



### **Libero accesso al mercato del lavoro per i cittadini neocomunitari bulgari e rumeni**

a cura di Alessandro Millo – Dirigente del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali\*

*Con il definitivo superamento delle residue restrizioni imposte ai Paesi “neocomunitari” dai trattati di adesione all’Unione Europea, dal 1° gennaio 2012 i cittadini bulgari e rumeni hanno libero accesso al mercato del lavoro e possono svolgere sul territorio italiano qualsiasi attività lavorativa, autonoma o subordinata, così come qualsiasi altro cittadino europeo.*

*Vediamo allora quali sono le principali disposizioni che regolano l’ingresso, l’assunzione e il distacco temporaneo di questi lavoratori divenuti a pieno titolo comunitari.*

#### **L’ingresso e il soggiorno fino a tre mesi**

I cittadini dell’Unione Europea possono fare ingresso nel territorio di qualsiasi altro Stato membro dell’Unione, in esenzione dal visto d’ingresso, esibendo soltanto un documento d’identità valido per l’espatrio, secondo la legislazione del proprio Stato. Il diritto di circolazione è limitato soltanto per i minori di diciotto anni, gli interdetti e gli inabilitati, secondo le modalità stabilite dalla legislazione dello Stato di cui hanno la cittadinanza (artt.4, 5 e 6 del D.Lgs. n.30/07).

Al seguito del cittadino comunitario possono fare ingresso anche i suoi familiari non aventi la cittadinanza di uno Stato membro, i quali devono essere in possesso di un passaporto valido, sul quale deve essere richiesta l’apposizione del visto d’ingresso, che comunque viene loro rilasciato gratuitamente e con priorità rispetto ad altre richieste. Qualora siano in possesso della carta di soggiorno in corso di validità (oggi permesso di soggiorno di lunga durata), anche i familiari non comunitari sono esonerati dall’obbligo di munirsi del visto d’ingresso.

In ogni caso, non può essere disposto il respingimento alla frontiera nei confronti dei cittadini comunitari e dei loro familiari, anche non comunitari, sprovvisti dei documenti di viaggio o del visto di ingresso, se entro ventiquattro ore dalla richiesta l’interessato fa pervenire i documenti necessari ovvero dimostra con altra idonea documentazione, secondo la legge nazionale, la qualifica di titolare del diritto di libera circolazione.

I cittadini dell’Unione Europea e i loro familiari, inoltre, hanno il diritto di trattenersi e soggiornare nel territorio nazionale per un periodo non superiore a tre mesi senza alcuna ulteriore condizione o formalità, salvo il possesso dei documenti d’identità necessari ai fini dell’espatrio. Durante questo breve periodo iniziale, essi possono già svolgere tutte le attività consentite effettuando i medesimi adempimenti richiesti ai cittadini italiani.

 In particolare, i cittadini comunitari e i loro familiari possono intraprendere fin da subito un’attività di lavoro autonomo o subordinato, **anche senza attendere il rilascio dell’attestazione dell’iscrizione anagrafica**, tanto è vero che, come si vedrà meglio in seguito, proprio il documentato inizio dell’attività lavorativa costituisce uno dei presupposti per il rilascio di tale attestazione (Min. Interno, circolare 08/08/2007, n.45).

\* Le considerazioni esposte sono frutto esclusivo del pensiero dell’autore e non hanno carattere in alcun modo impegnativo per l’amministrazione pubblica di appartenenza.

## **L'iscrizione anagrafica e il diritto di soggiorno permanente**

Soltanto qualora intendano soggiornare in Italia per un periodo superiore a tre mesi, i cittadini comunitari sono tenuti ad effettuare l'iscrizione anagrafica per sé e per i propri familiari (art.9 del D.Lgs. n.30/07).

A tal fine, oltre a quanto previsto per i cittadini italiani dalla L. n.1228/54 e dal DPR n.223/89, il cittadino comunitario deve produrre la documentazione attestante:

- ↘ lo svolgimento di un'attività lavorativa esercitata - se l'iscrizione è richiesta per lavoro subordinato o autonomo;
- ↘ l'iscrizione presso un istituto pubblico o privato riconosciuto - se l'iscrizione è richiesta per motivi di studio o di formazione professionale - nonché la titolarità di un'assicurazione sanitaria e la disponibilità di risorse economiche sufficienti per sé e per i propri familiari;
- ↘ il rapporto familiare intercorrente con un cittadino dell'Ue che abbia diritto all'iscrizione anagrafica - se l'iscrizione è richiesta per motivi familiari - nonché il passaporto in corso di validità, munito del visto d'ingresso quando richiesto (per i familiari provenienti da paesi non appartenenti alla Ue);
- ↘ la disponibilità di risorse economiche sufficienti per sé e per i propri familiari e la titolarità di un'assicurazione sanitaria - se l'iscrizione è richiesta per altri motivi.

Le richieste di iscrizione anagrafica dei familiari del cittadino comunitario, che non abbiano la cittadinanza di uno Stato membro dell'Ue, sono trasmesse a cura delle amministrazioni comunali alla Questura (art.9 del D.Lgs. n.30/07), competente per il rilascio della carta di soggiorno (art.10 del D.Lgs. n.30/07), oggi sostituita dal nuovo "permesso di lunga durata" (art.9 del D.Lgs. n.286/98, come modificato dall'art.1 del D.Lgs. n.3/07).

Della richiesta di iscrizione anagrafica, viene rilasciata immediatamente un'attestazione, contenente l'indicazione delle generalità e della dimora del richiedente, nonché la data della richiesta (art.9 del D.Lgs. n.30/07).

A tal fine, il Ministero dell'Interno ha predisposto due modelli di attestazione:

1. il primo da utilizzare per attestare la presentazione della richiesta di iscrizione anagrafica;
2. il secondo per attestare l'avvenuta iscrizione del cittadino comunitario ([Min. Interno, circolare 08/08/2007, n.45](#)).

La circolare ministeriale specifica che l'attestazione non è un documento che autorizza il soggiorno, ma ha il diverso scopo di dimostrare semplicemente l'avvenuto adempimento dell'obbligo di iscrizione anagrafica da parte del cittadino comunitario. Riguardo ai requisiti di iscrizione e alla documentazione utile a comprovarli, il Ministero precisa quanto segue:

### **→ LAVORO AUTONOMO**

Per quanto riguarda lo svolgimento di un'attività di lavoro autonomo, sarà sufficiente produrre l'iscrizione alla Camera di Commercio o l'attestato di attribuzione della partita Iva ovvero la documentazione attestante l'iscrizione all'albo di un ordine professionale.

### **→ LAVORO SUBORDINATO**

Per quanto riguarda lo svolgimento di un'attività di lavoro subordinato, sarà sufficiente esibire, in alternativa, la lettera di assunzione o la busta paga o la comunicazione di assunzione al Centro per l'impiego, valida anche ai fini Inail e Inps. Ciò conferma la possibilità di instaurare il rapporto di lavoro prima del rilascio al cittadino comunitario dell'attestazione di iscrizione anagrafica.

## → ALTRE RISORSE ECONOMICHE

Per dimostrare di disporre, per sé e per i propri familiari, di risorse economiche sufficienti a non gravare sul sistema di assistenza pubblica, i cittadini comunitari possono ricorrere a una dichiarazione sostitutiva, a norma degli artt.46 e 47 del DPR n.445/00, utilizzando il modello allegato alla circolare ministeriale.

### **Il diritto di soggiorno permanente**

Con la stessa circolare ministeriale è stato predisposto anche un [modello da utilizzare per l'attestazione del diritto di soggiorno permanente](#), che il cittadino comunitario matura dopo aver soggiornato nel territorio nazionale per almeno cinque anni continuativi e che non è più subordinato alla dimostrazione e al mantenimento dei requisiti di cui sopra. Anche i familiari non comunitari acquisiscono il diritto di soggiorno permanente, soggiornando legalmente in via continuativa per cinque anni nel territorio nazionale, unitamente al cittadino dell'Unione (art.10 del D.Lgs. n.30/07).

La continuità del soggiorno non è pregiudicata da assenze che non superino complessivamente i sei mesi all'anno o fino a dodici mesi consecutivi, qualora si tratti di assenze giustificate da motivi rilevanti, quali la gravidanza e la maternità, la malattia grave, lo studio o la formazione professionale o il distacco per motivi di lavoro. Qualora sia dovuta all'assolvimento degli obblighi militari, l'assenza può protrarsi anche per una durata superiore ai dodici mesi.

In ogni caso, il diritto di soggiorno permanente si perde a seguito di assenze dal territorio nazionale di durata superiore a due anni consecutivi.

### **Il "distacco" dei cittadini comunitari**

Occorre premettere che la nozione comunitaria di distacco risulta più ampia di quella propria del diritto interno italiano.

Secondo la legislazione italiana, infatti, il distacco si configura quando un datore di lavoro, per soddisfare un proprio interesse, pone temporaneamente uno o più lavoratori alle direttive di altro soggetto, solitamente nell'ambito delle logiche unitarie di un gruppo societario (art.30 del D.Lgs. n.276/03).

Nell'accezione europea, invece, il distacco non comprende soltanto l'ipotesi della mobilità nell'ambito di uno stesso gruppo societario, ma anche la diversa ipotesi dell'invio di lavoratori in esecuzione di un contratto d'appalto, avente ad oggetto una prestazione di servizi destinata a un soggetto operante nel territorio di un altro Paese, per conto e sotto la direzione della stessa organizzazione straniera da cui dipendono i lavoratori distaccati (art.1 del D.Lgs. n.72/00). La normativa parla di prestazioni di servizi, ma in effetti disciplina anche gli appalti d'opera tipici del settore edile, che anzi sono oggetto di una disciplina particolarmente stringente, che non ammette eccezioni (art.3, co.2 del D.Lgs. n.72/00).

In ogni caso, anche nell'accezione comunitaria, **il distacco presuppone la permanenza del rapporto di lavoro tra il lavoratore distaccato e l'impresa distaccante e la temporaneità del distacco**, la cui durata dev'essere fin dall'inizio predeterminata o predeterminabile con riferimento a un evento futuro e certo (artt.1 e 2 del D.Lgs. n.72/00). In linea di principio, la legislazione applicabile al rapporto di lavoro rimane quella del Paese comunitario prescelto dalle parti o, in mancanza, quella del Paese dove il lavoratore svolge abitualmente la propria prestazione lavorativa, anche se viene temporaneamente distaccato in un altro Stato membro della Ue (artt.3 e 6 della Convenzione di Roma del 1980, ratificata con L. n.975/84).

Nondimeno, a tutela dei lavoratori e delle conquiste sindacali consolidate nel Paese dove questi si trovano temporaneamente ad operare, ai dipendenti distaccati devono essere

garantite condizioni di lavoro, economiche e normative, non inferiori a quelle previste dalla normativa e dalla contrattazione collettiva per i lavoratori nazionali con analoghe mansioni (art.3 del D.Lgs. n.72/00).

Una deroga a tale principio è prevista per i lavori di assemblaggio iniziale o prima installazione di un bene acquistato all'estero, di durata non superiore ad otto giorni, con esclusione delle attività del settore edile specificamente individuate dalla norma, alle quali, quindi, il principio della parità di trattamento si applica senza eccezioni (D.Lgs. n.72/00, allegato A).

A maggior tutela dei lavoratori, gli imprenditori che affidano in appalto lavori da eseguire all'interno delle proprie aziende da parte di un appaltatore straniero, comunitario o non comunitario, sono obbligati in solido a garantire ai dipendenti di quest'ultimo un trattamento retributivo e normativo non inferiore a quello spettante ai propri dipendenti, fino al termine di un anno dalla data di cessazione dell'appalto (art.3, co.3 e 4, del D.Lgs. n.72/00).

Sotto il profilo fiscale, in linea di principio, i redditi derivanti da prestazioni di lavoro dipendente rese nel territorio nazionale sono assoggettati ad imposizione fiscale nel nostro Paese (art.23, DPR n.917/86).

Al fine di evitare la doppia imposizione fiscale, tuttavia, le convenzioni internazionali stipulate con i Paesi comunitari prevedono che le retribuzioni corrisposte da datori di lavoro stranieri ai propri dipendenti temporaneamente distaccati nel territorio nazionale non siano assoggettate ad imposizione fiscale secondo la legge italiana, alla duplice condizione che l'onere economico non sia sostenuto da una stabile organizzazione posseduta nel nostro Paese dal datore di lavoro e che il distacco abbia una durata inferiore a 183 giorni nell'arco di un anno (art.15 della convenzione O.C.S.E.).

A tal fine, l'arco temporale di 12 mesi di riferimento può non coincidere con il periodo d'imposta (1 gennaio-31 dicembre) e il periodo di permanenza può essere anche non continuativo e comprende anche le giornate non lavorate per ferie, riposi, festività, malattia o infortunio (Min. Finanze, circolare n.201/E/96).

Sotto il profilo previdenziale, l'art 12 del regolamento CE n.883/04 (che dal 1° maggio 2010 ha sostituito il previgente art.14, co.2 del Regolamento n.1408/71), prevede una deroga al principio di territorialità, che consente al lavoratore di rimanere soggetto alla legislazione previdenziale dello Stato di provenienza, a favore dei lavoratori comunitari temporaneamente distaccati in un altro Paese dell'Ue, per un periodo di tempo non superiore a 24 mesi, che siano in possesso dell'autorizzazione rilasciata dalle competenti autorità del suo Paese, con il *c.d. modello A1* (che dal 1° maggio 2010 ha sostituito il previgente art.14, co.2, del Regolamento n.1408/71).

In mancanza di tale autorizzazione ovvero in caso di superamento del periodo di distacco autorizzato, l'obbligo assicurativo dovrà essere assolto in Italia secondo il principio di territorialità dell'obbligo assicurativo (Circolare Inps n.33/05).

In questo quadro si inserisce anche la risposta data dal Ministero del Lavoro al problema del rilascio del Durc alle imprese comunitarie operanti in Italia (Interpello n.24/07). Considerato che i lavoratori comunitari in possesso del modello A1 sono temporaneamente esenti dagli obblighi di contribuzione Inps e Inail, ne consegue l'esigibilità del Durc soltanto in relazione all'eventuale obbligo di iscrizione alla Cassa edili che, come precisa opportunamente il Ministero, sulla base della giurisprudenza comunitaria, riguarda le sole imprese edili che non assicurino analoghe forme di tutela ai propri dipendenti nel Paese comunitario di provenienza.

In attesa che le Casse edili provvedano opportunamente ad individuare in quali Paesi comunitari esistano analoghe forme di tutela, si osserva che, sostanzialmente, esse assicurano ai lavoratori soggetti alla notevole mobilità tipica del settore edile la continuità

del trattamento economico per gratifica natalizia, festività e permessi retribuiti e un'integrazione salariale per malattia e infortunio. A ben guardare, sono tutele che potrebbe accollarsi lo stesso datore di lavoro straniero, come del resto avviene anche in Italia nei settori diversi dall'edilizia, perlomeno con riguardo alla gratifica natalizia.

In conclusione, la piena apertura del mercato del lavoro anche ai cittadini comunitari dei Paesi di più recente adesione all'Unione Europea, non tanto in caso di assunzione da parte di aziende stabilite in Italia, quanto soprattutto nel caso di distacco dall'estero, potrà comportare alcune difficoltà operative e il rischio di concorrenza al ribasso fra i differenti regimi contributivi e fiscali, senza contare la difficoltà di controllare l'effettiva parità di retribuzione dei lavoratori, che potranno essere superate solo dalla condivisione dalle ragioni di una piena solidarietà e una più estesa fratellanza fra tutti i cittadini europei.

**MASTER SPECIALISTICI** Centro Studi Lavoro e Previdenza

**EARLY BOOKING -15%** Per iscrizioni entro 20 giorni dall'inizio del Master

MASTER	QUOTA EARLY BOOKING	QUOTE PRIVILEGE CARD
<b>ISPEZIONI IN AZIENDA E SANZIONI</b>	€ 573,75 - IVA 21% <small>[anziché € 675,00 + IVA 21%]</small>	PLATINUM € 430,31 + IVA 21% GOLD € 459,00 + IVA 21% BLU € 487,69 + IVA 21%
<b>GESTIONE DELLE RISORSE UMANE</b>	€ 765,00 - IVA 21% <small>[anziché € 900,00 + IVA 21%]</small>	PLATINUM € 573,75 + IVA 21% GOLD € 612,00 + IVA 21% BLU € 650,25 + IVA 21%
<b>TRIBUTARIO DEL LAVORO</b>	€ 573,75 - IVA 21% <small>[anziché € 675,00 + IVA 21%]</small>	PLATINUM € 430,31 + IVA 21% GOLD € 459,00 + IVA 21% BLU € 487,69 + IVA 21%

[SCARICA LA BROCHURE](#) [ISCRIVITI ORA](#)

Per ulteriori informazioni contatta il numero 045.506199 e\_mail [formazione@cslavoro.it](mailto:formazione@cslavoro.it) [www.cslavoro.it](http://www.cslavoro.it)