



Comitato economico e sociale europeo

SOC/246
Modernizzare il diritto
del lavoro

Bruxelles, 20 aprile 2007

PROGETTO DI PARERE

della sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza
in merito al

Libro verde - Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo
COM(2006) 708 def.

Relatore: **RETUREAU**

Ai consiglieri
membri della sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza

NB: Il presente documento sarà esaminato nella riunione del **2 maggio 2007 alle ore 10.00**. Per consentire la traduzione degli **emendamenti** nei termini richiesti, si prega di trasmetterli per iscritto alla segreteria della sezione via e-mail (soc@eesc.europa.eu) o fax (+32-(0)2 546 97 62) **entro le ore 10.00 del 27 aprile 2007**.

Documento trasmesso per traduzione l'11 aprile 2007

Amministratrice: Anna REDSTEDT

Gruppo di studio:

Modernizzare il diritto del lavoro

Presidente: CAVALEIRO BRANDÃO (I gr.-PT)

Relatore: RETUREAU (art. 62-LE NOUAIL) (II gr.-FR)

Membri: ANTONIOU (I gr.-CY)
CABRA DE LUNA (III gr.-ES)
CSER (II gr.-HU)
DAVOUST (I gr.-FR)
DRBALOVA (I gr.-CZ)
JANSSON (II gr.-SE)
JOOST (III gr.-EE)
OLSSON (III gr.-SE)
PARI (I gr.-EL)
PATER (III gr.-PL)
PICHENOT (III gr.-FR)
PIETTE (art. 62-VERBOVEN) (II gr.-BE)
SCHWENG (I gr.-AT)
STÖHR (III gr.-DE)
ZÖHRER (II gr.-AT)
ZUFIAUR (II gr.-ES)

Esperti:

Stefan CLAUWAERT (per il relatore)
ETUI-REHS (Istituto sindacale europeo: ricerca,
formazione, salute/sicurezza)
bd du roi Albert II, 5 bte 5
B-1210 BRUXELLES

Marie-Noëlle AUBERGER (per il III gruppo)
21, rue Lucien Sampaix
FR – 75010 PARIS

Andrée DEBRULLE (per il II gruppo)
Chaussée de Haecht, 579
B-1031 BRUXELLES

Jeanne SCHMITT (per il I gruppo)
BUSINESSEUROPE
Av. de Cortenbergh, 168
B-1000 BRUXELLES

La Commissione, in data, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito al:

Libro verde - Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo
COM(2006) 708 def.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data ..., sulla base del progetto predisposto dal relatore RETUREAU.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data ..., nel corso della ...a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con ... voti favorevoli, ... voti contrari e ... astensioni:

*

* *

1. **Introduzione**

1.1 Il Libro verde sulla modernizzazione del mercato del lavoro persegue le seguenti finalità:

- identificare i principali problemi che rispecchiano l'evidente solco che separa, da un lato, i contesti giuridici e contrattuali esistenti e, dall'altro, le realtà del mondo del lavoro. L'accento verte più sul campo di applicazione personale del diritto del lavoro che sulle questioni riguardanti il diritto del lavoro in quanto diritto collettivo,
- avviare un dibattito per esaminare in quale modo il diritto del lavoro possa contribuire a promuovere la flessibilità combinata alla sicurezza del posto di lavoro, indipendentemente dalla forma del contratto, contribuendo in tal modo ad aumentare l'occupazione e a ridurre la disoccupazione,
- stimolare il dibattito sui modi in cui i vari tipi di rapporti contrattuali, insieme a diritti del lavoro applicabili a tutti i lavoratori, potrebbero giovare sia ai lavoratori che alle imprese, agevolando le transizioni nel mercato del lavoro, incoraggiando l'apprendimento permanente e sviluppando la creatività della manodopera nel suo insieme,
- contribuire alla realizzazione dell'obiettivo "legiferare meglio" incoraggiando la modernizzazione del diritto del lavoro, senza dimenticare di considerarne globalmente i benefici ed i costi, e in particolare gli eventuali problemi delle PMI.

1.2 Il Libro verde mira giustamente ad affrontare temi del tutto diversi, come i rapporti di lavoro triangolari, il caso dei lavoratori che, pur avendo lo status di lavoratori autonomi, in realtà si trovano in condizioni di dipendenza economica dall'impresa che dà loro lavoro (quali protezioni sociali? Responsabilità in caso d'infortunio sul lavoro? ecc.), ma anche la revisione

della direttiva *Orario di lavoro* (forse per sbloccare l'attuale situazione di stallo nell'ambito del Consiglio?), come pure il grave problema del "lavoro non dichiarato".

- 1.3 Circa le proposte di modernizzazione del diritto del lavoro, se è probabilmente vero che non rientrano nelle competenze dirette delle Comunità europee, l'UE può comunque intraprendere un'azione complementare a quella degli Stati membri. Essenzialmente l'idea è che il contratto standard (a tempo pieno e a durata indeterminata) e le relative tutele, giudicate eccessivamente rigide (motivazione dei licenziamenti, termini di preavviso, indennità di licenziamento) frenano il rapido adeguamento delle imprese e l'evolvere del mercato, costituendo quindi un ostacolo alla creazione di nuovi posti di lavoro, e che, in conclusione, occorre avanzare proposte di revisione al riguardo.
- 1.4 La Commissione annuncia che il Libro verde, oltre ad affrontare il problema del diritto del lavoro individuale, prepara un dibattito che contribuirà a una Comunicazione sulla flessicurezza, da pubblicare nel giugno 2007 e destinata a sviluppare questo concetto (già esistente in vari Stati membri), il quale, da quanto risulta, associa la flessibilità esterna e interna dei lavoratori a una sicurezza la cui portata e il cui finanziamento non sono ancora meglio precisati a questo stadio. Durante la seconda metà del 2007 il dibattito proseguirà quindi su una tematica più ampia: esso dovrà indubbiamente includere i fattori di flessibilità già ottenuti mediante la legge o la contrattazione collettiva e il finanziamento di questa flessicurezza, senza però concentrarsi specificamente su alcuno di questi aspetti.
- 1.4.1 Il Comitato fa notare che in questi ultimi anni la flessicurezza ha già assunto un rilievo notevole in numerose pubblicazioni e attività della Commissione, incluse le sue raccomandazioni ai governi nel quadro della Strategia europea dell'occupazione (SEO), e quindi sembra già costituire un concetto già approfondito a sufficienza.
- 1.5 Detto ciò, ci si può rammaricare che il Libro verde abbia più che altro una funzione preparatoria, inteso a delineare sin d'ora le linee d'indirizzo per le proposte complementari future, dunque non trattate esplicitamente nel documento ora all'esame del Comitato economico e sociale europeo, che è pure sottoposto all'esame dell'intera cittadinanza europea, visto il processo di consultazione a tappeto promosso tramite Internet.

2. Osservazioni di carattere generale

- 2.1 Il Comitato accoglie con favore l'iniziativa della Commissione di avviare un lavoro di riflessione su come il diritto del lavoro risponde agli obiettivi della strategia di Lisbona, finalizzati alla crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro, oltre che alla coesione sociale e allo sviluppo sostenibile. Il Comitato si rammarica tuttavia che questa consultazione debba avvenire in tempi così ristretti e che manchi tutta una serie di lavori preparatori.

- 2.2 La relazione di Wim Kok del novembre 2003* rilevava: Occorre promuovere la flessibilità del mercato del lavoro, combinata alla sicurezza, essenzialmente migliorando l'organizzazione del lavoro, rendendo i contratti di lavoro "tipici" e "atipici" più interessanti sia per i lavoratori che per i datori di lavoro, onde evitare che si crei un mercato del lavoro a due velocità. La nozione "sicurezza del posto di lavoro" va modernizzata e ampliata, non solo per proteggere l'occupazione, ma anche per mobilitare la capacità dei lavoratori di mantenere un'attività lavorativa e conseguendovi avanzamenti. Occorre creare il maggior numero possibile di posti di lavoro e migliorare la produttività riducendo gli ostacoli alla creazione di nuove imprese, come pure anticipando e gestendo meglio le ristrutturazioni.
- 2.3 È utile rammentare tutti questi diversi elementi delle conclusioni della *task force* che sono state approvate dal Consiglio, in quanto offrono un quadro delle riforme del mercato del lavoro che dovranno essere intraprese per attuare la strategia di Lisbona rinnovata più esauriente di quello che figura nel Libro verde della Commissione, il quale si concentra su aspetti puntuali del diritto del lavoro individuale. In effetti, il Libro verde considera solo una parte degli elementi contemplati da Kok, benché complementari e inscindibili, e per di più non affronta la problematica dell'ambiente più sicuro, sollevata dall'Agenda sociale.
- 2.4 Questo approccio riduttivo da parte della Commissione rischia di suscitare una certa sfiducia nei cittadini europei, peraltro già sempre più scettici riguardo al progetto sociale europeo. La Commissione dà per scontata la revisione del livello di flessibilità previsto nei contratti standard (contratti a tempo indeterminato a tempo pieno) sotto il profilo dei termini di preavviso, dei costi e procedure nei licenziamenti individuali o collettivi, o ancora della definizione del "licenziamento illegittimo", nonostante, per tradizione, tutti questi elementi costituiscano la chiave di volta della sicurezza professionale del lavoratore.
- 2.5 Il Comitato nutre preoccupazione per l'idea secondo cui al momento il diritto del lavoro sarebbe incompatibile con la strategia di Lisbona rinnovata, ostacolando l'occupazione, e allo stato attuale delle cose non garantirebbe un'adattabilità sufficiente da parte delle imprese e dei lavoratori.
- 2.6 Il Comitato giudica che sia il momento di analizzare l'insuccesso della strategia ambiziosa, ma necessaria, stabilita a Lisbona nel 2000. Esso ritiene però necessario dar prova di cautela nella disamina delle cause di questo insuccesso, evitando di concentrare l'attenzione esclusivamente sul diritto del lavoro. Per quanto riveduta, la strategia mira sempre ad accrescere la competitività europea, ma anche a far sì che l'Europa sia in grado di ritrovare la piena occupazione in una società più attenta al rispetto di un equilibrio tra la vita familiare e quella professionale, meglio rispondente alle scelte di carriera, investendo nella capacità di adattamento delle persone e combattendo l'esclusione sociale.

* http://ec.europa.eu/employment_social/publications/2004/ke5703265_it.html (disponibile in FR, EN e DE).

* http://ec.europa.eu/employment_social/employment_strategy/emco/opinion2004/spc_final_2004_fr.pdf (disponibile in FR, EN e DE).

- 2.7 Prima di pronunciarsi sugli orientamenti di un'azione di modernizzazione del diritto del lavoro in Europa, il Comitato desidera anzitutto inquadrare una serie di considerazioni o d'iniziative della Commissione stessa, ad esempio il rapporto commissionato al Professor Alain Supiot, di cui troppo poco si parla in questo contesto, o le conclusioni prese dal Consiglio "Occupazione, politica sociale, salute e consumatori" (EPSCO) il 30 novembre e il 1° dicembre 2006 sul tema "un lavoro dignitoso per tutti".
- 2.8 Il Comitato giudica altresì utile inquadrare nella prospettiva storica il contesto sia sociale che economico che fa da sfondo alla problematica dell'effettiva pertinenza del diritto del lavoro.
- 2.9 Il modello di produzione taylorista-fordista, attuato in maniere diverse, imperniato sul principio della crescita e della distribuzione in un *welfare-state*, ha dato luogo a un quadro organizzativo e regolamentare del rapporto di lavoro di cui è lecito chiedersi se non persegua obiettivi ormai superati.
- 2.10 Quale consuntivo si può trarre, sulla scorta delle statistiche pubbliche, dai risultati positivi o negativi del sistema di tutela consentito dal diritto del lavoro (di cui il Libro verde parla ormai solo al passato), nell'ottica di "nuovi e migliori posti di lavoro"?
- 2.11 Come già si è accennato, il Libro verde non sembra attingere affatto allo studio condotto dal Prof. Alain Supiot e da un gruppo di esperti, per conto della Commissione, ai fini di un'indagine longitudinale* e costruttiva sull'avvenire dell'occupazione e del diritto del lavoro in un quadro comunitario, interculturale e interdisciplinare.
- 2.12 Il rapporto finale del gruppo Supiot ha elencato una serie di temi che raggruppano quesiti utili circa l'evoluzione del rapporto di lavoro, ossia la mondializzazione della concorrenza e delle attività economiche, l'impatto dei comportamenti e delle abitudini in tema di consumi, la liberalizzazione dei mercati, gli sviluppi tecnologici, il fatto che gli stessi lavoratori cambiano, sono meglio istruiti e più qualificati, più autonomi e più mobili, più individualisti, senza dimenticare le nuove prassi nelle imprese sotto il profilo della gestione delle risorse umane, dei compensi ai lavoratori, delle esigenze di polivalenza o di flessibilità degli orari di lavoro. Il rapporto Supiot ha affrontato il problema della flessibilità e della sicurezza e anche il tema molto importante della transizione professionale annunciando "la fine del modello della carriera professionale lineare".
- 2.13 Circa le diverse esigenze democratiche specifiche che la legislazione sociale ha presentato in campo socioeconomico, il gruppo Supiot ha prestato attenzione ai seguenti quattro aspetti che restano di attualità nel dibattito prospettato nel Libro verde¹:

*
ossia degli sviluppi nel tempo.

¹
Au delà de l'emploi, éditions Flammarion, 1999 (pag. 294 e ss.) [Il futuro del lavoro, ed. Carocci, 2003].

- l'esigenza della parità, con la problematica delle pari opportunità fra uomini e donne e più in generale della non discriminazione, resta attuale, perché attraverso quest'ottica è possibile individuare meglio una soluzione dei problemi del precariato e del mercato del lavoro a due velocità,
 - l'esigenza della libertà, ossia la necessità di tutelare i lavoratori dalle situazioni di dipendenza, deve ispirare la soluzione dei problemi connessi ai rapporti di lavoro mascherato, ai falsi lavoratori autonomi e al lavoro nero,
 - l'esigenza della sicurezza individuale va tenuta presente dinanzi alla crescente incertezza sociale (nell'accezione più ampia del termine) avvertita dai lavoratori e dai beneficiari di prestazioni sociali,
 - i diritti collettivi, che in pratica si traducono nel coinvolgere i lavoratori in modo che apprezzino il senso e le finalità del lavoro, e nell'associarli allo sviluppo economico.
- 2.14 Dinanzi a questi mutamenti profondi e complessi già diagnosticati, il Comitato si rammarica che la Commissione non inquadri il dibattito sulla modernizzazione del diritto del lavoro e sulle protezioni (salute, sicurezza, organizzazione dell'orario di lavoro, congedi retribuiti, ecc.) normalmente contemplate nel contesto del contratto di lavoro ispirandosi alle conclusioni del gruppo di esperti cui essa stessa aveva fatto ricorso alla fine degli anni '90.
- 2.15 Il Libro verde evidenzia il solco esistente nella maggior parte dei paesi fra le legislazioni e i sistemi contrattuali in vigore e le attuali realtà del mondo del lavoro, emerse durante un lasso di tempo relativamente breve tra la fine degli anni '80 e l'inizio degli anni '90. In nessuna sua parte il Libro verde accenna al ruolo di tutela e di emancipazione storicamente svolto dal diritto del lavoro in senso lato, compreso anche quello risultante dalle contrattazioni collettive, con le sue specificità legate alle impostazioni di ordine culturale, sociale, economico e giuridico diverse a seconda degli Stati membri.
- 2.16 Al rispetto di un certo equilibrio fra le parti provvedono non solo il diritto del lavoro ma anche il dialogo sociale.
- 2.17 Qualsiasi visione del diritto del lavoro come ostacolo alla crescita e all'occupazione è riduttrice e "ideologica", quando lo interpreti in maniera riduttiva, come semplice strumento della politica del mercato del lavoro o variabile economica destinati a rispondere ai bisogni a breve dei mercati.
- 2.18 Occorre invece ribadire il ruolo fondamentale che il diritto del lavoro assolve in termini di tutela e di emancipazione, garantirne maggiormente l'applicazione rafforzandola se necessario, tenuto conto delle pressioni crescenti cui i lavoratori sono soggetti a causa della mondializzazione (loro maggiore vulnerabilità in un'economia globalizzata, situazioni triangolari o di dipendenza economica). Tutto ciò comporta indubbiamente un ruolo dell'Unione europea nei confronti dei suoi Stati membri.

- 2.19 Nel 2000 la Commissione aveva promosso un'iniziativa in linea con il rapporto Supiot in vista di un dibattito sulla necessità di valutare gli elementi essenziali del sistema legislativo e dei contratti collettivi, per assicurare che siano all'altezza di un'organizzazione moderna, e **al tempo stesso** permettano un miglioramento delle condizioni di lavoro.
- 2.20 Non si è poi dato seguito a quest'iniziativa, nonostante l'evidente necessità di portarla a termine per soddisfare l'ambizione di condizioni di lavoro più moderne e migliori, tema che è stato ripreso anni dopo dall'attuale Commissione ma con un'ottica diversa.
- 2.21 Detto ciò, il Comitato si chiede se la Commissione sia coerente con se stessa.
- 2.22 Esso deve infatti constatare varie, e importanti, lacune che indeboliscono notevolmente la tesi e le prospettive prefigurate dal Libro verde. E richiama quindi l'attenzione su taluni punti che con suo rammarico non sono stati approfonditi o evidenziati:
- L'obiettivo di una crescita economica proficua non è incompatibile con la dimensione sociale della costruzione europea e del suo sviluppo,
 - le implicazioni del diritto del lavoro non si riducono al solo contratto di lavoro individuale,
 - non si deve permettere che restino vani né il concetto di "lavoro dignitoso" sancito negli impegni di cooperazione fra l'Unione europea e l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL), né l'impegno costruttivo di cui gli Stati membri e i paesi candidati all'UE hanno dato prova nel giugno 2006 al momento dell'adozione della Raccomandazione n. 198 dell'OIL, la quale prospetta definizioni adeguate e principi operativi per ovviare alle incertezze circa il sussistere di un rapporto di lavoro, e quindi garantire una concorrenza leale e l'effettiva protezione dei lavoratori in un rapporto di lavoro,
 - le parti sociali, a livello sia nazionale che europeo, hanno già contribuito, con i loro accordi e contratti collettivi, a porre in essere garanzie per nuove forme di contratti di lavoro, compresi i contratti atipici, dimostrando così di saper adattare il rapporto di lavoro a nuove realtà e di contemplare tipologie flessibili provviste di garanzie adeguate,
 - il dialogo sociale è uno strumento di coregolamentazione, che in quanto tale va promosso e reso effettivo e più efficiente, poiché serve a disciplinare meglio la flessibilità del contratto di lavoro,
 - una certa sicurezza nel rapporto di lavoro è una condizione per accrescere la produttività (in quanto la precarietà non genera nuovi posti di lavoro), e la flessibilità non deve comportare un grande aumento dei lavoratori poveri,
 - la soluzione non sta in un modo di vedere che oppone fra di loro i lavoratori addossando loro la responsabilità di risolvere i problemi della disoccupazione e dell'inadeguatezza delle competenze e delle abilità dei lavoratori rispetto a quelle richieste dal mercato,
 - il Comitato ha la sensazione che il nuovo modello di contratto di riferimento previsto dalla Commissione, che dovrebbe risolvere il presunto conflitto fra lavoratori "integrati" (*insiders*) e lavoratori "esclusi" (*outsiders*), addossi loro la responsabilità dei compromessi da ricercare per sormontare il dualismo del mercato del lavoro. Il Comitato

ritiene inoltre che, ove fosse introdotto, questo contratto non sopprimerebbe i veri ostacoli alla creazione di posti di lavoro.

2.23 Secondo il Comitato è giunto il momento di compiere un'analisi seria e completa, principalmente sulla scorta di quanto segue:

- un bilancio dei sistemi giuridici degli Stati membri sotto il profilo delle tutele previste, delle loro finalità ed efficacia, dell'accesso a organi e a procedure per dirimere conflitti, sia giudiziari che non giudiziari,
- l'utilità del dialogo sociale negli sforzi intrapresi per modernizzare e migliorare il diritto del lavoro, per assicurare a tutti un lavoro dignitoso e per contrastare il lavoro nero, nonché il suo contributo al funzionamento del mercato e all'organizzazione del lavoro nelle imprese ai livelli appropriati (europeo, nazionale, regionale, di azienda e di gruppo, nonché transfrontaliero, a seconda dei casi),
- la presa in considerazione dei servizi pubblici, e del ruolo attivo che servizi pubblici efficienti e di qualità assolvono nell'occupazione e nella crescita,
- la presa in considerazione del governo dell'impresa, della partecipazione dei lavoratori e dei meccanismi di controllo e di allerta degli organismi rappresentativi dei lavoratori (in particolare nell'ambito dei comitati aziendali) nell'adeguamento ai cambiamenti e dinanzi alle ristrutturazioni,
- il ruolo riconosciuto ai veri lavoratori autonomi, che è essenziale nel promuovere lo spirito imprenditoriale e la creazione delle PMI, come anche nell'economia sociale, nonché la messa in atto di una tutela adeguata dei lavoratori in condizioni di dipendenza economica,
- la promozione della Raccomandazione dell'OIL del 2006 sul rapporto di lavoro (n. 198),
- l'impatto del lavoro nero e gli strumenti di repressione di questa pratica attraverso un migliore coordinamento, a livello europeo, delle amministrazioni competenti: una sorta di Europol sociale?
- l'impatto dei flussi migratori, che andranno coordinati meglio,
- le soluzioni *win-win*, ossia vincenti per tutti i soggetti coinvolti, che consistono in un buon utilizzo della flessibilità rispetto alle esigenze delle imprese e alle esigenze e istanze dei lavoratori, che possono essere così nuovamente padroni delle loro scelte,
- la riflessione e le iniziative in tema d'istruzione e di formazione iniziale e continua rivolte ai lavoratori, ad esempio quelli attivi, quelli minacciati da ristrutturazioni, o quelli che rientrano nel mercato del lavoro dopo aver interrotto la carriera per motivi personali; inoltre, garanzie del percorso professionale anziché puntare su talune proposte per un ipotetico "contratto unico" sotto il profilo della (in)stabilità, della qualità o della produttività.

2.24 Il Programma della Presidenza tedesca, la nuova visione della problematica della "qualità" del lavoro durante l'incontro formale dei ministri del lavoro e degli affari sociali del gennaio 2007, nonché la recente lettera di 9 ministri del lavoro circa il nuovo impulso da imprimere all'Europa sociale, con in particolare gli indirizzi menzionati nell'allegato sulle politiche a

favore dell'occupazione e della flessicurezza, hanno schiuso delle prospettive per l'analisi approfondita auspicata dal Comitato e per il rilancio della componente sociale della costruzione europea.

3. Osservazioni particolari: risposte o commenti circa le domande che la Commissione europea pone nel Libro verde

3.1 Quali sarebbero secondo voi le priorità di un programma coerente di riforma del diritto del lavoro?

3.1.1 Il diritto del lavoro non ha perso la sua validità come diritto a tutela dei soggetti, siano essi lavoratori dipendenti o datori di lavoro. Ai lavoratori assicura una base equa di riferimento per la stipulazione di un contratto di lavoro giuridicamente valido, che bilancia i diritti e gli obblighi, ferma restando la loro subordinazione al datore di lavoro, che ha il potere di dirigere e impartire istruzioni. Ai datori di lavoro offre una sicurezza giuridica estremamente importante, in quanto i vari tipi di contratti standard sono chiaramente definiti, con clausole essenziali prestabilite o disciplinate a seconda dei casi, inclusa l'eventualità di risoluzione unilaterale. Inoltre, sotto il profilo della responsabilità civile, ad esempio, il diritto del lavoro assicura anche ai lavoratori e ai datori di lavoro delle garanzie e una sicurezza giuridica consistenti nell'indennizzo e nel riconoscimento delle eventuali invalidità di cui fosse vittima il lavoratore dipendente, nonché nella limitazione, per il datore di lavoro, della responsabilità civile in assenza di colpa, purché risultino rispettate le norme di sicurezza. La contrattazione collettiva e le istituzioni consultive favoriscono le buone relazioni industriali, e ove necessario la ricerca di soluzioni adeguate in caso di vertenza.

3.1.2 Per quanto concerne i cambiamenti auspicabili in via prioritaria, sarebbe opportuno che, nel rispetto delle legislazioni e delle prassi proprie a ciascuno Stato membro, il diritto del lavoro disciplini le nuove forme flessibili dei contratti che vanno sviluppandosi, in modo da continuare ad assolvere, in un nuovo contesto, il suo ruolo di tutela e di bilanciamento del rapporto di lavoro, nonché di garanzia della sicurezza giuridica per le parti in caso di licenziamento motivato, d'infortunio sul lavoro o di malattia professionale. Inoltre, il moderno diritto del lavoro dovrebbe permettere ai lavoratori dipendenti di acquisire dei diritti in materia di percorso professionale lungo tutto l'arco della vita attiva, per poter alternare la formazione permanente, le diverse forme di contratto che in un qualsiasi momento possano rispondere ad esigenze individuali di conciliazione del lavoro con la vita privata, di promozione o di riconversione professionale, ecc.

3.1.3 Occorrerebbe inoltre una migliore disciplina dei rapporti di lavoro triangolari onde precisare i diritti e gli obblighi di tutte le parti interessate, inclusi quelli attinenti alla responsabilità civile o penale. Occorrerebbe prevedere una tutela adeguata anche per i lavoratori in condizioni di dipendenza economica da un datore di lavoro principale, il quale costituisca la quasi totalità della loro clientela o il loro unico cliente, e al quale siano praticamente subordinati nella

gestione del loro lavoro. Ciò sarebbe opportuno soprattutto per gli infortuni sul lavoro, le malattie professionali e la protezione sociale.

3.1.4 Inoltre, è indispensabile sia combattere il lavoro non dichiarato, sia conferire forma giuridica ai rapporti di lavoro. È necessario intensificare le ispezioni sul lavoro non solo sotto questo profilo, ma anche, in linea più generale, per garantire l'efficacia delle disposizioni giuridiche o contrattuali applicabili.

3.1.5 La Raccomandazione n. 198 dell'OIL sul rapporto di lavoro, adottata dalla Conferenza internazionale del lavoro nel giugno 2006, offre agli Stati membri spunti importanti cui ispirarsi per adattare il diritto del lavoro in funzione degli sviluppi tecnologici, economici e sociali che da oltre 20 anni modificano profondamente la produzione, i servizi e gli scambi mondiali.

3.2 L'adattamento del diritto del lavoro e degli accordi collettivi può contribuire a migliorare la flessibilità e la sicurezza dell'occupazione e a ridurre la segmentazione del mercato del lavoro? Se sì, come?

3.2.1 L'esperienza pratica dimostra che senza un'apposita normativa la proliferazione dei contratti flessibili accentua la segmentazione del mercato e accresce l'insicurezza, ad esempio portando ad una compressione dei redditi nei contratti più diffusi (tempo parziale), il che non permette di far fronte in maniera soddisfacente ai bisogni fondamentali, e ad indebolimento della protezione sociale (limiti per l'accesso alle prestazioni di disoccupazione, a una pensione complementare, a cicli di formazione continua). Occorre altresì tener conto della durata della giornata lavorativa, perché quando essa risente del frazionamento del tempo parziale in pratica i lavoratori non possono utilizzare il tempo non lavorato per attività personali.

3.2.2 Inoltre, l'esperienza pratica insegna che i contratti flessibili più diffusi (contratto a tempo determinato e contratto a tempo parziale) vengono essenzialmente offerti a giovani e a donne, che spesso desidererebbero un lavoro a tempo pieno. D'altro canto i lavoratori anziani hanno difficoltà a trovare un lavoro, anche solo a tempo determinato. La frammentazione del mercato non è imputabile ai lavoratori, bensì a una scelta dei datori di lavoro cui in ultima analisi spetta decidere, in maniera unilaterale, che tipo di contratto offrire. Il diritto del lavoro deve mirare a impedire che i giovani, le donne e i lavoratori anziani siano vittime di discriminazioni in materia di accesso al mercato del lavoro e sotto il profilo retributivo.

3.2.3 Affinché la flessibilità sia frutto di una scelta e non sia discriminatoria, affinché permetta ai lavoratori di organizzare la loro vita in maniera autonoma (giovani che lavorano con contratti a tempo determinato costretti a vivere con i genitori a causa del costo eccessivo delle abitazioni, famiglie monoparentali nelle quali il genitore è costretto a un contratto di lavoro a tempo parziale, e quindi diventa spesso un lavoratore povero - o una lavoratrice povera -), occorre intraprendere riforme profonde del diritto del lavoro nel senso indicato nella risposta

alla prima domanda: anzitutto mediante il dialogo sociale, tripartito o bipartito a seconda del paese, e condotto al livello più adeguato.

3.3 La regolamentazione esistente – sotto forma di leggi e/o di contratti collettivi – frena o stimola le imprese e i lavoratori nei loro sforzi per cogliere le opportunità di aumentare la produttività e di adeguarsi alle nuove tecnologie e ai cambiamenti collegati alla concorrenza internazionale? Come può essere migliorata la qualità della regolamentazione applicabile alle PMI, mantenendone gli obiettivi?

3.3.1 Pur non potendo rispondere per conto dei 27 Stati membri dell'UE, il Comitato formula alcune osservazioni specifiche, e considera anzitutto che misurarsi con la concorrenza significhi il più delle volte innovare o puntare sulla qualità.

3.3.2 I fattori che veramente determinano la produttività sono la competenza dei lavoratori, e quindi la formazione e l'esperienza, e l'utilizzo di nuove tecnologie, il che dipende dagli investimenti, da un lato, nell'istruzione e nella formazione e, dall'altro, nella ricerca e sviluppo, sia pubblici che privati (e sono questi ultimi ad essere insufficienti in Europa).

3.3.3 Le disposizioni, a carattere legislativo o contrattuale, devono quindi mirare a proseguire l'istruzione e la formazione, come pure l'adeguamento alle nuove tecnologie, nel quadro del lavoro o della carriera professionale, e interessare equamente tutte le diverse categorie di lavoratori dipendenti. L'impresa desiderosa di formare competenze e quindi conservarle ne sosterrà sì i costi, ma ne trarrà un vantaggio competitivo. Per parte sua la legislazione può favorire il miglioramento delle competenze e delle qualifiche organizzando o agevolando la realizzazione dei finanziamenti, delle strutture e della formazione, precisando i diritti alla formazione (congedi per la formazione, possibilità di "risparmiare" un certo periodo di tempo o importo, acquisendo un "credito di tempo o denaro" da utilizzare per congedi remunerati*, analogo) nell'arco della carriera professionale (attraverso contratti e datori di lavoro successivi), conformemente alle legislazioni e alle prassi vigenti o da attuare, e ai contratti collettivi².

3.3.4 Una mutualizzazione delle iniziative di qualificazione/formazione può essere incoraggiata dalla legislazione e da finanziamenti locali per quanto riguarda, ad esempio, le PMI onde ripartire i costi su un determinato territorio, visto che, al di là dell'esperienza acquisita attraverso il lavoro stesso, le microimprese e i lavoratori autonomi non sono in grado di organizzare e di finanziare iniziative di formazione di una certa durata.

* ad. es. i conti "épargne-temps" che possono essere previsti in Francia dai contratti collettivi, in parte simili alle "banche delle ore" in Italia.

² Cfr. OCSE: PISA (*Programme for International Student Assessment*): programma per la valutazione delle rese scolastiche a livello internazionale) 2003 e PISA 2006 sull'efficacia dei sistemi educativi: nelle classifiche i paesi nordici risultano ben piazzati, con la Finlandia in testa: http://www.oecd.org/pages/0,2966,en_32252351_32236130_1_1_1_1_1_1_1.00.html

3.3.5 Il diritto al lavoro in senso lato può contemplare solo una piccola parte degli elementi indispensabili per padroneggiare le nuove tecnologie e l'adeguamento alle trasformazioni industriali e sociali (formazione continua, coinvolgimento dei lavoratori). Anche l'insegnamento superiore, la ricerca, il capitale di rischio, gli incubatori di nuove imprese e i poli d'innovazione hanno una loro funzione nel quadro di una politica industriale competitiva e coordinata, a livello regionale, nazionale ed europeo.

3.4 **Come facilitare il reclutamento mediante contratti a tempo indeterminato e determinato, sia per via legislativa sia attraverso accordi collettivi, in modo da aumentare la flessibilità di tali contratti garantendo al tempo stesso un livello sufficiente di sicurezza dell'occupazione e di protezione sociale?**

3.4.1 Questo è un approccio difficilmente accettabile. In effetti, se da un lato la flessicurezza è stata definita anzitutto come un insieme di maggiori agevolazioni per por fine a un contratto, o per adattare la sua durata o l'orario di lavoro da esso previsto offrendo al tempo stesso una maggiore sicurezza (senza peraltro definirla), d'altro lato, quanto più flessibile è il contratto, tanto più debole è la sicurezza nell'occupazione, e tanto maggiore deve essere la tutela (protezione sociale, garanzia di un percorso professionale duraturo e certo o sicurezza professionale nell'arco della vita attiva).

3.4.2 La domanda posta implica che la flessibilità crei posti di lavoro, tesi che non è tuttavia suffragata da alcuna argomentazione o prova. La sicurezza dipende maggiormente dal diritto sociale, tema che non viene affrontato dal Libro verde.

3.5 **Sarebbe utile prendere in considerazione una combinazione di una normativa di tutela dell'occupazione più flessibile e di una ben congegnata assistenza per i disoccupati, sotto forma di compensazioni per la perdita di reddito (politiche passive del mercato del lavoro) ma anche di politiche attive del mercato del lavoro?**

3.6 Un sostegno ai disoccupati che sia veramente ben congegnato deve comunque, indipendentemente dal livello di "protezione" dell'occupazione, essere affiancato da cicli di formazione seri o da corsi di aggiornamento validi. Una "politica attiva del mercato del lavoro" non significa l'obbligo di accettare qualsiasi impiego venga proposto, anche se meno qualificato o meno ben retribuito, per non perdere tutte le indennità.

3.7 Le soluzioni varieranno a seconda dei paesi, in funzione della storia e delle condizioni sociali di ciascuno di essi, nonché del peso che vi hanno le contrattazioni collettive. La sussidiarietà deve avere un ruolo importante in materia di diritto del lavoro, non da ultimo nell'attuazione delle direttive europee, originate sia da un accordo quadro europeo sia da un'iniziativa comunitaria. È comunque certo che anche il livello comunitario deve assumere le sue responsabilità, incoraggiare i negoziati, sottoporre proposte concrete negli ambiti di sua competenza, senza confondere l'idea di "legiferare meglio" con quella della "deregolamentazione".

3.8 Quale può essere il ruolo della legge e/o degli accordi collettivi negoziati dalle parti nella promozione dell'accesso alla formazione e le transizioni tra le varie forme di contratto, al fine di sostenere la mobilità verticale lungo tutto l'arco di una vita professionale pienamente attiva?

3.8.1 Sono indispensabili supporti normativi solidi e continuativi per assicurare la formazione permanente e le transizioni professionali. Il peso rispettivo delle norme giuridiche e dei contratti collettivi varieranno in funzione dei diversi "modelli" dei singoli paesi. In effetti, la storia sociale e gli strumenti disponibili per garantire il rispetto - nel lunghissimo periodo - dei compromessi accettati dalle parti sociali hanno determinato differenze per quanto concerne le condizioni legislative e sociali, il peso degli organismi rappresentativi, nonché le tradizioni e le consuetudini.

3.8.2 Sostanzialmente ciò equivale alla creazione di un autentico statuto a tutela dei lavoratori dipendenti. Tuttavia, l'indebolimento delle tutele relative al contratto individuale di lavoro e delle regole concernenti l'ordine pubblico "sociale" ad esso collegate non è un presupposto per percorsi professionali provvisti di migliori garanzie nell'arco della vita attiva.

3.8.3 Il sistema da istituire interessa al tempo stesso anche i contratti di lavoro, e si deve concretare in soggetti che assicurino un sostegno alle transizioni: sostegno finanziario (forme di finanziamento da negoziare o da discutere) ed istituti di formazione a carattere pubblico, collettivo o mutualistico, o tipologie formative basate sul lavoro nell'impresa (impresa "qualificante") che prevedano il riconoscimento delle qualifiche così acquisite.

3.8.4 È su questo fronte che il diritto del lavoro potrebbe contribuire efficacemente alla realizzazione degli obiettivi di Lisbona, con interventi a favore sia della società della conoscenza, sia di una sicurezza che permetta di organizzare la propria vita, di prevedere l'avvenire e di attuare progetti, il che favorisce direttamente anche la proprietà e la qualità del lavoro.

3.9 Le definizioni giuridiche nazionali del lavoro dipendente e del lavoro autonomo devono essere chiarite in modo da facilitare le transizioni in buona fede tra lo status di lavoratore dipendente e quello di lavoratore autonomo e viceversa?

3.9.1 È un problema su cui si può beninteso riflettere sulla scorta di studi comparativi abbastanza approfonditi, ma il quesito sembra decisamente teorico, in quanto l'armonizzazione del diritto del lavoro o della protezione sociale non è all'ordine del giorno. Le definizioni e le giurisprudenze nazionali al riguardo sono operative, e sembra ragionevole mantenerle poiché offrono una nitida demarcazione fra diritto del lavoro e diritto civile (commerciale).

3.10 **È necessario prevedere un "nucleo di diritti" relativo alle condizioni di lavoro di tutti i lavoratori, indipendentemente dalla forma del loro contratto di lavoro? Quale sarebbe, secondo voi, l'impatto di tali requisiti minimi sulla creazione di posti di lavoro e la tutela dei lavoratori?**

3.10.1 Tutto dipende da quello che un tale "nucleo dei diritti relativo alle condizioni di lavoro" comporterebbe. Aspetti come la durata del lavoro, la modulazione degli orari, le retribuzioni sono determinati dal tipo di contratto e dalle condizioni generali applicabili per legge.

3.10.2 Quanto ai diritti di partecipazione, alle libertà fondamentali, al principio della parità di trattamento e di non discriminazione, al diritto alla protezione contro i rischi (infortuni, malattia, disoccupazione, ecc.), dato che costituiscono tutti dei diritti fondamentali, essi esulano per loro stessa natura dal contratto di lavoro. È quindi assolutamente escluso prevedere "obblighi minimi" o "flessibilità" in materia.

3.10.3 La causa della disoccupazione è veramente imputabile ad un "eccesso di diritti?" La risposta è che i posti di lavoro vengono creati perché in una fase di crescita economica occorre manodopera, e non già grazie alla negazione di taluni diritti.

3.11 **Ritenete che le responsabilità delle varie parti nell'ambito di rapporti di lavoro multipli dovrebbero essere precisate per determinare a chi incombe la responsabilità del rispetto dei diritti del lavoro? Sarebbe realizzabile ed efficace ricorrere alla responsabilità sussidiaria per stabilire questa responsabilità nel caso dei subappaltatori? In caso di risposta negativa, vedete altri mezzi che consentano di garantire una sufficiente tutela dei lavoratori nei "rapporti di lavoro triangolari"?**

3.11.1 Il diritto del lavoro poggia sul principio di un ordine pubblico "sociale" valevole per tutte le parti. I committenti devono disporre di un certo potere di controllo o di supervisione sui rispettivi subappaltatori, e prendere la precauzione d'iscrivere nei contratti taluni principi (rispetto delle norme vigenti, di carattere sia sociale che tecnico), per evitare di ritrovarsi involontariamente complici di violazioni del diritto del lavoro o di altre norme nazionali applicabili ad un determinato cantiere o stabilimento.

3.11.2 Una responsabilità solidale in base alla quale il committente ha la facoltà di rivalersi contro i subappaltatori inadempienti sembra la soluzione che tutela maggiormente i diritti dei lavoratori, i quali possono avere grandi difficoltà a difendersi da sé quando la sede sociale del subappaltatore si trovi all'estero, ed eventualmente in un paese terzo. La regola della solidarietà, per le condizioni di lavoro e la garanzia della corresponsione delle retribuzioni, dovrebbe essere applicabile a prescindere dal fatto che il committente sia un soggetto di diritto privato, di diritto pubblico o a carattere misto pubblico/privato.

- 3.11.3 I subappaltatori esteri dovrebbero versare i contributi previdenziali alle casse o agli enti previsti per la tutela dei crediti dei dipendenti in caso d'inadempienza del datore di lavoro. Fra gli obblighi del committente deve rientrare anche il rimborso spese per l'eventuale rimpatrio in caso d'inadempienza.
- 3.11.4 Uno dei problemi dei rapporti di lavoro triangolari, o di quelli particolarmente complessi, è che presenta rischi maggiori per i dipendenti/per i lavoratori nell'eventualità d'inadempienza di uno degli anelli della catena e di diluizione delle responsabilità. Una protezione abbastanza completa sul fronte del rispetto dei diritti, nonché del pagamento del lavoro compiuto e della corresponsione dei contributi previdenziali è possibile unicamente grazie alla responsabilità solidale fra, da un lato, il committente e, dall'altro, qualsiasi subappaltatore.
- 3.12 **È necessario chiarire lo statuto dei lavoratori impiegati dalle agenzie fornitrici di lavoro temporaneo?**
- 3.12.1 L'allargamento dell'UE aggiunge nuovi problemi a quelli preesistenti; inoltre, l'assenza di un quadro giuridico comunitario schiude la possibilità di abusi, come l'elusione delle norme sul distacco temporaneo di lavoratori. Bisognerebbe che gli impedimenti vengano sormontati al livello del Consiglio.
- 3.13 **Come si potrebbero modificare i requisiti minimi in materia di organizzazione dell'orario di lavoro al fine di offrire una maggiore flessibilità ai datori di lavoro e ai lavoratori, garantendo al tempo stesso un elevato livello di protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori? Quali dovrebbero essere gli aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro da trattare in via prioritaria da parte della Comunità?**
- 3.13.1 La vigente direttiva del 1993, unitamente alla relativa giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, offre un quadro di tutela che può essere ancora adattato, completato o sviluppato a livello nazionale in funzione delle necessità, in particolare mediante contrattazioni collettive a vari livelli.
- 3.13.2 Il quesito riconosce implicitamente il rapporto diretto che intercorre fra durata/ampiezza degli orari di lavoro e rischi d'infortuni o di pregiudizio per la salute. Tale rapporto diretto è dimostrato, e la riduzione dell'orario di lavoro previsto dalla legge può consentire la creazione di numerosi posti di lavoro riducendo al tempo stesso i rischi d'infortuni e di malattie professionali.
- 3.14 **Come è possibile garantire nell'insieme della Comunità i diritti del lavoro di lavoratori che effettuano prestazioni in un contesto transnazionale, in particolare dei lavoratori frontalieri? Ritenete che sia necessario migliorare la coerenza delle definizioni di "lavoratore" contenute nelle direttive europee, in modo da garantire che questi lavoratori possano esercitare i loro diritti connessi alle loro attività lavorative, quale che**

sia lo Stato membro nel quale lavorano? O ritenete che gli Stati membri debbano mantenere un margine di manovra in questo settore?

- 3.14.1 In proposito si rimanda alla domanda n. 1 e alla Raccomandazione n. 198 dell'OIL. A causa delle attuali divergenze, la definizione dovrebbe restare di competenza degli Stati membri, poiché riguarda non solo i contratti di lavoro, ma anche l'applicazione della legislazione sociale (definizione dei beneficiari e delle condizioni di accesso alle prestazioni).
- 3.14.2 Non sembra che le direttive europee, le quali definiscono le persone considerate in funzione della natura della legislazione, costituiscano un vero problema. Prima d'introdurre modifiche, sempre che risultino necessarie, sarebbe necessario uno studio approfondito al riguardo.
- 3.15 **Ritenete che sia necessario rafforzare la cooperazione amministrativa tra le autorità competenti, in modo che esse possano controllare più efficacemente il rispetto del diritto del lavoro comunitario? Ritenete che le parti sociali abbiano un ruolo da svolgere in tale cooperazione?**
- 3.15.1 Il ruolo delle parti sociali è indispensabile, nel contesto del dialogo sociale e nello spirito dei Trattati e della Carta, per verificare l'attuazione e il rispetto del diritto del lavoro dell'UE.
- 3.16 **Ritenete che altre iniziative siano necessarie a livello dell'UE al fine di sostenere l'azione degli Stati membri nella lotta contro il lavoro non dichiarato?**
- 3.16.1 Occorre sviluppare il ruolo di Eurostat per comprendere a dovere i fenomeni in atto nei vari paesi. Pare che l'importanza del lavoro informale o non dichiarato venga sottovalutata nel calcolo dei PIL nazionali. Se le cause di questo fenomeno dipendono maggiormente dalle situazioni particolari a livello nazionale, come alcuni studi fanno pensare, occorrerà sostenere e incoraggiare soprattutto l'azione degli Stati membri.
- 3.16.2 Ad ogni modo, trattandosi di fenomeni poco conosciuti, sarebbe opportuno chiarire i rapporti che intercorrono fra queste forme di lavoro e la contraffazione, come pure il peso dei circuiti criminali nel lavoro non dichiarato e i rapporti con l'immigrazione clandestina, tutti elementi che potrebbero giustificare una cooperazione giudiziaria attiva nell'ambito dell'Unione europea, e un ruolo accresciuto dell'UE, nella misura in cui queste tipologie di lavoro influiscono anche sul mercato interno e sulla concorrenza.