Trabajo y de las instituciones de la Seguridad Social, se abordó en Portugal y Rumanía mediante la participación de estas dos instituciones en los marcos de cooperación bilateral. Por un lado, la multiplicación de actores implicados puede ralentizar la gobernanza y el proceso de cooperación. Por otro lado, el caso se encuentra en la cima de los límites que afectan a la cooperación internacional, las propias

autoridades nacionales pueden sufrir limitaciones para acceder a los datos pertinentes de otras instituciones del mismo país.

A este respecto, como ya se subrayó en el informe final del Post Lab de la UE, es esencial suavizar y simplificar el proceso de intercambio de datos ya a nivel nacional, al menos en lo que respecta a la información clave necesaria para verificar el cumplimiento de la legislación laboral, la salud y la seguridad y las disposiciones de seguridad social.

Una experiencia interesante es el DURC italiano, que permite a las instituciones de seguridad social y a los fondos sectoriales italianos acceder a información a través de una plataforma sobre el cumplimiento o no de una determinada empresa con el pago tanto de las cotizaciones a la seguridad social como de los pagos a los fondos sectoriales activos en el sector de la construcción. Podrían crearse herramientas similares en otros países para apoyar la regularidad del empleo, permitiendo también a las empresas acceder a la información clave necesaria para verificar las condiciones de empleo a lo largo de la cadena de subcontratación.

En cuanto a la participación de los interlocutores sociales y los fondos sectoriales, los planes nacionales de Bulgaria y Francia ofrecen ejemplos de la participación de los primeros. Teniendo en cuenta sus relaciones con las empresas y los trabajadores, las organizaciones empresariales y los sindicatos pueden ser aliados en la difusión de información sobre las disposiciones y las condiciones de empleo que deben respetarse, así como en la mejora del cumplimiento y la aportación de datos para las campañas y las acciones que se lleven a cabo.

Los acuerdos suscritos por las cajas sectoriales en Italia y en Francia demuestran, en cambio, la capacidad de las cajas para simplificar la contabilización y, al mismo tiempo, controlar el cumplimiento del pago de las cotizaciones debidas por los elementos salariales intermedios. Estos acuerdos podrían extenderse a otros países siempre que (i) existan organismos similares; (ii) las cotizaciones tengan una proporción similar sobre los salarios; (iii) el fondo tenga un mandato legal y de sus administradores (organizaciones empresariales en el caso de Francia e interlocutores sociales conjuntamente en el de Italia).

La comparación que tuvo lugar durante los eventos mostró que la cooperación entre las autoridades públicas y los fondos sectoriales también podría ayudar a garantizar el cumplimiento de los pagos de los salarios y de las instituciones de seguridad social.

Por ejemplo, de acuerdo con la ley, el fondo alemán SOKA BAU tiene acceso a las declaraciones preventivas de desplazamiento, respondiendo a su objetivo legítimo de asegurarse de que las empresas que desplazan trabajadores en el sector de la construcción inscriben a los trabajadores en el régimen de pago de vacaciones SOKA BAU.

En Italia, en cambio, gracias al Certificado DURC, el CNCE puede asegurarse de que las empresas de construcción no evaden las

contribuciones a los fondos sectoriales. La próxima ampliación a nivel nacional del Congruità, es decir, un certificado que se expide si el número de trabajadores inscritos se ajusta a la mano de obra prevista necesaria para realizar un determinado trabajo de construcción, contribuirá aún más a desalentar el trabajo no declarado, incluso mediante el desplazamiento irregular de trabajadores.

Por último, el acuerdo entre la ZUS polaca y SOKA BAU ofrece otra posible línea de cooperación. Al conectar un instituto de seguridad social con un fondo sectorial, permite al primero asegurarse de que se pagan las cotizaciones a la seguridad social sobre los elementos salariales intermediados en el extranjero para los trabajadores polacos enviados a Alemania, facilitando también el acceso a las prestaciones correspondientes una vez finalizado el desplazamiento.

En general, las conclusiones y sugerencias comparativas de la investigación, así como las sugerencias a nivel de país exploradas en la sección anterior, pueden resultar especialmente relevantes para las actividades de la recién creada Autoridad Laboral Europea, que puede aprovechar la experiencia y los conocimientos desarrollados para apoyar nuevas vías de cooperación entre los Estados miembros, tanto en términos de intercambio de conocimientos y aprendizaje mutuo, como de acceso a los datos y la información pertinentes para garantizar el cumplimiento de las normas de desplazamiento.

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.

El proyecto se lleva a cabo con el apoyo financiero de la Comisión Europea. Las opiniones expresadas en este documento reflejan únicamente el punto de vista de los autores. La Comisión Europea no se hace responsable del uso que pueda hacerse de la información contenida.

www.isaproject.eu

Los objetivos del proyecto ISA son promover y reforzar la cooperación transnacional entre autoridades y partes interesadas, incluidos los interlocutores sociales y los fondos sectoriales, apoyando el establecimiento de acuerdos de intercambio de información destinados a supervisar y facilitar el desplazamiento de trabajadores. El proyecto reúne a socios de siete países europeos, herederos de los resultados del anterior Post-Lab y del EU Post Lab, que identificaron los obstáculos a la cooperación transfronteriza, así como las prácticas prometedoras en las que participan los organismos de control y los interlocutores sociales. Para superar los límites existentes, ISA selecciona y evalúa un conjunto de acuerdos, explorando sus logros y límites y proponiendo posibles vías de avance.

The objectives of the ISA Project are to promote and reinforce transnational cooperation between authorities and stakeholders, including social partners and sectoral funds, supporting the establishment of information sharing agreements meant to monitor and ease the posting of workers.

The project brings together partners from seven European countries inheriting results of the previous Post-Lab and EU Post Lab, which identified obstacles to cross-border cooperation as well as promising practices involving enforcement bodies and social partners.

In order to overcome the existing limits, ISA selects and assesses a set of agreements, exploring their achievements and limits while proposing possible ways forward.

www.isaproject.eu

The project is carried out with the financial support of the European Commission.

The opinions hereby expressed reflect only the authors' view.

The European Commission is not responsible for any use that can be made of the information contained therein.

www.isaproject.eu

Os objetivos do projeto ISA passam pela promoção e reforço da cooperação transnacional entre autoridades e parceiros envolvidos nos processos de destacamento de trabalhadores do setor da construção, promovendo acordos de partilha de informação que potenciem a monitorização e facilitação do destacamento de trabalhadores. O projeto baseia-se nas práticas correntes envolvendo fundos setoriais em Itália, Alemanha, Áustria e França. Nestes países, os fundos setoriais, negociados, apoiados pelo Governo e concluídos com sucesso, simplificam os procedimentos necessários ao destacamento de trabalhadores no estrangeiro, ao mesmo tempo que se garante a conformidade em termos remuneratórios (como, por exemplo, a remuneração de férias) e permitindo verificar, quando necessário e de forma simplificada, informações relevantes relativas aos países de origem.