Parlamento europeo
2024-2029

Commissione per l'occupazione e gli affari sociali

2025/2133(INI)

17.7.2025

PROGETTO DI RELAZIONE

"Affrontare la questione delle catene di subappalto e del ruolo degli intermediari al fine di tutelare i diritti dei lavoratori"
(2025/2133(INI))

Commissione per l'occupazione e gli affari sociali

Relatore: Johan Danielsson

PR_INI

INDICE

Pagina

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO 3

MOTIVAZIONE 9

ALLEGATO: DICHIARAZIONE DEI CONTRIBUTI 11

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

"Affrontare la questione delle catene di subappalto e del ruolo degli intermediari al fine di tutelare i diritti dei lavoratori"
(2025/2133(INI))

Il Parlamento europeo,

– visto il pilastro europeo dei diritti sociali,

– vista la direttiva 96/71/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 1996, relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi[1], quale modificata dalla direttiva (UE) 2018/957,

– vista la direttiva 2014/67/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, concernente l'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e recante modifica del regolamento (UE) n. 1024/2012 relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno ("regolamento IMI")[2],

– vista la direttiva 2011/36/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 aprile 2011, concernente la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, e che sostituisce la decisione quadro del Consiglio 2002/629/GAI, quale modificata dalla direttiva (UE) 2024/1712[3],

– vista la relazione della Commissione, del 30 aprile 2024, concernente l'applicazione e l'attuazione della direttiva (UE) 2018/957 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 28 giugno 2018, recante modifica della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi (COM(2024)0320),

– vista la relazione della Commissione, del 26 maggio 2025, dal titolo "Valutazione dell'Autorità europea del lavoro (ELA)" (COM(2025)0256),

– vista la comunicazione della Commissione, del 3 dicembre 2020, dal titolo "Quadro strategico dell'UE in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro 2021-2027 – Sicurezza e salute sul lavoro in un mondo del lavoro in evoluzione" (COM(2021)0323), compreso l'approccio "zero vittime" ai decessi correlati al lavoro nell'UE,

– vista la pubblicazione della Commissione, del maggio 2020, dal titolo "Making Socially Responsible Public Procurement Work – 71 Good Practice Cases"[4] (Far funzionare gli appalti pubblici socialmente responsabili – 71 esempi di buone pratiche),

– vista la relazione dell'ELA del 2025 dal titolo "Posting of third-country nationals:

[1] GU L 18 del 21.1.1997, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/1996/71/oj.
[2] GU L 159 del 28.5.2014, pag. 11, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2014/67/oj.
[3] GU L 101 del 15.4.2011, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/36/oj.
[4] https://data.europa.eu/doi/10.2826/844552.

Contracting chains, recruitment patterns, and enforcement issues[5] (Distacco di cittadini di paesi terzi: catene di appalto, modelli di assunzione e questioni relative all'applicazione ",

– vista la relazione dell'ELA del febbraio 2023 dal titolo "Cooperation practices, possibilities and challenges between Member States – specifically in relation to the posting of third-country nationals" (Pratiche di cooperazione, possibilità e sfide tra gli Stati membri, in particolare in relazione al distacco di cittadini di paesi terzi)[6],

– vista la relazione di Europol del dicembre 2024 dal titolo "Leveraging legitimacy: How the EU's most threatening criminal networks abuse legal business structures" (Sfruttare la legittimità: in che modo le reti criminali più minacciose dell'UE abusano delle strutture imprenditoriali legali),

– visto l'articolo 10 degli orientamenti dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) sui principi generali dell'ispezione del lavoro,

– vista la convenzione dell'OIL sulle agenzie per l'impiego private (convenzione n. 181 del 1997),

– vista la convenzione dell'OIL sulla sicurezza e la salute nelle costruzioni (convenzione n. 167 del 1988),

– vista la sua risoluzione del 25 novembre 2021 sull'introduzione di una tessera europea di sicurezza sociale per migliorare l'applicazione digitale dei diritti previdenziali e di una mobilità equa[7],

– vista la sua risoluzione del 13 marzo 2025 dal titolo "Aspetti sociali e occupazionali dei processi di ristrutturazione: la necessità di tutelare i posti di lavoro e i diritti dei lavoratori"[8],

– vista la sua risoluzione del 18 gennaio 2024 sulla revisione del mandato dell'Autorità europea del lavoro[9],

– vista la dichiarazione di La Hulpe sul futuro del pilastro europeo dei diritti sociali del 16 aprile 2024,

– vista la relazione di Enrico Letta del 17 aprile 2024 intitolata "Much more than a market – speed, security, solidarity: empowering the single market to deliver a sustainable future and prosperity for all EU citizens" (Molto più di un mercato – Rapidità, sicurezza e solidarietà: rafforzare il mercato unico per garantire un futuro sostenibile e prosperità a tutti i cittadini dell'UE) (relazione Letta),

– visto il documento di sintesi elaborato da Paesi Bassi, Belgio, Danimarca, Germania, Italia, Lettonia e Lussemburgo, del 14 febbraio 2025, sulle priorità politiche dell'UE per

[5] https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2025-03/ELA-posting-third-country-nationals-report.pdf.
[6] https://www.ela.europa.eu/sites/default/files/2023-04/ela-report-posting-third-country-nationals.pdf.
[7] GU C 224 dell'8.6.2022, pag. 81.
[8] GU C, C/2025/3156 del 20.6.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2025/3156/oj.
[9] GU C, C/2024/5741, 17.10.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/5741/oj.

la Commissione per il periodo 2024-2029 e sul distacco equo di cittadini di paesi terzi,

– viste le strategie nazionali di lotta allo sfruttamento del lavoro, al lavoro forzato e al lavoro sommerso[10],

– visto l'articolo 55 del suo regolamento,

– visto il parere della commissione per il mercato interno e la protezione dei consumatori,

– vista la relazione della commissione per l'occupazione e gli affari sociali (A10-0000/2025),

A. considerando che lo sfruttamento della manodopera e gli abusi sul mercato del lavoro dell'UE costituiscono una sfida diffusa e urgente, che si manifesta con varie terminologie, tra cui, ma non solo, i reati legati al lavoro, il lavoro nero, l'economia sommersa, il dumping sociale, lo sfruttamento del lavoro e la schiavitù moderna;

B. considerando che Europol sottolinea che l'86 % delle reti criminali più minacciose utilizza strutture imprenditoriali legali nell'ambito delle rispettive attività criminali;

C. considerando che una variabile comune nella maggior parte dei settori ad alto rischio di sfruttamento della manodopera è un elevato numero di lavoratori impiegati associato a una dipendenza da catene di subappalto lunghe e complesse, alla presenza di intermediari del lavoro abusivi nonché a una forte dipendenza dai lavoratori distaccati, dai lavoratori mobili dell'UE e da cittadini di paesi terzi;

D. considerando che, secondo l'ELA, il distacco di cittadini di paesi terzi è in aumento e che nel 2022 un lavoratore distaccato su quattro era cittadino di un paese terzo;

E. considerando che il subappalto è una pratica ben funzionante e significativa in molti settori, che facilita l'accesso a competenze specialistiche; che catene di subappalto lunghe e complesse possono tuttavia aumentare i rischi connessi alle frodi, alle infiltrazioni criminali, alla salute e alla sicurezza sul lavoro dei lavoratori e alla concorrenza sleale per le imprese, in particolare le piccole e medie imprese (PMI);

F. considerando che alcuni Stati membri hanno adottato una legislazione che limita la lunghezza delle catene di subappalto in determinati settori; che la Commissione ritiene che una limitazione dei livelli di subappalto e l'estensione della responsabilità subcontrattuale all'intera catena costituiscano una buona pratica per gli Stati membri; che vi sono anche imprese che hanno volontariamente limitato la lunghezza delle loro catene di subappalto;

G. considerando che la pratica dell'intermediazione del lavoro non è definita dalla legge e può assumere molte forme, spaziando da grandi imprese consolidate a singoli

[10] Si veda ad esempio: il "Nationaler Aktionsplan gegen Arbeitsausbeutung und Zwangsarbeit", piano del ministero federale tedesco del Lavoro e degli affari sociali (2025); il "piano nazionale per la lotta al lavoro sommerso" (2022) del ministero del Lavoro e delle politiche sociali italiano; il "Plan de Acción contra el Trabajo Forzoso" (2021) del ministero spagnolo dell'Inclusione, della sicurezza sociale e della migrazione; la "nationell strategi mot arbetslivskriminalitet" (2022), strategia del governo svedese, e la "strategi mot arbeidslivskriminalitet" (2021), strategia del governo norvegese.

reclutatori, passando per intermediari informali e persino il caporalato;

H. considerando che gli intermediari del lavoro che non sono registrati, titolari di licenza o certificati sono spesso utilizzati per oscurare e aggirare il diritto del lavoro e la responsabilità del datore di lavoro;

I. considerando che il processo di regolamentazione delle catene di subappalto e degli intermediari del lavoro a livello nazionale può essere lungo e difficile per gli Stati membri, non da ultimo a causa delle ambiguità giuridiche derivanti dalle norme del mercato interno;

Evitare lo sfruttamento della manodopera

1. sottolinea la necessità di un approccio europeo globale allo sfruttamento della manodopera in generale e alle forme abusive di subappalto e di intermediazione del lavoro in particolare, e chiede pertanto una strategia europea per combattere lo sfruttamento della manodopera;

2. deplora la mancanza di chiarezza giuridica per quanto riguarda la possibilità che hanno gli Stati membri di regolamentare catene di subappalto lunghe e complesse; invita la Commissione a chiarire che le norme del mercato interno dell'UE non impediscono agli Stati membri di adottare una legislazione che disciplini le catene di subappalto lunghe e complesse, anche imponendo rapporti di lavoro diretti nei settori ad alto rischio, ove ciò sia fattibile e giustificato da elementi di prova;

3. ribadisce il suo invito[11] alla Commissione a prendere in considerazione l'istituzione di una direttiva quadro per affrontare le sfide associate alle forme abusive di subappalto e intermediazione del lavoro in Europa e a fare in modo che tale direttiva quadro introduca un quadro giuridico generale che limiti il subappalto e garantisca la responsabilità in solido lungo l'intera catena di subappalto, oltre a introdurre misure che disciplinino il ruolo degli intermediari del lavoro diversi dalle agenzie di lavoro interinale;

4. sottolinea che le politiche nazionali e regionali volte a limitare i livelli di subappalto sono spesso state avviate congiuntamente dalle parti sociali, compresi i rappresentanti delle PMI; invita la Commissione a presentare proposte per stabilire una norma generale che limiti il subappalto a un massimo di due livelli al di sotto del contraente principale per i settori in cui i lavoratori sono ad alto rischio di sfruttamento; evidenzia che l'individuazione dei settori nazionali ad alto rischio e l'istituzione di un processo per discostarsi dalla norma generale, ove debitamente giustificato, dovrebbero spettare agli Stati membri in cooperazione con le parti sociali;

5. osserva che il crescente ricorso al subappalto per le attività principali può portare alla frammentazione dei luoghi di lavoro e a una maggiore esposizione dei lavoratori a giornate di lavoro più lunghe, salari più bassi e all'insicurezza del lavoro; invita a tale proposito la Commissione a garantire pari trattamento a parità di lavoro svolto e a promuovere l'occupazione diretta nei settori in cui sussistono tali rischi;

[11] Risoluzione del 13 marzo 2025.

6. esprime preoccupazione per la mancanza di chiarezza giuridica per quanto riguarda la differenziazione tra distacchi reali e fraudolenti di cittadini di paesi terzi; invita la Commissione, in linea con la relazione Letta, a riesaminare le sfide in materia di applicazione e ad adottare iniziative adeguate per colmare le lacune legislative individuate;

7. sottolinea la necessità di regolamentare meglio gli intermediari del mercato del lavoro; invita la Commissione a garantire che gli intermediari del lavoro che operano nell'UE siano soggetti a regimi di registrazione e concessione delle licenze, come pure a vietare, in linea con la convenzione n. 181 dell'OIL, che gli intermediari del lavoro addebitino, direttamente o indirettamente, in tutto o in parte, qualsiasi onere o costo ai lavoratori;

Applicazione e controllo

8. evidenzia che occorrono sistemi di applicazione e controllo efficienti e dotati di risorse adeguate per combattere lo sfruttamento del lavoro; accoglie con favore la relazione di valutazione della Commissione sull'ELA e ribadisce il suo invito[12] alla Commissione a rafforzare il mandato dell'ELA;

9. ricorda che la direttiva 2006/22/CE[13] stabilisce già norme minime per il controllo del rispetto della legislazione sociale nel settore dei trasporti su strada e invita la Commissione a presentare un'iniziativa legislativa per imporre agli Stati membri l'obbligo di garantire un'adeguata capacità minima di ispezione del lavoro per tutti i settori ad alto rischio, in linea con il parametro di riferimento dell'OIL di almeno un ispettore del lavoro ogni 10 000 lavoratori;

10. ribadisce il suo invito[14] ad attuare rapidamente il sistema della tessera europea di sicurezza sociale (*European Social Security Pass* – Esspass) e a migliorare l'applicazione digitale dei diritti previdenziali e di una mobilità equa, compresi la verifica in tempo reale e lo scambio di informazioni tra le autorità preposte all'applicazione della legge, nonché l'integrazione dell'Esspass con i sistemi di tessera del lavoro esistenti a livello nazionale;

Sanzioni in caso di sfruttamento del lavoro

11. osserva con preoccupazione che gli individui soggetti a divieti commerciali in uno Stato membro possono aggirare le restrizioni nazionali registrando e gestendo un'attività in un altro Stato membro, pregiudicando in tal modo il mercato unico; invita la Commissione a garantire il riconoscimento reciproco automatico dei divieti commerciali in tutti gli Stati membri, nonché lo scambio tempestivo e sicuro di informazioni pertinenti tra gli Stati membri;

12. accoglie con favore l'uso delle condizionalità sociali nei regimi e nei programmi di finanziamento nazionali ed europei che vincolano i pagamenti al rispetto dei diritti dei

[12] Risoluzione del 18 gennaio 2024.
[13] Direttiva 2006/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, sulle norme minime per l'applicazione dei regolamenti (CEE) n. 3820/85 e (CEE) n. 3821/85 del Consiglio relativi a disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che abroga la direttiva 88/599/CEE del Consiglio (GU L 102 dell'11.4.2006, pag. 35, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2006/22/oj).
[14] Risoluzione del 25 novembre 2021.

lavoratori; invita la Commissione ad avvalersi dell'esperienza acquisita con l'inclusione della condizionalità sociale nella politica agricola comune per garantire che i programmi di finanziamento dell'UE includano condizionalità in materia di norme europee del lavoro;

°

° °

13. incarica la sua Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione.

MOTIVAZIONE

I lavoratori in settori quali l'edilizia, l'agricoltura, il lavoro domestico, i trasporti e la logistica, la trasformazione di carne e prodotti alimentari, i servizi di pulizia, l'ospitalità e il lavoro assistenziale sono la spina dorsale della nostra economia. Al tempo stesso, nella maggior parte dei paesi europei questi settori sono afflitti da persistenti livelli di abuso, sfruttamento e concorrenza fraudolenta che nuocciono ai lavoratori e alle imprese legittime, in particolare le PMI.

Diversi tragici incidenti sul luogo di lavoro verificatisi negli ultimi anni negli Stati membri hanno messo in luce i reali costi umani associati alla perdita di controllo su chi sia in ultima analisi responsabile di garantire il rispetto delle norme fondamentali in materia di salute, sicurezza e occupazione, sollevando timori sostanziali in tema di responsabilità giuridica, tracciabilità e controllo delle condizioni di lavoro.

Nel contempo, Europol avverte che la quasi totalità delle reti criminali europee più minacciose utilizza strutture economiche legali per inserirsi nel tessuto economico europeo, il che ha un impatto particolare sulla logistica, sulle attività economiche caratterizzate da un elevato utilizzo di contante e sul settore edilizio.

Nell'attuale panorama della sicurezza, la mancanza di sorveglianza può altresì creare opportunità per gli attori ostili che tentano di ottenere informazioni su infrastrutture critiche o di perturbarle, o ancora di accedere a luoghi di lavoro sensibili sotto il profilo della sicurezza.

Non esiste un unico fattore alla base dello sfruttamento del lavoro e dei rischi che ne conseguono per gli ambienti di lavoro europei. Tuttavia, negli studi nazionali ed europei e nelle relazioni delle autorità di contrasto vi sono alcune variabili ricorrenti, tra cui la crescente dipendenza da catene di subappalto lunghe e complesse e la presenza di forme abusive di intermediazione del lavoro. Insieme, queste due pratiche interconnesse rendono più complesso il compito delle autorità di prevenire e rilevare l'ingresso di soggetti fraudolenti o criminali in un luogo di lavoro.

Molti lavoratori e molte imprese sul campo non sono sorpresi da questa conclusione. L'aumento del numero di luoghi di lavoro sprovvisti di un controllo adeguato e in cui la responsabilità è ripartita, diluita e scaricata ad altri è fonte di malcontento da diversi anni.

In risposta a queste sfide, gli Stati membri hanno provato a intensificare i loro sforzi, inasprendo i controlli e adottando misure per prevenire le forme di abuso più comuni. Si sono adoperati per limitare le lunghe catene di subappalto, rafforzare i requisiti in materia di responsabilità, incrementare lo scambio di informazioni e istituire unità di controllo specifiche incentrate sull'individuazione e sull'eliminazione dello sfruttamento e degli abusi sul lavoro. Anche le parti sociali nazionali e settoriali hanno raccolto la sfida, adottando iniziative autonome per contribuire a risanare i settori di appartenenza, oltre a esercitare pressioni congiunte sui rispettivi governi affinché intervengano in modo più deciso. È evidente che tali azioni hanno avuto importanti effetti positivi, ma è altrettanto chiaro che ciò non basta e occorre fare di più.

Le difficoltà sono particolarmente evidenti per quanto riguarda le imprese che operano a livello transfrontaliero, in quanto la cooperazione transfrontaliera tra le autorità di contrasto,

lo scambio di informazioni e i quadri giuridici non hanno tenuto il passo con gli sviluppi sul campo. Senza una risposta unita da parte dell'Europa, per gli attori fraudolenti e criminali diventa più facile sfruttare le debolezze del mercato unico. Vi sono inoltre diversi casi in cui gli Stati membri hanno dovuto affrontare sfide di natura giuridica nell'adottare misure contro lo sfruttamento del lavoro e per garantire una concorrenza leale, spesso con riferimento al diritto dell'Unione.

Lo sfruttamento del lavoro in generale e le forme abusive di subappalto e di intermediazione del lavoro in particolare richiedono pertanto una risposta coordinata a livello europeo.

Al fine di fornire una risposta efficace a queste sfide, è necessario fare in modo che i modelli commerciali di truffatori e criminali non siano redditizi, proteggendo in tal modo i lavoratori e semplificando la vita di tutte le imprese rispettose della legge. Tale risposta dovrebbe basarsi su tre pilastri:

1. prevenzione, per rendere il più difficile possibile la pratica di attività fraudolente;

2. controllo, per elevare al massimo il rischio di essere scoperti;

3. sanzioni, per assicurarsi che chi viene colto in fallo percepisca con forza il peso delle conseguenze.

Per concludere, spero che questa relazione imprimerà un impulso all'intensificazione della lotta contro lo sfruttamento del lavoro, con particolare attenzione alle forme abusive di subappalto e intermediazione del lavoro, raccogliendo ampio consenso da tutta la sfera politica e dalle parti sociali. Nonostante vi possano essere divergenze di opinioni rispetto a soluzioni specifiche, mi auguro che, come punto di partenza, siamo tutti concordi nel riconoscere che questi problemi del mercato del lavoro europeo sono reali, si stanno intensificando e necessitano di un'attenzione urgente.

ALLEGATO: DICHIARAZIONE DEI CONTRIBUTI

Conformemente all'allegato I, articolo 8, del regolamento, il relatore dichiara di aver incluso nella sua relazione contributi su questioni attinenti all'oggetto del fascicolo che ha ricevuto, ai fini dell'elaborazione del progetto di relazione, dai rappresentanti di interessi che rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo interistituzionale su un registro per la trasparenza obbligatorio[1], o dai rappresentanti delle pubbliche autorità di paesi terzi, incluse le loro missioni diplomatiche e ambasciate, qui di seguito elencati:

1. Rappresentanti di interessi che rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo interistituzionale su un registro per la trasparenza obbligatorio
3F Byggegruppen
3F Transport
BUSINESSEUROPE
Byggföretagen
Byggnadsarbetareförbundet
CEEMET
Confederation of Swedish Enterprise
Danish Trade Union Confederation EU Office
Deutscher Gewerkschaftsbund
European Builders Confederation
European Construction Industry Federation
European Federation of Building and Woodworkers
European Federation of Food, Agriculture and Tourism Trade Unions
European Trade Union Confederation
European Trade Union Institute
European Transport Workers' Federation
Fagbevægelsens Hovedorganisation
Fastighetsanställdas Förbund
Friedrich-Ebert-Stiftung
Göteborgs Räddningsmission
HOTREC
IF Metall
IndustriAll
Kommunalarbetareförbundet
LO
LO Norge
NHO - Norway
Rättvist Byggande
Svensk Byggkontroll
Swedish Trade Union Office
The Adecco Group

[1] Accordo interistituzionale del 20 maggio 2021 tra il Parlamento europeo, il Consiglio dell'Unione europea e la Commissione europea su un registro per la trasparenza obbligatorio (GU L 207 dell'11.6.2021, pag. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_interinstit/2021/611/oj).

Transportarbetareförbundet
UNI Europa
Unionen
World Employment Confederation-Europe
2. Rappresentanti delle pubbliche autorità di paesi terzi, incluse le loro missioni diplomatiche e ambasciate

L'elenco che precede è compilato sotto l'esclusiva responsabilità del relatore.

Quando delle persone fisiche sono identificate nell'elenco con il loro nome, la loro funzione o entrambi, il relatore dichiara di aver sottoposto alle persone fisiche interessate l'informativa del Parlamento europeo sulla protezione dei dati n. 484 (https://www.europarl.europa.eu/data-protect/index.do), che definisce le condizioni applicabili al trattamento dei loro dati personali e i diritti connessi a tale trattamento.