



25 aprile 2023

Raccomandazioni FELM

Il progetto *Future of the European Labour Market in Construction* (FELM), realizzato dalla FIEC e dall'EFBWW con il sostegno del *Centro europeo per le politiche e la ricerca sul benessere sociale*, ha analizzato l'impatto delle imprese e dei lavoratori di nazionalità terza (TCN) sul settore edile europeo.

Il progetto ha esaminato il quadro giuridico che consente ai lavoratori e alle imprese extracomunitarie di accedere all'industria delle costruzioni, i dati statistici disponibili sui lavoratori e le imprese TCN che operano nel settore delle costruzioni 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 presentate dalla presenza di lavoratori e imprese non comunitari nel settore edile europeo.

Le raccomandazioni del 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 delle costruzioni, 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 del settore TCN sono essenziali per la definizione di politiche basate su dati concreti nel settore edile europeo. Tuttavia, attualmente esiste una significativa limitazione nell'accessibilità e nella 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 sostenere un processo decisionale informato. I dati comparabili a livello europeo sui lavoratori e sulle aziende TCN sono notevolmente limitati e/o di scarsa qualità:

- Per le aziende, non vengono raccolti dati sulle caratteristiche dell'azienda, né sui Paesi di proprietà;
- Per quanto riguarda 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 vengono raccolti o aggiornati in modo tempestivo o regolare;
- I dati non possono essere disaggregati per dimensione d'impresa, il che ostacola la capacità di analizzare le situazioni specifiche dei lavoratori e delle aziende TCN, dei progetti e delle catene di subappalto.

- I dati raccolti a livello nazionale non sono (ben) aggregati a livello europeo e ciò impedisce di avere una visione d'insieme a livello europeo dell'importanza e dell'impatto del fenomeno.

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

Pertanto, la FIEC e l'EFBWW raccomandano quanto segue:

- I dati di aggiudicazione dei contratti di TED¹ potrebbero essere combinati con i dati a livello di impresa del sistema Orbis.² per tenere conto degli appalti transfrontalieri diretti e indiretti delle imprese TCN.
- Gli Stati membri devono raccogliere più 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. Ciò 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 dia il consenso all'utilizzo dei dati per vari obiettivi di ricerca.
- Per valutare meglio le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori del TCN, è necessario creare un'indagine adeguata alla situazione di questi lavoratori.
- Il miglioramento e l'armonizzazione dei metodi di raccolta dei dati (nel rispetto delle norme del GDPR) sono essenziali per consentire l'utilizzo di dati comparabili nel settore edile europeo. Dati più completi sulle infrazioni e sulle sanzioni consentiranno una migliore analisi e informeranno gli organismi preposti all'applicazione delle norme per identificare le aree in cui le politiche sono inefficaci. Le parti sociali invitano l'*Autorità europea del lavoro* (ELA) ad assumere questo ruolo, in quanto rientrerebbe anche nel suo mandato di monitorare i modelli di criminalità e frode sul lavoro e le strategie di applicazione degli Stati membri.

CONCORRENZA LEALE E APPALTI PUBBLICI

La presenza e la partecipazione di imprese di Paesi terzi nel mercato europeo delle costruzioni può avere un effetto distorsivo sulla concorrenza, in particolare per quanto riguarda le imprese statali (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 gare d'appalto sovvenzionate, che spesso portano a offerte anormalmente basse, la FIEC accoglie con favore il Regolamento sulle sovvenzioni estere (FSR), in quanto è stato concepito per colmare la lacuna legislativa in base alla quale le imprese europee sono discriminate in senso inverso, dato 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 diversi aspetti

¹ Il TED (Tenders Electronic Daily) è il supplemento online della Gazzetta ufficiale dell'UE che riguarda gli appalti pubblici dell'UE. Pubblica 676 mila bandi di gara all'anno, di cui 258 mila per un valore di 670 miliardi di euro.

² Orbis è un database di Bureau van Dijk che fornisce informazioni sulle aziende private di tutto il mondo. Presenta queste informazioni in formati comparabili e include dati su circa 400 milioni di aziende di tutti i Paesi.

e pertanto è improbabile che riesca a risolvere adeguatamente il problema delle offerte sovvenzionate nelle procedure di appalto pubblico.

La FIEC e l'EFBWW raccomandano quanto segue:

- Poiché la stragrande maggioranza dei progetti edilizi riguarda budget ben al di sotto delle soglie (ancora troppo alte) per le procedure di notifica dell'FSR e quindi non vi rientrerà, solo la procedura *d'ufficio* offrirà agli appaltatori europei alcune possibilità di riequilibrare il campo di gioco. Tuttavia, le azioni (ad esempio, un'indagine di mercato) rimarranno a discrezione della Commissione e, pertanto, **una bozza di regolamento di attuazione per la procedura d'ufficio dovrebbe essere presentata in un futuro molto prossimo.**
- Considerando le carenze dell'FSR, lo strumentario legislativo dell'UE per affrontare la concorrenza sleale delle imprese di Paesi terzi è ancora incompleto. È necessario sviluppare **strumenti efficaci di difesa commerciale per i servizi di costruzione**, in particolare nei settori dell'antidumping e delle sovvenzioni.
- Promuovere l'uso efficace delle **disposizioni sulle offerte anormalmente basse** negli appalti pubblici, come spiegato negli orientamenti della Commissione europea sull'accesso degli offerenti di Paesi terzi. In questi casi dovrebbe scattare una valutazione automatica delle offerte anormalmente basse.
- La convergenza della metodologia per l'identificazione delle offerte anormalmente basse (ALT) e delle procedure di verifica da parte delle amministrazioni aggiudicatrici renderebbe più facile il monitoraggio dell'applicazione della clausola ALT 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 ("*Orientamenti sulla partecipazione degli offerenti e dei buoni di Paesi terzi al mercato degli appalti dell'UE*"). Alcuni Statimembri 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 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 della Direttiva 2014/24/UE e della Direttiva 2014/25/UE.
- Promuovere sistemi di prequalificazione per garantire che le aziende soddisfino i requisiti legali, finanziari e professionali di una gara d'appalto, come avviene in molti Stati membri dell'UE.

Rendere gli standard ambientali e sociali obbligatori e preminenti 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, allontanando le decisioni basate esclusivamente sul

prezzo. Ciò dovrebbe avvenire in base alla legislazione e alle 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.

SUBCONTRATTAZIONE

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 queste situazioni, le agenzie preposte all'applicazione della legge incontrano anche difficoltà nell'accertare la responsabilità dei vari attori coinvolti, soprattutto quando provengono da Paesi diversi.

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

La FIEC e l'EFBWW raccomandano di:

- Sviluppare nuove iniziative e approcci per distinguere meglio il subappalto, dovuto alla necessità di 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 ultima analisi alla concorrenza sleale e a 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.
- avere una copertura di responsabilità per l'intera catena di subappalti, in particolare quando la catena coinvolge più subappaltatori di Paesi diversi, come spesso accade nel settore delle costruzioni. A livello europeo, la responsabilità nelle catene di subappalto è stabilita dalla direttiva del 2014 sull'applicazione delle norme, che stabilisce solo la responsabilità diretta, cioè da un appaltatore al suo subappaltatore diretto.
- Mettere a disposizione delle imprese e delle amministrazioni aggiudicatrici maggiori informazioni per determinare meglio l'adeguatezza delle imprese prima di avviare un rapporto di subappalto e favorire la due diligence.
- Introdurre strumenti per migliorare la trasparenza nella catena dei subappalti, sfruttando le nuove innovazioni digitali come mezzo efficace per rendere accessibili al pubblico gli incarichi, comprese le aziende coinvolte, e i documenti necessari per accedere a una gara.

FORNITORI DI SOLA MANODOPERA E ALTRI INTERMEDIARI

Il ricorso a intermediari, come le agenzie di lavoro temporaneo e le agenzie di reclutamento nei Paesi d'origine, è diventato sempre più comune negli ultimi anni. Gli studi di caso della FELM mostrano che il ruolo di tali pratiche, in relazione allo status precario dei lavoratori TCN, crea nuovi e più gravi problemi di precarietà e sfruttamento. In questa sezione vengono formulate raccomandazioni per affrontare questi rischi e promuovere pratiche eque ed etiche nell'uso degli intermediari nel settore delle costruzioni:

- Per porre fine alle pratiche delle agenzie fraudolente di fornitura di manodopera e/o di altri intermediari (ad esempio, attivi in annunci falsi), 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 coperte dal diritto penale.
- Al fine di garantire la trasparenza e la conformità ai requisiti del progetto, gli appaltatori dovrebbero, ove possibile, divulgare le informazioni relative a tutti i potenziali subappaltatori coinvolti nel progetto prima di ingaggiarli come parte del processo di due diligence.
- È necessaria una ricerca giuridica per verificare, in relazione ai diversi criteri - tra cui quello di "attività sostanziale" - stabiliti nella direttiva di esecuzione per determinare le attività di distacco genuine, se, a causa della natura dell'attività degli intermediari e del rapporto di lavoro con i lavoratori contrattualizzati, le loro attività possono essere considerate un distacco genuino.
- In questo contesto, sono necessari nuovi approcci per intensificare la lotta contro le società di recapito delle lettere e le intrusioni criminali nell'economia reale.
- I governi devono fare delle questioni sociali legate al settore delle costruzioni una priorità nelle loro agende.

TRATTAMENTO EQUO E PARITARIO DEI LAVORATORI MIGRANTI

I lavoratori TCN sono particolarmente a rischio di essere sfruttati, di subire disparità di trattamento e di subire pratiche fraudolente. Per rispondere a queste preoccupazioni, i lavoratori migranti devono ricevere un trattamento completo e paritario in ambiti quali i salari, le condizioni di lavoro, la sicurezza sociale e l'accesso alla formazione e all'istruzione. Queste raccomandazioni si basano sui risultati del rapporto e sulla dichiarazione congiunta rilasciata dall'EFBWW e dalla FIEC nel giugno 2021, che ha riconosciuto l'importanza di un trattamento equo dei lavoratori migranti nel settore delle costruzioni e ha affrontato le questioni relative agli intermediari e alle pratiche fraudolente:

- I lavoratori dei TCN dovrebbero avere il diritto di ricevere la piena parità di trattamento per quanto riguarda l'applicazione dei contratti collettivi, i salari, le condizioni di lavoro, gli standard di salute e sicurezza, l'accesso ai sistemi di sicurezza sociale e di protezione 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) e un alloggio dignitoso. Data la loro specificità, occorre prestare particolare attenzione ai potenziali futuri adattamenti legislativi o ai nuovi requisiti. Un'attenzione specifica dovrebbe essere prestata anche dalle agenzie di controllo a livello nazionale ed europeo (ELA, Europol, ecc.).

- Le attuali direttive europee 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 lavoratori trasferiti all'interno della società 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 TCN e una migliore applicazione delle norme che contrastano le frodi e gli abusi sociali transfrontalieri.
- Le misure di applicazione supplementari dovrebbero sradicare il problema persistente delle pratiche fraudolente in cui i lavoratori dei TCN pagano compensi 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 TCN sul loro territorio. Gli Stati membri devono garantire l'adozione di misure adeguate affinché tutte le pratiche fraudolente siano adeguatamente prevenute, ispezionate e fatte rispettare. A tal fine, è necessaria la piena trasparenza dei lavoratori TCN impiegati nel mercato del lavoro dell'UE. La CE 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 come "Stati di invio".
- Quando gli Stati membri aprono i loro mercati del lavoro ai lavoratori TCN 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 di 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 l'opportunità di regolarizzare il loro status e accedere ai 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 dei TCN dovrebbero avere il diritto di ricevere la piena parità di trattamento per quanto riguarda l'applicazione dei contratti collettivi, i salari, le condizioni di lavoro, gli standard di salute e sicurezza, l'accesso ai sistemi e ai benefici di sicurezza e protezione sociale, l'accesso all'istruzione, alla formazione, all'apprendistato di qualità e a un alloggio dignitoso. Dato il loro particolare status, si dovrebbe prestare attenzione ai potenziali necessari adeguamenti legislativi futuri o a nuovi requisiti. Un'attenzione specifica dovrebbe essere prestata anche dalle agenzie di controllo a livello nazionale ed europeo (ELA, 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 personale e formazione adeguati e a prevenire con successo la tratta 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. Le raccomandazioni sono le seguenti:

- L'*Autorità europea del lavoro* (ELA) dovrebbe dare priorità alle sfide legate allo sfruttamento dei lavoratori TCN, sviluppare e attuare ispezioni congiunte e concertate proattive e garantire che i lavoratori TCN abbiano accesso alla giustizia. L'ELA dovrebbe rafforzare il suo compito di informazione per includere i diritti dei lavoratori e gli obblighi delle imprese.
- Gli Stati membri dovrebbero predisporre organismi di ispezione, che dovrebbero essere adeguatamente dotati di personale, formazione e competenze trasversali per affrontare le frodi sociali e gli abusi dei lavoratori TCN e/o lavorare in stretta collaborazione con altre agenzie competenti.
- È necessario adottare misure di protezione ad hoc per consentire ai lavoratori del TCN di rivendicare i propri diritti.
- Le parti sociali a livello nazionale ed europeo dovrebbero essere coinvolte nella definizione e nella valutazione delle politiche nella lotta contro la tratta 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 TCN sono remunerati allo stesso livello delle loro controparti assunte localmente. Il dialogo sociale a livello nazionale e aziendale può servire come 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 per stabilire il rapporto di lavoro tra lavoratore e datore di lavoro, tra lavoratore autonomo e appaltatore.

ATTRATTIVITÀ DEL SETTORE

La carenza di manodopera locale nel settore edile dell'UE ha portato a fare affidamento sui lavoratori TCN, 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 TCN e a creare una forza lavoro più sostenibile e qualificata nel settore delle costruzioni. Raccomandiamo:

- 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 il divario.

- Promuovere apprendistati di qualità nel settore delle costruzioni, 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 nell'industria.
- Sviluppare iniziative per aumentare la partecipazione dei giovani al settore delle costruzioni, come programmi di apprendimento sul lavoro e partnership con scuole e centri di formazione professionale.

<p>EFBWW</p> <p>Rue Royale 45 1000 Bruxelles Belgio</p> <p>Tel: +32 475 84 06 51</p> <p>info@efbww.eu www.efbww.eu</p>	<p>FIEC</p> <p>Avenue des Arts, 20 1000 Bruxelles Belgio</p> <p>Tel.:+32 2 514 55 35</p> <p>info@fiec.eu www.fiec.eu</p>
--	--