

# RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli*

*Diretta da Umberto Carabelli*

Q

3/2018

Logistica e Lavoro



RIVISTA GIURIDICA DEL LAVORO  
E DELLA PREVIDENZA SOCIALE

*Fondata da Aurelio Becca e Ugo Natoli*

Quaderno  
3/2018



# Logistica e Lavoro

a cura di

Andrea Allamprese e Olivia Bonardi



EDIESSE

Il volume raccoglie gli Atti del Convegno «Logistica e Lavoro» svoltosi a Reggio Emilia il 22 giugno 2018.

© Copyright by Ediesse, 2017

Ediesse s.r.l.

Via delle Quattro Fontane, 109 – 00184 Roma

Tel. 06/448701 - Fax 06/44870335

[www.ediesseonline.it](http://www.ediesseonline.it)

[ediesse@cgil.it](mailto:ediesse@cgil.it)

Copertina e progetto grafico: Antonella Lupi

## *Indice*

<i>Umberto Carabelli</i> Introduzione	9
<i>Guido Mora</i> Il lavoro nella logistica nel territorio reggiano	14
RELAZIONI	
<i>Olivia Bonardi</i> Tra <i>governance</i> delle <i>global value chains</i> e frammentazione del tessuto produttivo nazionale: quale regolazione per il lavoro nel settore della logistica?	20
<i>Sergio Crespi</i> L'Interporto Bologna e il suo ruolo nel mercato e nel sociale	38
<i>Giulia Frosecchi</i> Distacco, cabotaggio e trasporto internazionale: un puzzle ancora da comporre	43
<i>Andrea Lassandari</i> La contrattazione collettiva nella logistica	54
<i>Enrico Gragnoli</i> I contratti di appalto e le società cooperative di produzione e lavoro nel settore della logistica	69
<i>Alberto Araldi</i> La filiera degli appalti e il lavoro in cooperativa nel settore della logistica	87

<i>Vito Pinto</i>	
Il contrasto allo sfruttamento del lavoro nel settore logistico. Per un quadro d'insieme	91
<i>Guglielmo Anastasio</i>	
Logistica e sfruttamento del lavoro: strumenti di prevenzione e contrasto	104
INTERVENTI	
<i>Andrea Allamprese</i>	
Strumenti di contrasto al <i>dumping</i> nei settori della logistica e del trasporto merci	110
<i>Silvia Borelli</i>	
Appunti e idee per il contrasto delle <i>letterbox companies</i>	118
<i>Umberto Franciosi</i>	
Il caso Castelfrigo	127
<i>Alberto Guariso</i>	
Il lavoro degli stranieri nella logistica	135
<i>Vittorio Mete</i>	
Mafie e autotrasporto. Appunti per un'analisi	142
<i>Danilo Morini</i>	
Innovare le strategie per rappresentare i lavoratori di Amazon	148
<i>Bruno Pezzarossi</i>	
Il caso GFE	158
<i>Vincenzo Colla</i>	
Conclusioni	162

*Silvia Borelli\**

## Appunti e idee per il contrasto delle *letterbox companies*

### 1. Cosa sono le *letterbox companies*?

Nel glossario della terminologia fiscale, l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico definisce una *letterbox company* come: «*A paper company, shell company or money box company, i.e. a company which has complied only with the bare essentials for organisation and registration in a particular country. The actual commercial activities are carried out in another country*» (OECD Glossary of Tax Terms: [www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm](http://www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm)). Analogamente, la Commissione europea ha definito le *letterbox companies* (o società di comodo) come: «società costituite al fine di trarre profitto da lacune normative, nella misura in cui non forniscono direttamente alcun servizio ai clienti ma fungono da interfaccia per servizi forniti dai loro proprietari» (COM(2013)122, nota 12).

Nel 2016, il sindacato europeo ha pubblicato un rapporto in cui sono riportati alcuni casi di *letterbox companies*, soprattutto relativi ai trasporti (Mc Guaran). Numerosi altri casi sono stati segnalati, da tempo, da accademici (Cremers; Van Hoeck, Houwerzijl) e giornalisti ([www.investigate-europe.eu/publications/sweatshops-on-wheels/?portfolioCats=41](http://www.investigate-europe.eu/publications/sweatshops-on-wheels/?portfolioCats=41)).

Il fenomeno delle *letterbox companies* rappresenta l'esempio più «spinto» del più generale fenomeno della frammentazione dell'impresa (i.e. un'attività economica organizzata svolta da più soggetti giuridici). Quando ciò accade all'interno del nostro Stato, emergono tre problemi: a) viene meno il principio di parità di trattamento tra lavoratori in quanto può essere applicato un diverso contratto

\* Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Ferrara.



collettivo, un diverso regime di sicurezza sociale o una diversa disciplina lavorativa; b) viene frammentata la collettività dei lavoratori, e dunque ne è più difficile l'organizzazione collettiva; c) viene separato il potere di direzione e controllo dell'impresa dalle relative responsabilità (nei gruppi, ad esempio, la *holding* può esercitare un potere di direzione sulle proprie filiali senza essere, di regola, responsabile nei confronti dei loro lavoratori).

Quando la frammentazione dell'impresa coinvolge soggetti giuridici stabiliti in diversi Stati, ai problemi sopra menzionati se ne aggiungono altri tre: a) l'imprenditore può scegliere la legge applicabile ai rapporti di lavoro (cosiddetta *regulatory competition* tra Stati)<sup>1</sup>; b) divengono molto più difficili i controlli perché è necessaria una cooperazione transnazionale tra le diverse autorità competenti; c) i limiti alla frammentazione dell'impresa (ad esempio, il divieto di interposizione di manodopera) e i rimedi agli effetti generati da tale frammentazione (ad esempio, le regole sulla responsabilità solidale) si applicano nella misura in cui sono conformi al diritto dell'Unione europea e sono previsti nell'ordinamento giuridico dello Stato la cui legge è applicabile.

Nel presente intervento, si cercherà di fare luce soprattutto su quest'ultimo aspetto. Quali sono i limiti alla frammentazione dell'impresa consentiti dal diritto dell'Unione europea? E quali sono i rimedi a tale fenomeno?

## 2. *La libertà di impresa nel diritto dell'UE*

Il primo aspetto da chiarire è che, in assenza di uniformità nel diritto dell'Unione, la definizione del criterio di collegamento che determina il diritto applicabile ad una società rientra nella competenza di ciascuno Stato membro; in base all'art. 54 TfUE sono ammissibili i criteri di collegamento della sede sociale, dell'amministrazione centrale o del centro d'attività principale di una società (C. Giust. 25.10.2017, C-106/16, *Polbud*, par. 34). La Corte di giustizia ha poi affermato che «il fatto di stabilire la sede, legale o effettiva, di una società, in conformità alla legislazione di uno Stato membro, al fine di beneficiare di una legislazione più vantaggiosa, non può costituire di per sé un abuso del diritto di stabilimento» (C. giust. 25.10.2017, C-106/16, *Polbud*, par. 40).

<sup>1</sup> Il datore di lavoro può stabilirsi, pur se fittiziamente, in uno Stato membro e ivi assumere lavoratori per distaccarli in altro Stato o impiegarli in due o più Stati. Nel settore dei trasporti è altresì possibile il cabotaggio (Frosecchi).

Da tempo, i sindacati nazionali ed europei hanno messo in luce gli effetti di tale giurisprudenza della Corte di giustizia e hanno richiesto alla Commissione europea interventi correttivi. Le risposte sono state, in ordine cronologico: la proposta di direttiva sulla società a responsabilità limitata con un unico socio (COM(2014)212)<sup>2</sup> con cui si intendeva introdurre regole comuni per la costituzione di società unipersonali (cosiddetta *societas unius personae*), provviste di personalità giuridica (art. 7, par. 1), il cui capitale sociale poteva essere ridotto a 1 € (art. 16, par. 1)<sup>3</sup>; la proposta di direttiva sulla carta servizi (2016) con cui si intendeva introdurre la possibilità, per lo Stato di stabilimento, di rilasciare all'impresa una carta vincolante per gli altri Stati membri, i quali non avrebbero potuto contestare né la validità dei documenti sulla base dei quali la carta era stata emessa, né la veridicità delle informazioni ivi contenute, né avrebbero potuto applicare ai relativi titolari alcun vincolo per l'accesso o l'esercizio di un'attività economica; il cosiddetto *company package* che codifica la giurisprudenza della Corte di giustizia in materia di libera circolazione dell'impresa e prevede la possibilità di registrazione *online* di società. A seguito di forti mobilitazioni, le prime due proposte sono state respinte dal Parlamento europeo. Il *company package* è invece tutt'ora in discussione nelle istituzioni europee.

### 3. Quali rimedi alle letterbox companies?

Se, sul piano del diritto societario, le richieste di limitare la creazione di *letterbox companies* sono finora fallite, migliore fortuna hanno avuto le rivendicazioni dirette a introdurre normative settoriali. Nell'ambito dei trasporti su strada, il regolamento 1071/2009 richiede che l'impresa abbia «una sede effettiva e stabile» nel Paese di stabilimento (art. 3, par. 1; regole simili – ma non identiche – sono previste dai *consideranda* 23-32 e dall'art. 3 del reg. 2015/848 sulle procedure di insolvenza e dall'art. 4, n. 5, della direttiva 2006/123). Tuttavia, i controlli sul ri-

<sup>2</sup> La direttiva 2009/102/CE offre già la possibilità di operare, in tutta l'UE, attraverso società a responsabilità limitata con un unico socio.

<sup>3</sup> La proposta di direttiva fissava la lista tassativa delle informazioni che gli Stati membri potevano richiedere per la registrazione (art. 13) e prevedeva che la società unipersonale fosse registrata nello Stato in cui ha la sede legale (art. 14, par 1) e che fosse dunque disciplinata dalla legge di tale Stato. In tal modo, si legittimava la registrazione della società in un Paese diverso da quello di svolgimento abituale dell'attività economica.

spetto di tale disposizione spettano allo Stato d'origine (art. 11 e 12, reg. 1071)<sup>4</sup>, il quale non ha spesso alcun interesse a controllare società che, in quanto fittiziamente residenti, ivi pagano le tasse e i contributi sociali<sup>5</sup>.

Altra normativa rilevante è quella sul distacco transnazionale. L'art. 4, par. 2 della direttiva 2014/67 richiede, ai fini della legittimità del distacco, che il datore di lavoro distaccante svolga attività sostanziali nel Paese in cui è stabilito. La direttiva, tuttavia, non specifica quali sanzioni devono applicarsi qualora tale condizione non si verifichi. Nel nostro ordinamento, il d.lgs. n. 136/2016 prevede che, in caso di distacco illegittimo, il lavoratore sia considerato «alle dipendenze del soggetto che ne ha utilizzato la prestazione» (art. 3, co. 4). In presenza di un formulario A1 (v. *infra*), l'INPS non può però né richiedere il pagamento dei contributi, né irrogare le relative sanzioni (circ. INL n. 1/2017, p. 8; Allamprese, Orlandini).

Il diritto dell'UE non specifica poi quali requisiti deve avere un'agenzia di somministrazione di lavoro per essere legittimamente stabilita in un Paese membro, e lascia a ciascuno Stato la competenza di stabilire se e quali siano i requisiti per l'autorizzazione all'esercizio di tale attività (art. 4, par. 4, direttiva 2008/104). Nel nostro ordinamento, si è condizionato l'esercizio della somministrazione da parte di agenzie stabilite in altro Stato membro al fatto che queste possiedano un'autorizzazione equivalente a quella rilasciata dal Ministero del lavoro (art. 1, co. 3, d.lgs. 136/2016). Non è chiaro, tuttavia, come debba essere valutato il requisito dell'equivalenza, e (anche) per questo non vengono effettuati controlli sul punto.

Altra regola rilevante è l'art. 14 del regolamento n. 987/2009, secondo cui, ai fini dell'applicazione dell'art. 12 del reg. 883/2004 (che consente a un datore di lavoro di distaccare i propri lavoratori, continuando a pagare i contributi nel Paese d'origine), occorre che il datore di lavoro distaccante svolga attività sostanziali nel Paese d'origine. Il rispetto di questa regola è, tuttavia, ostacolato dalla macchinosa procedura per il ritiro del formulario A1: in sostanza, a fronte di un

<sup>4</sup> Lo Stato in cui l'impresa è stabilita deve verificare il rispetto delle condizioni relative allo stabilimento di cui all'art. 5 del reg. 1071/2009, sia ai fini dell'autorizzazione all'esercizio della professione di autotrasportatore (art. 11, par. 1), sia nel corso dei controlli periodici per accertare la permanenza dei requisiti necessari per l'esercizio di tale professione (art. 12, par. 1).

<sup>5</sup> Ciò è espressamente denunciato nella proposta di modifica del reg. 1071/2009 (COM(2017) 281, p. 4), in cui si propone di estendere il requisito della sede effettiva anche ai veicoli commerciali leggeri (art. 1, par. 6) e di chiarire i requisiti necessari per la sede effettiva e stabile (art. 5).

A1 emesso irregolarmente (cosa che, purtroppo, avviene di frequente; Misure 2018), lo Stato di destinazione, per richiedere al datore di lavoro il pagamento dei contributi, deve attivare una complessa procedura di dialogo con lo Stato d'origine; qualora lo Stato d'origine rifiuti il ritiro dell'A1 (lo Stato che ha emesso l'A1 non ha alcun interesse a ritirarlo: ciò significa infatti perdere i contributi ivi versati dal datore di lavoro), la controversia può essere portata all'attenzione di una commissione amministrativa, le cui decisioni però non sono vincolanti; se anche con l'intervento della commissione amministrativa non si raggiunge un accordo, lo Stato di destinazione può attivare una procedura d'infrazione di fronte alla Corte di giustizia contro lo Stato d'origine. E va segnalato che, dal 2000 (data in cui si è creata tale procedura), nessun caso è stato portato di fronte alla Corte di giustizia, nonostante le numerose segnalazioni di emissione di formulari A1 irregolari.

Va infine menzionato che lo svolgimento di attività sostanziali da parte del datore di lavoro distaccante non è richiesto quando il lavoratore svolge la propria attività in due o più Stati membri (art. 13 del reg. 883/2004). Sul punto dovrebbe intervenire la modifica del reg. 883/2004 e del reg. 987/2009 attualmente in discussione di fronte al Parlamento europeo.

Altro strumento che viene sempre più utilizzato nel nostro ordinamento per selezionare e premiare le imprese che rispettano la normativa lavoristica (e non solo) sono le certificazioni di legalità (come, il *rating* di legalità e le *white lists* prefettizie) e le certificazioni di qualità (come, il *rating* di qualità). Attualmente, però, questi strumenti rischiano di penalizzare le imprese stabilite in Italia, per le quali sono possibili controlli più severi. Diversamente, le imprese stabilite in un altro Stato membro possono soddisfare i requisiti per le certificazioni di legalità e di qualità, presentando autocertificazioni o documenti emessi dalle competenti autorità estere su cui non sono possibili controlli da parte delle autorità italiane<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Per i requisiti di onorabilità di cui all'art. 6 del reg. 1071/2009 si v. quanto previsto dall'art. 19, par. 3 del medesimo regolamento. La proposta di modifica del reg. 1071/2009 (COM(2017)281) inserisce, tra i requisiti di onorabilità, anche il rispetto della normativa dell'UE sul distacco dei lavoratori e sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (art. 6, par. 1, lett. b). Viene poi dato alla commissione il potere di adottare atti delegati per stabilire le ulteriori infrazioni che, anche in ragione della distorsione della concorrenza e della compromissione delle condizioni di lavoro, determinano la perdita del requisito di onorabilità (art. 6, par. 2-*bis*).

Il contrasto alle *letterbox companies* può avvenire altresì mediante misure dirette al monitoraggio del ciclo produttivo dell'impresa. Nel nostro ordinamento, però, i sindacati non ricevono la comunicazione preventiva che le imprese che distaccano lavoratori in Italia sono tenute a inviare al Ministero del lavoro (art. 10, d.lgs. 136/2016). Va altresì segnalato che la sanzione prevista per la mancata comunicazione preventiva è irrisoria (da 150 a 500 € per ogni lavoratore distaccato). E dato che le imprese sono consapevoli che la comunicazione preventiva le espone a maggiori controlli, potrebbero decidere di non effettuare alcuna comunicazione preventiva. Infine, nel nostro ordinamento, non si prevede alcuna responsabilità per il committente, in caso di mancata comunicazione. In sostanza, se la comunicazione preventiva non viene fatta, l'impresa distaccante rischia poco e il committente non rischia nulla.

Come evidenziato da Allamprese (2018), sarebbe opportuno introdurre l'obbligo, per il committente, di informare le rappresentanze sindacali circa le imprese appaltatrici o a cui viene affidato il trasporto, i lavoratori impiegati nell'ambito di tali contratti e le condizioni di lavoro loro applicate, analogamente a quanto previsto per il lavoro in somministrazione (cfr. art. 36, co. 3, d.lgs. n. 81/2015 e art. 58, co. 5-*bis*, Ccnl logistica e trasporto merci).

Altro strumento che si è rivelato utile per contrastare le *letterbox companies* è la responsabilità solidale del committente e dell'utilizzatore. Numerosi studi hanno evidenziato l'esigenza di intervenire sull'art. 12 della direttiva 2014/67 per garantirne l'effettività<sup>7</sup>. La direttiva 2018/957 (che modifica la direttiva 96/71) non è però intervenuta sul punto. Nel nostro ordinamento, l'art. 29 del d.lgs. 276/2003, a seguito della pronuncia n. 254/2017 della Corte costituzionale, ha finalmente acquisito un ambito di applicazione più esteso (Izzi). Tale regola non si applica però al settore dei trasporti, settore in cui la responsabilità solidale è esclusa in caso di assolvimento di un obbligo di *due diligence* da parte del committente o, in caso di sub-vezione, del vettore (art. 83-*bis*, co. 4-*bis* e ss. del d.l. n. 112/2008). E anche in questa ipotesi, data l'impossibilità di verificare mediante la procedura telematica il regolare versamento dei contributi, per essere esonerato dalla responsabilità solidale è sufficiente che il committente (o il vettore) acquisisca dal vettore (o dal sub-vettore) un'attestazione rilasciata dagli enti previ-

<sup>7</sup> La regola sulla responsabilità solidale di cui all'art. 12 della direttiva 2014/67 è opzionale (salvo per il settore delle costruzioni), riguarda la sola retribuzione, non si applica alle catene di appalti e può essere limitata in caso di assolvimento dell'obbligo di diligenza (Heinen, Müller, Kessler).

denziali del Paese d'origine da cui risulta che questi è in regola con il versamento dei contributi assicurativi e previdenziali (circ. INL n. 1/2017, p. 11). Tale documento – lo ripetiamo – non è controllabile da alcuna autorità italiana. È evidente, ancora una volta, il vantaggio competitivo per le imprese stabilite all'estero.

Va infine evidenziato che sia la disciplina interna che quella comunitaria sulla responsabilità solidale ignorano il concetto di gruppo di società. In particolare, non trova qui applicazione la presunzione che opera nel diritto della concorrenza per cui, qualora una società controllante detenga la totalità o la quasi totalità del capitale sociale della controllata, è solidalmente responsabile per il pagamento dell'ammenda a questa inflitta per condotta anticoncorrenziale, a meno che fornisca sufficienti elementi di prova idonei a dimostrare che la propria controllata si comporta in maniera autonoma sul mercato (C. giust. 10.9.2009, C-97/08, *Akzo Nobel*, par. 60 ss.).

Quanto ai controlli, il contrasto alle *letterbox companies* richiede l'interconnessione, a livello transnazionale, delle banche dati sulle imprese, come previsto dall'art. 6, par. 7 dir. 2014/67. Ciò però non si è rilevato finora facile. L'ETF (*European Transport Workers' Federation*) ha segnalato più volte i ritardi nel funzionamento dello *European Register of Road Transport Undertakings* (ERRU)<sup>8</sup>. Il *Business Registers Interconnection System* (BRIS) fornisce, attualmente, informazioni minime, ed è di gran lunga sottosviluppato rispetto ad analoghi database a pagamento, come quelli offerti dal Bureau Van Dijk. Tutti i database sulle imprese dovrebbero poi essere messi a disposizione degli ispettori del lavoro, per permettergli di individuare meglio le imprese da controllare<sup>9</sup> e di prepararsi prima di effettuare controlli in loco (sull'accessibilità dei dati contenuti nell'ERRU vd. l'art. 12, par. 2, co. 3 e 4, del regolamento 1071/2009).

<sup>8</sup> L'interconnessione dei registri avrebbe dovuto essere attuata entro il 31.12.2012 (art. 16, par. 5, reg. 1071/09). La proposta di modifica del reg. 1071 introduce, tra le informazioni da inserire nel registro, il numero di dipendenti e il fattore di rischio dell'impresa (art. 16, par. 2).

<sup>9</sup> Sistemi di classificazione del rischio, al fine di svolgere controlli mirati, sono previsti dall'art. 9 della direttiva 2006/22 (richiamato dall'art. 12, par. 1, reg. 1071/09). La proposta di modifica della direttiva 2006/22 (COM(2017)278, p. 5) sottolinea l'uso insufficiente dei dati dei sistemi di classificazione di rischio e la disomogeneità tra i sistemi di classificazione di rischio nazionali. Per risolvere tali problemi, si introduce un sistema comune di calcolo del rischio (art. 9, par. 1) e l'obbligo di comunicare i dati contenuti nel sistema nazionale di classificazione del rischio alle autorità di controllo, anche di altri Stati membri (art. 9, par. 4 e 5).

Per contrastare le frodi transnazionali è altresì necessario rafforzare la cooperazione amministrativa tra gli Stati, in particolare favorendo lo scambio di informazioni e regolando la possibilità di svolgere ispezioni congiunte<sup>10</sup>. A tal fine, è utile la recente proposta di regolamento sull'Autorità europea per il lavoro (COM(2018)131). Tale proposta presenta tuttavia numerosi limiti (gli Stati possono, ad esempio, opporsi alle ispezioni congiunte; non si prevedono sanzioni per gli Stati che violano l'obbligo di leale cooperazione). Va poi detto che, nel nostro ordinamento, le regole sulla cooperazione amministrativa transnazionale rischiano di aggravare la situazione in cui si trovano a operare gli ispettori del lavoro, il cui organico è, dal 2006, in costante diminuzione (Iannuzzi, Sacchetto, Vianello, Wahal 2018). Per lo stesso motivo, è pressoché utopico pensare alla creazione di gruppi investigativi interforze, come esistono in altri paesi europei. E va rimarcato che, nel settore dei trasporti, l'assenza di collaborazione tra diverse autorità (in particolare, tra polizia stradale e ispettori del lavoro) rende quasi impossibili i controlli.

Preme infine segnalare che i lavoratori i cui diritti sono stati lesi mediante l'utilizzo di *letterbox companies* non ricorrono quasi mai ai giudici. Per risolvere questo problema, la direttiva n. 2014/67 ha previsto la possibilità, per le organizzazioni sindacali, di agire in giudizio per conto o a sostegno del lavoratore distaccato (art. 11, par. 3). Nel nostro ordinamento, tale disposizione non è stata recepita, infrazione che appare ancora più grave dopo che la dir. 2018/957 ha introdotto l'obbligo, per gli Stati membri, di vigilare affinché i lavoratori e i loro rappresentanti «dispongano di procedure adeguate ai fini dell'esecuzione degli obblighi» previsti dalla dir. 96/71.

### *Riferimenti bibliografici*

Allamprese A. (2018), *Strumenti di contrasto al dumping nei settori della logistica e del trasporto merci, paper* presentato nel convegno «Logistica e Lavoro», tenutosi a Reggio Emilia il 22 giugno 2018.

<sup>10</sup> La proposta di modifica del regolamento n. 1071/2009 (COM(2017)281) regola i tempi per lo scambio di informazioni tra Stati (art. 18, par. 6) e prevede la possibilità di richiedere allo Stato di stabilimento di svolgere ispezioni (art. 18, par. 3). Lo Stato di stabilimento può, tuttavia, rifiutare di effettuare controlli «laddove sia difficoltoso o impossibile» (art. 18, par. 5). Analoghe regole per rafforzare la cooperazione amministrativa tra Stati sono previste nella proposta di modifica della direttiva 2006/22 (COM(2017)278) (art. 8, par 1-*bis*).