

FELM

Migliore funzionamento del mercato del lavoro edile europeo

RACCOMANDAZIONI

Bruxelles, 25 aprile 2023

European Federation
of Building
and Woodworkers



RACCOMANDAZIONI FELM

Il progetto MIGLIORE FUNZIONAMENTO DEL MERCATO DEL LAVORO EDILE EUROPEO – FELM), realizzato dalla FIEC e dalla FETBB con il sostegno del *Centro europeo per le politiche e la ricerca sull'assistenza sociale*, ha analizzato l'impatto delle imprese e dei lavoratori di Paesi terzi (TCN) sul settore edile europeo.

Il progetto ha esaminato il quadro giuridico che consente ai lavoratori e alle imprese extra UE di accedere al settore edile, i dati statistici disponibili sui lavoratori e sulle imprese di Paesi terzi che operano nel settore edile dell'UE e sei casi di studio. Sulla base di questi risultati, le parti sociali hanno elaborato un elenco di raccomandazioni per affrontare le sfide e le opportunità offerte dalla presenza di lavoratori e imprese extra UE nel settore edile europeo.

Le raccomandazioni FELM, che si basano sui risultati del progetto e sulle attività già svolte dalle parti sociali, mirano a promuovere un mercato del lavoro equo e sostenibile nel settore edile, garantendo al contempo il rispetto delle normative esistenti e rafforzando la coesione sociale.

DATI

La disponibilità e la qualità dei dati sui lavoratori e sulle imprese di Paesi terzi sono essenziali per la definizione di politiche basate su dati concreti nel settore edile europeo. Tuttavia, attualmente vi è una notevole limitazione all'accessibilità e alla comparabilità dei dati a livello europeo su questo tema. Per colmare questa lacuna, il progetto FELM ha sviluppato una serie di raccomandazioni volte a migliorare la raccolta dei dati e i meccanismi di monitoraggio per promuovere il processo decisionale informato. I dati comparabili a livello europeo sui lavoratori e le aziende di Paesi terzi sono notevolmente limitati e/o di scarsa qualità:

- per le imprese, non vengono raccolti dati sulle caratteristiche dell'azienda e sul Paese di appartenenza;
- per i lavoratori, i dati sulla nazionalità dei lavoratori distaccati e di quelli assunti localmente sono limitati (solo alcuni Paesi registrano tali dati);
- i dati non sono raccolti o aggiornati tempestivamente o con regolarità;
- i dati non possono essere disaggregati secondo la dimensione dell'impresa, ostacolando la possibilità di analizzare le situazioni specifiche dei lavoratori e delle imprese, dei progetti e delle catene di subappalto di Paesi terzi.
- i dati raccolti a livello nazionale non sono (ben) aggregati a livello europeo, il che impedisce una visione d'insieme a livello europeo dell'importanza e dell'impatto del fenomeno.

Queste lacune nella raccolta dei dati pongono sfide significative alla comprensione della presenza e dell'impatto dei lavoratori e delle imprese di Paesi terzi nel settore edile europeo. È fondamentale colmare queste lacune per acquisire una comprensione completa del settore e prendere decisioni politiche informate al fine di promuovere un mercato del lavoro equo e sostenibile.

La FIEC e la FETBB raccomandano quanto segue:

- I dati sull'aggiudicazione dei contratti forniti da TED¹ potrebbero essere combinati con i dati a livello di impresa del database Orbis² al fine di tenere conto degli appalti transfrontalieri diretti e indiretti delle imprese di Paesi terzi.
- Gli Stati membri devono raccogliere un maggior numero di dati attraverso strumenti di notifica preventiva, registrando le nazionalità dei lavoratori distaccati; dovrebbe essere possibile fornire ai ricercatori e alle parti interessate l'accesso a dati disaggregati. Questo deve avvenire nel rispetto del Regolamento generale sulla protezione dei dati e a condizione che il lavoratore abbia accesso ai suoi dati in qualsiasi momento e che dia il consenso all'utilizzo dei dati per i vari obiettivi di ricerca.
- Per valutare meglio le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori cittadini di Paesi terzi, è necessario creare un'indagine adatta alla loro situazione.
- Il miglioramento e l'armonizzazione dei metodi di raccolta dei dati (nel rispetto delle norme del RGPD) sono essenziali per consentire l'utilizzo di dati comparabili nel settore edile europeo. Dati più completi sulle infrazioni e sulle sanzioni permetteranno un'analisi migliore e informeranno gli organismi preposti all'applicazione delle norme al fine di identificare gli ambiti in cui le politiche sono inefficaci. Le parti sociali invitano l'Autorità europea del lavoro (AEL) ad assumere questo ruolo, in quanto monitorare i modelli di criminalità e frode sul lavoro e le strategie di applicazione delle norme degli Stati membri rientrerebbe nel suo mandato.

CONCORRENZA LEALE E APPALTI PUBBLICI

La presenza e la partecipazione di imprese di Paesi terzi nel mercato edilizio europeo può avere un effetto distorsivo sulla concorrenza, in particolare per quanto riguarda le imprese di proprietà dello Stato (SOE), soprattutto cinesi. Negli ultimi anni si è registrato un numero crescente di casi in cui queste imprese si sono aggiudicate progetti di costruzione a **prezzi che sembrano essere anormalmente bassi** e che nessun appaltatore europeo potrebbe realisticamente eguagliare. Questi casi evidenziano la necessità di una strategia globale dell'UE a favore di condizioni di parità e di concorrenza leale.

Per affrontare il problema delle offerte sovvenzionate, che spesso portano a offerte anormalmente basse, la FIEC accoglie favorevolmente il Regolamento sulle sovvenzioni estere (FSR), in quanto è stato concepito per colmare la lacuna legislativa che fa sì che le imprese europee vengano discriminate in senso inverso, dal momento che le norme dell'UE in materia di aiuti di Stato si applicano solo alle sovvenzioni degli Stati membri dell'UE e non a quelle dei Paesi terzi. Tuttavia, lo strumento presenta diverse lacune ed è quindi improbabile che riesca a risolvere adeguatamente il problema delle offerte sovvenzionate nelle procedure di appalto pubblico.

La FETBB e la FIEC raccomandano quanto segue:

- Poiché la stragrande maggioranza dei progetti edili prevede dei budget ben al di sotto delle soglie (ancora troppo alte) per le procedure di notifica dell'FSR e quindi non vi rientrano, solo la procedura d'ufficio offrirà agli appaltatori europei alcune possibilità di ristabilire la parità di condizioni. Tuttavia, le azioni (ad esempio, un'indagine di mercato) rimarranno a discrezione della Commissione e, pertanto, **dovrebbe essere presentata una bozza di regolamento di attuazione per la procedura d'ufficio in un futuro molto prossimo.**

1 TED (Tenders Electronic Daily) è il supplemento online della Gazzetta ufficiale dell'UE sugli appalti pubblici dell'UE. Pubblica 676.000 bandi di gara all'anno, di cui 258.000 valutati a 670 miliardi di euro.

2 Orbis è una banca dati del Bureau van Dijk che fornisce informazioni sulle aziende private di tutto il mondo. Presenta queste informazioni in un formato comparabile e include dati su circa 400 milioni di aziende di tutti i Paesi.

- Considerando le carenze dell'FSR, lo strumento legislativo dell'UE per contrastare la concorrenza sleale da parte di imprese di Paesi terzi è ancora incompleto. È necessario sviluppare **strumenti efficaci di difesa commerciale per i servizi di costruzione**, in particolare nei settori del contrasto del dumping e delle sovvenzioni.
- Promuovere l'uso efficace delle **disposizioni sulle offerte anormalmente basse** negli appalti pubblici, come spiegato nella guida della Commissione europea sulla partecipazione delle imprese di Paesi terzi. In questi casi dovrebbe scattare una valutazione automatica delle offerte anormalmente basse.
- Una convergenza della metodologia per l'identificazione delle offerte anormalmente basse e delle procedure di verifica da parte delle amministrazioni aggiudicatrici faciliterebbe il monitoraggio dell'applicazione della clausola sulle offerte anormalmente basse nell'UE. La Direttiva 2014/24/UE e la Direttiva 2014/25/UE dovrebbero essere modificate di conseguenza.
- Entrambe le direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE autorizzano l'esclusione delle imprese di Paesi terzi dagli appalti pubblici, come indicato nella Comunicazione 2019/C 271/02 della Commissione europea (*"Linee guida sulla partecipazione di offerenti e beni di Paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE"*). Alcuni Stati membri dell'UE si avvalgono di questa possibilità. In Romania o in Slovenia, ad esempio, gli offerenti provenienti da Paesi che non hanno concluso un accordo bilaterale o a livello UE (ad esempio, la Cina) sono esclusi dalle gare d'appalto. La convergenza di tali criteri di esclusione potrebbe contribuire a ripristinare condizioni di parità nel mercato unico dell'UE. Tuttavia, l'integrazione di tali norme comporterebbe quasi certamente una revisione delle direttive 2014/24/UE e 2014/25/UE.
- Promuovere sistemi di prequalificazione per garantire che le imprese soddisfino i requisiti legali, finanziari e professionali di un appalto, come avviene in molti Stati membri dell'UE.
- Rendere gli standard ambientali e sociali obbligatori e preponderanti nella valutazione e nell'aggiudicazione degli appalti pubblici in tutta l'UE, a condizione che siano strettamente legati all'oggetto del contratto, potrebbe contribuire a ripristinare condizioni di parità nel mercato degli appalti pubblici dell'UE, abbandonando la logica che mira a prendere decisioni basandosi esclusivamente sul prezzo. Questo dovrebbe avvenire secondo la legislazione e le pratiche nazionali, con il coinvolgimento delle parti sociali settoriali.
- **Regole UE più severe per quanto riguarda l'utilizzo dei fondi UE:** che si tratti di gestione diretta, condivisa o indiretta, gli appalti vengono assegnati solo a operatori economici originari dell'Unione europea o di un Paese con cui l'Unione europea ha concluso un accordo che prevede l'apertura dei mercati degli appalti UE.

SUBAPPALTO

Il progetto ha rivelato che le catene di subappalto spesso creano una mancanza di trasparenza e di controllo sui sottolivelli, che può portare a elusioni, abusi e frodi. In tali situazioni, le agenzie preposte all'applicazione della legge incontrano anche difficoltà nell'accertare la responsabilità dei vari soggetti coinvolti, soprattutto quando provengono da Paesi diversi.

I committenti e i loro appaltatori principali dovrebbero limitare, in un singolo contratto, il numero di livelli di subappalto a quanto è tecnicamente necessario, soprattutto se rientra nelle attività principali dell'appaltatore. In alcuni Stati membri questi limiti esistono già e le aziende stesse impongono a se stesse dei limiti al subappalto. La responsabilità diventa spesso problematica quando le catene sono troppo lunghe. A livello dell'UE, la responsabilità nelle catene di subappalto è stabilita dalla Direttiva di applicazione del 2014, che stabilisce la responsabilità diretta, cioè la responsabilità di un appaltatore nei confronti del suo subappaltatore diretto.

La FIEC e la FETBB raccomandano di:

- Sviluppare nuove iniziative e approcci per distinguere meglio il subappalto necessario per attrarre una particolare competenza per progetti specializzati dal subappalto che mira esclusivamente a ridurre i costi e a sfuggire alle responsabilità legali e sociali, portando in definitiva a concorrenza sleale e situazioni fraudolente.
- Limitare il numero di livelli di subappalto in un singolo contratto a quanto tecnicamente necessario può contribuire a risolvere i problemi di attribuzione della responsabilità. Limitare il numero di livelli a disposizione degli appaltatori semplificherebbe la situazione sia per i lavoratori che per le imprese che organizzano la divisione del lavoro.
- La responsabilità deve essere assunta per l'intera catena di subappalto, in particolare quando la catena coinvolge più subappaltatori di Paesi diversi, come spesso accade nel settore edile. A livello europeo, la responsabilità nelle catene di subappalto è stabilita dalla direttiva di applicazione del 2014, che stabilisce solo la responsabilità diretta, cioè la responsabilità di un appaltatore nei confronti del suo subappaltatore diretto.
- Mettere a disposizione delle imprese e delle amministrazioni aggiudicatrici maggiori informazioni per determinare meglio l'idoneità delle imprese prima di avviare un rapporto di subappalto e favorire la due diligence.
- Introdurre strumenti per migliorare la trasparenza nella catena di subappalto, sfruttando le nuove innovazioni digitali come mezzo efficace per rendere accessibili al pubblico gli incarichi, tra cui le imprese coinvolte, e i documenti necessari per accedere a una gara.

FORNITORI DI SOLA MANODOPERA E ALTRI INTERMEDIARI

Il ricorso a intermediari, come agenzie di lavoro temporaneo e agenzie per il lavoro nei Paesi d'origine, è diventato sempre più comune negli ultimi anni. Gli studi di caso condotti nell'ambito del FELM mostrano che il ruolo di tali pratiche, in relazione alle condizioni precarie dei lavoratori cittadini di Paesi terzi, crea nuovi e più gravi problemi di precarietà e sfruttamento. In questa sezione vengono presentate delle raccomandazioni per affrontare questi rischi e promuovere pratiche eque ed etiche nell'utilizzo di intermediari nel settore edile.

La FETBB e la FIEC raccomandano quanto segue:

- Per porre fine alle pratiche fraudolente delle agenzie che forniscono manodopera e/o di altri intermediari (ad esempio, attivi in falsi distacchi di lavoratori), abbiamo urgentemente bisogno di misure di applicazione efficaci ed efficienti a livello europeo e nazionale (comprese sanzioni dissuasive). A livello nazionale, tali pratiche dovrebbero essere sanzionate dal diritto penale.
- Per garantire la trasparenza e la conformità con i requisiti del progetto, gli appaltatori dovrebbero, ove possibile, divulgare le informazioni relative a tutti i potenziali subappaltatori coinvolti nel progetto prima di impegnarsi con questi ultimi, come parte del processo di due diligence.
- È necessaria una ricerca giuridica per verificare se, in relazione ai diversi criteri - tra cui quello di "attività sostanziale" - stabiliti nella Direttiva di applicazione per determinare le attività di distacco autentico, le attività degli intermediari possono essere considerate un distacco autentico, in base alla natura della loro attività e del rapporto di lavoro con i lavoratori a contratto.
- In questo contesto, sono necessari nuovi approcci per intensificare la lotta alle società fittizie e le intrusioni criminali nell'economia reale.
- I governi devono rendere le questioni sociali legate al settore edile una priorità nelle loro agende.

TRATTAMENTO EQUO E PARITARIO DEI LAVORATORI MIGRANTI

I lavoratori cittadini di Paesi terzi sono particolarmente a rischio di essere sfruttati, di subire disparità di trattamento e di essere vittima di pratiche fraudolente. Per rispondere a queste preoccupazioni, i lavoratori migranti devono ricevere la piena parità di trattamento paritario in ambiti quali i salari, le condizioni di lavoro, la previdenza sociale e l'accesso alla formazione e all'istruzione. Queste raccomandazioni si basano sui risultati della relazione e sulla dichiarazione congiunta rilasciata dalla FETBB e dalla FIEC nel giugno 2021, che ha riconosciuto l'importanza di un trattamento equo dei lavoratori migranti nel settore edile e ha affrontato le questioni relative agli intermediari e alle pratiche fraudolente.

La FIEC e la FETBB raccomandano quanto segue:

- I lavoratori cittadini di Paesi terzi dovrebbero avere il diritto di ricevere la piena parità di trattamento per quanto riguarda l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro, i salari, le condizioni di lavoro, gli standard di salute e sicurezza, l'accesso ai sistemi di previdenza e protezione sociale e ai benefici (compresa la trasferibilità dei diritti acquisiti, ad esempio per quanto riguarda le pensioni), l'accesso all'istruzione, alla formazione e alle strutture del mercato del lavoro (secondo la direttiva sul distacco dei lavoratori) e un alloggio dignitoso. Data la loro specificità, occorre prestare particolare attenzione alla possibile necessità di futuri adattamenti legislativi o nuovi requisiti. Un'attenzione specifica dovrebbe essere prestata anche dalle agenzie di controllo a livello nazionale ed europeo (AEL, Europol, ecc.).
- Le direttive europee esistenti sulla migrazione, in particolare la direttiva sulle sanzioni per i datori di lavoro (2009/52), la direttiva sul permesso unico (2011/98) e la direttiva sui trasferimenti intrasocietari 2014/66/UE, sono attualmente poco attuate e applicate in diversi Stati membri. Le direttive UE sulla migrazione dovrebbero garantire una generale parità di trattamento di tutti i lavoratori cittadini di Paesi terzi e una migliore applicazione delle norme che contrastano le frodi e gli abusi sociali transfrontalieri.
- Misure di applicazione supplementari dovrebbero sradicare il problema persistente delle pratiche fraudolente in base alle quali i lavoratori cittadini di Paesi terzi pagano cifre esorbitanti ad agenzie fraudolente di fornitura di manodopera e/o ad altri intermediari per ottenere un impiego all'interno dell'UE.
- Tutti gli Stati membri devono essere ritenuti responsabili dell'accesso dei lavoratori cittadini di Paesi terzi sul loro territorio. Gli Stati membri devono garantire l'adozione di misure adeguate affinché si prevenano e si ispezionino tutte le pratiche fraudolente e si facciano rispettare le regole. A tal fine è necessaria la piena trasparenza circa i lavoratori cittadini di Paesi terzi impiegati nel mercato del lavoro dell'UE. La Commissione europea dovrebbe monitorare attentamente e seguire le tendenze che emergono dall'uso del PDA1 e da altre statistiche relative al ruolo di specifici Stati membri che sviluppano un modello commerciale in quanto "Stati di invio".
- Quando gli Stati membri aprono i loro mercati del lavoro ai lavoratori cittadini di Paesi terzi in settori specifici come l'edilizia, le parti sociali settoriali nazionali dovrebbero essere pienamente coinvolte nella valutazione della situazione del mercato del lavoro che è alla base di tale decisione.
- Il sistema del permesso unico dovrebbe fornire percorsi sicuri e legali per entrare e lavorare nell'UE, compreso l'accesso alle informazioni pertinenti, al sostegno e alla rappresentanza legale. Ciò ridurrebbe il rischio di sfruttamento, abuso e traffico.
- I lavoratori che si trovano senza documenti validi dovrebbero avere la possibilità di regolarizzare la loro situazione e di far valere i loro diritti, compresi i diritti del lavoro e la protezione sociale. In questo modo si eviterebbe di sottoporli a condizioni di lavoro precarie.

- I lavoratori cittadini di Paesi terzi dovrebbero avere il diritto di ricevere la piena parità di trattamento per quanto riguarda l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro, i salari, le condizioni di lavoro, gli standard di salute e sicurezza, l'accesso ai sistemi di previdenza e protezione sociale e ai benefici, l'accesso all'istruzione, alla formazione, all'apprendistato di qualità e a un alloggio dignitoso. Data la loro specificità, occorre prestare particolare attenzione alla possibile necessità di futuri adeguamenti legislativi o a nuovi requisiti. Un'attenzione specifica dovrebbe essere prestata anche dalle agenzie di controllo a livello nazionale ed europeo (EEL, Europol, ecc.).

ISPETTORI E ISPEZIONI

Questa sezione delle raccomandazioni si concentra sugli ispettori e sulle ispezioni e sul ruolo che svolgono nel raggiungimento di condizioni di lavoro eque e dignitose. In particolare, le raccomandazioni mirano a migliorare l'efficacia delle ispezioni, a garantire che gli ispettorati siano dotati di sufficiente personale qualificato e a prevenire con successo il traffico di esseri umani. Inoltre, le raccomandazioni promuovono il principio della "parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo", sottolineando l'importanza di salari equi per tutti i lavoratori del settore edile.

La FETBB e la FIEC raccomandano quanto segue:

- L'Autorità europea del lavoro (AEL) dovrebbe dare priorità alle sfide legate allo sfruttamento dei lavoratori cittadini di Paesi terzi, sviluppare e attuare ispezioni congiunte e concertate proattive e garantire che i lavoratori cittadini di Paesi terzi abbiano accesso alla giustizia. L'AEL dovrebbe rafforzare la sua missione di informazione per includere i diritti dei lavoratori e gli obblighi delle imprese.
- Gli Stati membri dovrebbero costituire organismi di ispezione, che dovrebbero avere sufficiente personale, essere formati e avere competenze trasversali per affrontare le frodi sociali e gli abusi nei confronti dei lavoratori cittadini di Paesi terzi e/o lavorare in stretta collaborazione con altre agenzie competenti.
- Dovrebbero essere messe in atto misure di protezione su misura per i lavoratori cittadini di Paesi terzi affinché possano rivendicare i loro diritti di lavoratori.
- Le parti sociali a livello nazionale ed europeo dovrebbero essere coinvolte nella definizione e nella valutazione delle politiche per la lotta contro il traffico di esseri umani.
- Gli ispettori nazionali dovrebbero disporre dei mezzi tecnici e legali necessari per monitorare e far rispettare il principio della "parità di retribuzione per lo stesso lavoro nello stesso luogo". In particolare, gli ispettori dovrebbero essere in grado di monitorare e verificare se i lavoratori migranti cittadini di Paesi terzi sono remunerati allo stesso livello delle loro controparti assunte localmente. Il dialogo sociale a livello nazionale e aziendale può servire da forum per discutere della parità di trattamento e delle condizioni di lavoro.
- I sistemi informatici e di dati degli ispettori nazionali devono essere messi in grado di comunicare efficacemente con altre istituzioni pubbliche, compresi i database relativi agli appalti pubblici.
- Promuovere l'uso di carte d'identità del lavoro nei cantieri edili per stabilire il rapporto di lavoro tra il lavoratore e il datore di lavoro, tra i lavoratori autonomi e gli appaltatori.

ATTRATTIVA DEL SETTORE

La carenza di manodopera locale nel settore edile dell'UE ha portato a fare affidamento sui lavoratori cittadini di Paesi terzi, rappresentando una sfida per il settore. Per affrontare questo problema, è necessario aumentare l'attrattiva del settore edile, e ciò può essere ottenuto attraverso la collaborazione tra le parti sociali europee e nazionali, i governi, le autorità locali, le scuole e gli istituti di formazione, ecc. Lavorando insieme, si possono creare maggiori opportunità di lavoro, migliorare le condizioni di lavoro e fornire migliori programmi di formazione e sviluppo professionale per attirare più lavoratori locali nel settore. In definitiva, ciò contribuirà a ridurre la dipendenza del settore dai lavoratori cittadini di Paesi terzi e a creare una forza lavoro più sostenibile e qualificata nel settore edile.

La FIEC e la FETBB raccomandano di:

- Migliorare l'accesso alla formazione in materia di SSL per tutti i lavoratori del settore edile, compresi gli apprendisti e i lavoratori migranti.
- Incoraggiare la creazione di un maggior numero di posti di lavoro diretti nel settore edile, che offrano opportunità di impiego stabili e sicure per i lavoratori locali e riducano la dipendenza dai subappaltatori per colmare le lacune.
- Promuovere apprendistati di qualità nel settore edile, fissando standard qualitativi per la formazione, i salari e le condizioni di lavoro. Ciò contribuirà ad attrarre un maggior numero di giovani e di persone locali nel settore e a garantire che ricevano una formazione di alta qualità che li prepari a una carriera di successo nel settore.
- Sviluppare iniziative per aumentare la partecipazione dei giovani al settore edile, come programmi di apprendimento basati sul lavoro e partnership con scuole e centri di formazione professionale.



EFBWW
European Federation
of Building and Woodworkers
Rue Royale 45
1000 Bruxelles
Belgio
Tel. +32 2 227 10 40
info@efbww.eu
www.efbww.eu



FIEC
European Construction Industry
Federation
Avenue des Arts 20
1000 Bruxelles
Belgio
Tel. +32 2 514 55 35
info@fiec.eu
www.fiec.eu



**Finanziato
dall'Unione europea**

I punti di vista e le opinioni espresse sono tuttavia esclusivamente quelli dell'autore o degli autori e non riflettono necessariamente quelli dell'Unione Europea.
Né l'Unione Europea né l'autorità che ha concesso il finanziamento possono essere ritenuti responsabili per tali opinioni.