

PARLAMENTO EUROPEO

2004



2009

Documento di seduta

A6-0065/2009

12.2.2009

RELAZIONE

sulla responsabilità sociale delle imprese subappaltanti nelle catene di
produzione
(2008/2249(INI))

Commissione per l'occupazione e gli affari sociali

Relatore: Lasse Lehtinen

PR_INI

INDICE

	Pagina
PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO	3
MOTIVAZIONE.....	9
ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE.....	11

PROPOSTA DI RISOLUZIONE DEL PARLAMENTO EUROPEO

sulla responsabilità sociale delle imprese subappaltanti nelle catene di produzione (2008/2249(INI))

Il Parlamento europeo,

- visto l'articolo 31, paragrafo 1 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea,
- visti gli articoli 39, 49, 50 e 137 del trattato CE,
- vista la direttiva 94/45/CE del Consiglio, del 22 settembre 1994, riguardante l'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie¹,
- vista la direttiva 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori²,
- vista la proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che introduce sanzioni contro i datori di lavoro che impiegano cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente nell'UE (COM(2007)0249),
- viste le sue risoluzioni del 26 ottobre 2006 sull'applicazione della direttiva 96/71/CE relativa al distacco dei lavoratori³ e dell'11 luglio 2007 sul distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi⁴,
- visti gli orientamenti dell'OCSE per le imprese multinazionali,
- vista la dichiarazione tripartita dell'OIL di principi che riguardano le imprese multinazionali e la politica sociale,
- vista la sua risoluzione del 15 novembre 2005 sulla dimensione sociale della globalizzazione⁵,
- vista la sua risoluzione del 13 marzo 2007 sulla responsabilità sociale delle imprese: un nuovo partenariato⁶,
- vista la sua risoluzione del 23 maggio 2007 sulla promozione di un lavoro dignitoso per tutti⁷,
- vista la sua risoluzione del 9 ottobre 2008 sul rafforzamento della lotta al lavoro

¹ GU L 254 del 30.9.1994, pag. 64.

² GU L 80 del 23.3.2002, pag. 29.

³ GU C 313 E del 20.12.2006, pag. 452.

⁴ GU C 175 E del 10.7.2008, pag. 411.

⁵ GU C 280 E del 18.11.2006, pag. 65.

⁶ GU C 301E del 13.12.2007, pag. 45.

⁷ GU C 102 E del 24.4.2008, pag. 321.

sommerso¹,

- vista la sua risoluzione dell'11 luglio 2007 sul Libro verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo"²,
- vista la sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee nella causa C-60/03 *Wolff & Müller*³,
- visto lo studio "*Liability in subcontracting processes in the European construction sector*" (Responsabilità nell'ambito dei processi di subappalto nel settore edile europeo), condotto dalla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro,
- visto l'articolo 45 del suo regolamento,
- vista la relazione della commissione per l'occupazione e gli affari sociali (A6-0065/2009),

A. considerando che il subappalto può essere reputato parte integrante dell'attività economica,

B. considerando che il tasso di attività economica senza precedenti degli ultimi venticinque anni ha svolto un ruolo rilevante nel favorire l'aumento dei livelli di occupazione nella maggior parte delle economie dell'Unione europea e che tale sviluppo è andato a vantaggio di grandi e piccole imprese, oltre a incoraggiare l'imprenditoria,

C. considerando che la globalizzazione e il suo corollario della maggiore concorrenza stanno cambiando le modalità di organizzazione delle imprese attraverso, tra l'altro, l'esternalizzazione di attività non strategiche, la creazione di reti e un maggiore ricorso al subappalto,

D. considerando che, di conseguenza, la complessità dei legami che intercorrono tra le società controllanti e le loro controllate e tra gli appaltatori principali e i loro subappaltatori rende più difficile avere una chiara percezione delle diverse strutture, operazioni e politiche, nonché delle responsabilità dei vari soggetti coinvolti nella catena di produzione,

E. considerando che tali cambiamenti hanno avuto conseguenze di vasta portata per i rapporti di lavoro, complicando talora l'individuazione della branca del diritto applicabile ai rapporti tra i vari elementi della catena di produzione, con la conseguenza che i prezzi e l'allocazione del lavoro non sono più disciplinati dal quadro normativo applicabile all'industria,

F. considerando che oggigiorno in molte industrie il processo produttivo assume la forma di una catena di produzione frammentata che si è ampliata ed estesa formando una catena logistica (in senso sia orizzontale che verticale) e una catena di valore a carattere economico-produttivo con determinati compiti o funzioni specialistiche che vengono spesso "esternalizzati" a piccole imprese o a operatori autonomi; che l'effetto di tale situazione sui conti societari è la sostituzione dei costi diretti del lavoro con i costi di

¹ Testi approvati, P6_TA(2008)0466.

² GU L75 E del 10.7.2008, pag. 401.

³ Causa C-60/03, *Wolff & Müller* [2004] Racc. I-9553

subappalto, di servizi o di forniture basati su fatture e su contratti commerciali di servizi,

- G. considerando che i subappaltatori sono sovente posti in competizione reciproca e che pertanto i dipendenti sia dell'impresa che ha emesso l'invito a presentare offerte sia delle imprese subappaltatrici sono messi sotto pressione quanto alle loro condizioni di lavoro,
- H. considerando che il Parlamento europeo ha precedentemente sollevato determinati problemi connessi ai lavoratori autonomi parasubordinati e che tale problema si manifesta anche nel caso dei subappaltatori,
- I. considerando che il subappalto e l'outsourcing verso imprese pur giuridicamente autonome non genera indipendenza, e che le società poste ai livelli più bassi della catena di valore – ad eccezione dei subappaltatori dediti ad attività ad alto contenuto tecnologico o specialistico – non sono sovente nella posizione di operare su un piede di parità con le imprese appaltatrici,
- J. considerando che, nonostante il subappalto abbia numerosi aspetti positivi e abbia consentito un aumento della capacità produttiva, esso sta anche creando squilibri economici e sociali tra i lavoratori e potrebbe scatenare una corsa al ribasso delle condizioni di lavoro, il che costituisce fonte di preoccupazione,
- K. considerando che il subappalto può essere ad esempio effettuato anche da intermediari puri, da imprese che utilizzano esclusivamente manodopera e da agenzie di lavoro interinale, che talvolta operano come società fittizie (le cosiddette "letterbox company"); che spesso il subappalto riguarda un solo incarico o si risolve nell'assunzione di lavoratori a questo fine esclusivo; che tale aspetto mette in luce la rapida evoluzione dell'industria edilizia e di altri settori sovente caratterizzati da rapporti di lavoro precari,
- L. considerando che, in un contesto transfrontaliero, i problemi legati a tale precarietà sono esacerbati quando, per esempio, i lavoratori sono distaccati in uno Stato membro terzo,
- M. considerando che i rapporti di lavoro nel settore edile sono stati ridefiniti e che, allo stesso tempo, è stata ridotta la responsabilità sociale diretta dell'appaltatore principale", in quanto la forza lavoro è stata esternalizzata con il ricorso a subappaltatori e agenzie di lavoro, tanto da rendere la fornitura di forza lavoro a basso costo e spesso non qualificata una costante del subappalto di livello inferiore,
- N. considerando che determinati settori, in particolare quello edile, sono particolarmente vulnerabili agli abusi, a causa di catene di subappalto spesso alquanto complesse,
- O. considerando che occorre provvedere a che il principio fondamentale della parità di retribuzione a parità di lavoro nella stessa sede di attività si applichi e sia imposto a tutti i lavoratori, indipendentemente dal loro statuto o dalla tipologia dei loro contratti;
- 1. invita le pubbliche autorità e tutti i soggetti interessati a fare tutto il possibile per sensibilizzare i lavoratori in merito ai loro diritti, previsti da vari strumenti (diritto del lavoro, contratti collettivi, codici di condotta) che disciplinano il rapporto di lavoro e le condizioni lavorative nelle imprese dove i lavoratori prestano la loro attività, nonché i rapporti contrattuali all'interno delle catene di subappalto;

2. invita la Commissione a diffondere una migliore conoscenza delle buone prassi, degli orientamenti e degli standard esistenti, oltre che delle prassi in materia di responsabilità sociale adottate tra le società, che si tratti degli appaltatori principali o dei subappaltatori;
3. reitera l'invito alla Commissione ad avanzare una proposta concernente l'applicazione dell'agenda sul lavoro dignitoso ai lavoratori di imprese subappaltatrici e, in particolare, il rispetto delle norme fondamentali del lavoro, i diritti sociali, la formazione dei dipendenti e la parità di trattamento;
4. sottolinea l'importanza delle imprese subappaltatrici nelle filiere di produzione che impiegano nuove tecnologie, ai fini del miglioramento qualitativo della produzione e dell'occupazione;
5. invita le autorità nazionali ad adottare, o sviluppare ulteriormente, disposizioni di legge che escludano dalla partecipazione agli appalti pubblici le imprese che abbiano violato il diritto del lavoro, i contratti collettivi o i codici di condotta;
6. accoglie favorevolmente l'adozione di un quadro giuridico transnazionale, concordato tra le singole multinazionali e le federazioni sindacali mondiali, pensato per salvaguardare le norme sul lavoro all'interno delle imprese multinazionali, dei loro subappaltatori e delle loro affiliate nei vari paesi, il quale definisca, inoltre, lo status del lavoratore dipendente e garantisca la protezione sociale, indipendentemente dalle specifiche condizioni di assunzione;
7. prende nota della sentenza nella causa *Wolff & Müller*, in cui la Corte di giustizia ha ritenuto che il meccanismo nazionale di definizione delle responsabilità previsto in Germania non violasse il diritto comunitario, ma fosse stato invece pensato per garantire la protezione dei lavoratori distaccati all'estero;
8. prende nota dalla proposta di direttiva della Commissione, la quale prevede sanzioni contro i datori di lavoro che assumono cittadini di paesi terzi soggiornanti illegalmente, con cui la Commissione propone di introdurre nella legislazione comunitaria l'idea di una responsabilità solidale; constata con soddisfazione che, così facendo, la Commissione ha mostrato che la responsabilità solidale assunta a norma europea costituisce un idoneo strumento per assicurare che l'impresa appaltatrice sia responsabile per il rispetto dei diritti dei lavoratori da parte di tutte le imprese subappaltatrici;
9. prende atto dei risultati della consultazione pubblica sul Libro verde della Commissione dal titolo "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo"; esorta al riguardo la Commissione a fare quanto necessario per chiarire i diritti e i doveri delle parti coinvolte nelle catene di subappalto, onde evitare di privare i lavoratori della capacità di esercitare efficacemente i propri diritti;
10. accoglie favorevolmente il fatto che otto Stati membri (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi e Spagna) abbiano dato una risposta ai problemi legati agli obblighi dei subappaltatori che agiscono in veste di datori di lavoro attraverso la definizione di meccanismi nazionali di responsabilità e incoraggia gli altri Stati membri a valutare soluzioni analoghe; sottolinea peraltro il fatto che l'applicazione delle norme nei processi transfrontalieri di subappalto diviene particolarmente ardua quando i sistemi in

vigore negli Stati membri divergono;

11. sottolinea il fatto che l'ambito eccessivamente ridotto della responsabilità, quando ad esempio questa si limita a un solo elemento della catena, viene indicato nello studio della Fondazione europea per le condizioni di vita e di lavoro come uno dei motivi dell'inefficacia degli accordi;
12. sottolinea che le particolari sfide cui sono confrontate le piccole imprese richiedono che i responsabili decisionali sviluppino strumenti appropriati per una maggiore sensibilizzazione alla problematica;
13. rammenta a tutti i soggetti interessati che nella risoluzione del 26 ottobre 2006 sul distacco dei lavoratori, il Parlamento ha invitato la Commissione a disciplinare la responsabilità solidale degli appaltatori principali o generali, al fine di affrontare la questione degli abusi perpetrati nell'ambito dei subappalti e dell'esternalizzazione di lavoratori transfrontalieri, e a realizzare un mercato trasparente e competitivo per tutte le società;
14. ribadisce il suo messaggio, invitando la Commissione a definire uno strumento giuridico comunitario chiaro, che introduca la responsabilità solidale a livello europeo e rispetti, nel contempo, i diversi ordinamenti giuridici esistenti negli Stati membri e i principi della sussidiarietà e della proporzionalità;
15. invita la Commissione ad effettuare una valutazione d'impatto sul valore aggiunto e la fattibilità di uno strumento comunitario sulla responsabilità a cascata come mezzo per accrescere la trasparenza nei processi di subappalto e per assicurare un maggiore rispetto della legislazione comunitaria e nazionale; sottolinea la necessità che tale studio sia intersettoriale;
16. è convinto che tale strumento andrebbe a beneficio non solo dei lavoratori, ma anche delle autorità degli Stati membri, dei datori di lavoro e in particolare delle PMI, aiutandoli a contrastare l'economia sommersa, in quanto regole comunitarie chiare e trasparenti farebbero uscire dal mercato operatori di dubbia fama, migliorando in tal modo il funzionamento del mercato unico;
17. ritiene che l'ambito di responsabilità stabilito in tale strumento debba coprire almeno le retribuzioni, i contributi previdenziali, le imposte e i danni da infortuni sul lavoro;
18. constata che tutte le misure volte ad informare i lavoratori in merito ai loro diritti e a sostenerli nell'esercizio degli stessi danno un notevole contributo alla responsabilità sociale delle imprese; invita gli Stati membri ad assicurare che i lavoratori siano sistematicamente informati in merito ai loro diritti e ritiene che le parti sociali abbiano al riguardo una particolare responsabilità;
19. invita la Commissione a intensificare gli sforzi per promuovere una maggiore e migliore cooperazione e coordinamento tra organi amministrativi nazionali, ispettorati, agenzie di controllo pubbliche, enti di previdenza e amministrazioni fiscali; invita inoltre gli Stati membri ad adottare procedure di ispezione più rigorose e a favorire legami più stretti tra gli ispettorati nazionali del lavoro, consentendo in tal modo una maggiore cooperazione e

coordinazione tra gli stessi; invita la Commissione a sviluppare norme di qualità per gli ispettorati del lavoro e ad elaborare un'analisi di fattibilità circa le modalità di costituzione di una rete europea degli servizi nazionali di ispezione del lavoro;

20. sottolinea la necessità di prevedere incentivi che inducano le imprese a compiere con genuino impegno ogni ragionevole sforzo per eliminare le violazioni del diritto del lavoro da parte dei subappaltatori, ad esempio sistemi di certificazione e codici di condotta o anche la segnalazione alle autorità e la risoluzione del contratto con il subappaltatore dedito a pratiche illecite per evitare di essere ritenuti solidalmente responsabili delle violazioni;
21. invita le parti sociali a svolgere un ruolo propulsivo nella promozione del sistema cooperativo di subappalto per determinati incarichi a tantum e nel contenimento della proliferazione dei subappalti, e accoglie con favore l'elaborazione di accordi quadro che definiscono la responsabilità sociale e la responsabilità a cascata ad integrazione delle necessaria normativa;
22. mette in guardia contro eventuali conflitti, sovrapposizioni e duplicazioni tra le disposizioni presenti nei codici di condotta e nel diritto del lavoro, nelle norme e negli orientamenti adottati dalle pubbliche autorità e nei contratti collettivi in vigore; per tale motivo, sottolinea la necessità per le imprese di aderire, in via prioritaria, a codici di condotta, alle norme e agli orientamenti elaborati a livello di organizzazioni sovranazionali (OCSE, OIL), nazionali o settoriali;
23. rammenta a tutti i soggetti interessati, e in particolare ai datori di lavoro, i loro obblighi in materia di informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori, segnatamente quelli definiti da strumenti giuridici comunitari e nazionali;
24. propone che la possibilità di conciliare lavoro e vita familiare sia salvaguardata mediante disposizioni nazionali di diritto del lavoro applicabili ai lavoratori delle imprese subappaltatrici che operano all'interno di catene di produzione, e che le direttive sulla maternità e il congedo parentale siano applicate in modo efficace;
25. invita la Commissione ad assicurare l'effettivo rispetto della direttiva 96/71/CE sul distacco dei lavoratori anche, se necessario, con l'avvio di procedure di infrazione; invita inoltre la Commissione e gli Stati membri ad adottare misure tese a migliorare l'accesso alle informazioni da parte dei lavoratori distaccati, a rafforzare il coordinamento e la cooperazione amministrativa tra Stati membri, a chiarire il ruolo degli uffici di collegamento degli Stati membri e a risolvere i problemi di applicazione transfrontaliera, che ostacolano la corretta attuazione della direttiva 96/71/CE sul distacco dei lavoratori;
26. sottolinea che le possibili conseguenze sociali negative del subappalto possono essere affrontate con un dialogo sociale rafforzato tra le organizzazioni dei datori di lavoro e i sindacati, anche con la partecipazione di ONG attive a livello sociale e di organizzazioni della società civile;
27. incarica il suo Presidente di trasmettere la presente risoluzione al Consiglio e alla Commissione, nonché ai governi e ai parlamenti degli Stati membri.

MOTIVAZIONE

Il subappalto ha conosciuto un vero e proprio boom nell'Unione europea negli ultimi decenni, non solo nell'edilizia, ma anche in altri settori economici quali l'industria delle pulizie, i trasporti, il turismo e la cantieristica, solo per citarne alcuni. Il subappalto offre spesso a una società la possibilità di utilizzare forza lavoro specializzata in modo flessibile ed è stato un fattore di crescita dell'attività economica, creando in tal modo nuovi posti di lavoro.

Con l'aumento della diffusione del subappalto, sono stati sollevati interrogativi circa l'impatto di tale pratica sulle condizioni di lavoro, più specificamente in termini di implicazioni giuridiche del subappalto per i datori di lavoro e i lavoratori, di impatto sui diritti dei lavoratori, di aumento del potenziale di "dumping sociale" e di possibilità di sfuggire agli obblighi di natura fiscale e previdenziale. Le lunghe catene di subappalto nel settore edile, in particolare, si prestano ad abusi. In ambito transnazionale emergono addirittura scenari in cui il datore di lavoro, che ha sede nello Stato membro A, distacca lavoratori dello Stato membro B affinché lavorino nello Stato membro C.

In un contesto transfrontaliero di questo genere, i problemi di precarietà sono esacerbati in modo particolare quando il distacco dei lavoratori avviene in uno Stato membro terzo. Un esempio pratico recente a tale proposito riguarda un'impresa cipriota, che ha distaccato lavoratori polacchi nel cantiere per la costruzione di una centrale nucleare in Finlandia. La società era in origine irlandese, benché registrata a Cipro. È chiaro che in casi transfrontalieri così complessi, diventa difficile migliore il meccanismo per far valere i crediti retributivi non pagati.

Otto Stati membri (Austria, Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Paesi Bassi e Spagna) hanno definito una soluzione al problema degli obblighi dei subappaltatori che agiscono in veste di datori di lavoro creando meccanismi nazionali di responsabilità. Uno studio recente della Fondazione di Dublino ha mostrato che in questi Stati membri esistono due tipi principali di responsabilità: solidale (in particolare per i pagamenti delle imposte sui redditi) oppure della catena di subappalto, che può essere limitata all'appaltatore diretto oppure riguardare l'intera catena di appaltatori. Tali disposizioni in materia di responsabilità coprono tre tipi di obbligazioni: retribuzioni, contributi previdenziali e imposte sulle retribuzioni.

In sette degli otto Stati membri interessati si applicano vari strumenti di prevenzione che mirano a ridurre le possibili violazioni delle parti interessate. I meccanismi interessati, benché specifici per paese, sono considerati, nel complesso, efficaci. Il loro effetto preventivo a favore di rapporti di lavoro corretti e, più in generale, di condizioni eque nel settore, non va sottovalutato. Tuttavia, pur ritenendo i meccanismi nazionali di responsabilità complessiva efficaci, la Fondazione di Dublino giunge alla conclusione che tutti i paesi in questione affrontano gravi difficoltà nell'applicazione dei meccanismi di responsabilità ai subappaltatori stranieri e alle agenzie di lavoro interinale.

Il relatore ritiene che per i problemi europei occorran soluzioni europee. Un sistema di "responsabilità solidale" o "responsabilità del cliente" a livello europeo porterebbe l'appaltatore principale a prestare particolare attenzione all'affidabilità del subappaltatore e a verificarne il rispetto, da parte di quest'ultimo, dei requisiti della legislazione vigente, in

particolare della direttiva sul distacco dei lavoratori. In questo modo, pertanto, si affronterebbe il problema dell'economia sommersa e si potrebbe prevenire la concorrenza sleale di chi paga i propri lavoratori meno del salario minimo. Ovviamente, andrebbe anche a beneficio del lavoratore, in quanto aggiungerebbe un ulteriore "debitore" solidalmente responsabile insieme al datore di lavoro e, in genere, più solvibile.

La Commissione europea ha affrontato, in più occasioni, la questione della responsabilità. Nella sua comunicazione (COM(2007)0304) relativa alla direttiva sul distacco dei lavoratori, la Commissione prevede interventi futuri nel settore e afferma che "la questione della responsabilità congiunta quale mezzo efficace e proporzionato per aumentare la sorveglianza e l'osservanza della legislazione comunitaria merita un ulteriore esame e riflessione". Una questione analoga è presa in esame nel Libro verde della Commissione sul diritto del lavoro (COM(2006)0708).

Il meccanismo di responsabilità è stato convalidato, in linea di principio, dalla Corte di giustizia, che ha riconosciuto che la libera prestazione dei servizi (articolo 49 CE) non preclude un sistema nazionale di responsabilità solidale¹. Tuttavia, le normative variano da paese a paese, con conseguenti vuoti legislativi, soprattutto negli Stati membri che non dispongono ancora di leggi adeguate. Per questo motivo il relatore è giunto alla conclusione che solo un sistema europeo di responsabilità, che tratti tutti i soggetti interessati allo stesso modo, possa rendere giustizia alle esigenze del mercato del lavoro in Europa. Il relatore ritiene che il mercato interno europeo trarrà beneficio da uno strumento di responsabilità trasparente e lo renderà più dinamico.

¹ Causa C-60/03 Wolf & Müller

ESITO DELLA VOTAZIONE FINALE IN COMMISSIONE

Approvazione	11.2.2009
Esito della votazione finale	+ : 28 - : 14 0 : 0
Membri titolari presenti al momento della votazione finale	Jan Andersson, Edit Bauer, Iles Braghetto, Philip Bushill-Matthews, Milan Cabrnoc, Alejandro Cercas, Ole Christensen, Luigi Cocilovo, Jean Louis Cottigny, Jan Cremers, Harald Ettl, Richard Falbr, Carlo Fatuzzo, Ilda Figueiredo, Joel Hasse Ferreira, Stephen Hughes, Karin Jöns, Ona Juknevičienė, Jean Lambert, Bernard Lehideux, Elisabeth Lynne, Thomas Mann, Jiří Maštálka, Maria Matsouka, Elisabeth Morin, Csaba Öry, Siiri Oviir, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Pier Antonio Panzeri, Rovana Plumb, Elisabeth Schroedter, José Albino Silva Peneda, Jean Spautz, Gabriele Stauner, Ewa Tomaszewska, Anne Van Lancker, Gabriele Zimmer
Supplenti presenti al momento della votazione finale	Françoise Castex, Gabriela Crețu, Lasse Lehtinen, Adrian Manole, Ria Oomen-Ruijten, Csaba Sógor, Patrizia Toia