



Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale

aprile 2007

Oggetto: Posizione italiana sul Libro Verde della Commissione Europea sulla modernizzazione del diritto del lavoro

PREMESSA

Il presente documento rappresenta la risposta del Governo italiano al Libro Verde della Commissione Europea sulla modernizzazione del diritto del lavoro. Esso è stato predisposto tenuto conto delle consultazioni condotte dal Ministero del Lavoro con le Parti Sociali. (*)

OSSERVAZIONI GENERALI

1. Il Libro Verde ha il merito di proporre una discussione sul diritto del lavoro in Europa anche se esso nel suo svolgimento e nei suoi contenuti appare rivolto più che altro ad esplorare se e come eventuali modificazioni della legislazione esistente possono contribuire alla promozione della “flessicurezza” nei rapporti di lavoro.

Ma anche se indirizzata ad un obiettivo limitato, la riflessione sul Libro Verde non può prescindere da un esplicito riferimento - che invece è assente dal testo - alla Carta dei Diritti Fondamentali di Nizza in quanto questa rappresenta già ora,

prima della sua auspicata costituzionalizzazione, un presidio e un vincolo politico e giuridico anche per i diritti sociali, come provano la decisione della Commissione nel 2001 di assumere la Carta come base della sua azione e svariati casi della giurisprudenza europea e nazionale.

Ogni modificazione futura del diritto del lavoro, che intenda preservarne le ragioni e le funzioni originarie e tuttora valide, non potrebbe avvenire che all'interno del perimetro dei principi e dei diritti sanciti dalla Carta.

2. La questione centrale che il Libro Verde si pone riguarda le vie e i mezzi per assicurare alle imprese la flessibilità di cui esse necessitano nel nuovo contesto internazionale garantendo allo stesso tempo la sicurezza dei lavoratori. Dopo aver constatato che negli ultimi anni questo obiettivo è stato perseguito attraverso una "flessibilità ai margini" che ha ampliato le tipologie contrattuali e segmentato il mercato del lavoro, il Libro Verde ipotizza che una soluzione più adeguata potrebbe essere rappresentata da un allentamento dei vincoli della regolazione dei rapporti di lavoro standard, comprese le garanzie in uscita, unitamente ad un rafforzamento delle protezioni sul mercato del lavoro in modo da favorire la mobilità e l'occupabilità dei lavoratori e l'aumento dell'occupazione.

A parte il fatto che mancano evidenze empiriche tali da provare in modo univoco l'esistenza di una correlazione positiva tra minori vincoli in uscita e propensione delle imprese ad assumere, questa ipotesi configura uno scambio tra tutela sul posto di lavoro e tutela sul mercato quando entrambe sono invece necessarie per dare stabilità al lavoro e creare buona occupazione.

Le combinazioni tra questi due elementi utili per una “buona flessibilità” non possono che essere anche il risultato della contrattazione collettiva, la cui importanza va ulteriormente sottolineata, sostenuta da politiche pubbliche volte ad accrescere le tutele sul mercato del lavoro.

3. Il Libro Verde nota giustamente che il moltiplicarsi delle tipologie contrattuali ha avuto un esito ambivalente, e questo è anche il caso italiano. In certe circostanze – esse hanno favorito l’integrazione nel mercato del lavoro e l’occupazione, mentre in altre hanno dato vita a rapporti di lavoro instabili e precari specie per i giovani e le donne. Per evitare che la flessibilità si traduca in precarietà, occorre che i lavori non standard vengano resi sostenibili sia attraverso un’adeguata regolazione legislativa e contrattuale che con lo sviluppo delle protezioni sul mercato del lavoro e di incentivi finalizzati alla loro trasformazione in rapporti a tempo indeterminato. La recente legislazione italiana si muove in questa direzione e vuole rendere “conveniente” per le imprese il rapporto di lavoro a tempo indeterminato.
4. Il Libro Verde si dirige in via principale agli Stati Membri, com’è logico visto che ad essi compete in primo luogo e in larga misura la regolazione dei rapporti di lavoro; ma esso, correttamente, non rinuncia ad evocare anche l’azione dell’Unione Europea in quanto tale. Contrariamente al passato, però questa azione, secondo il Libro Verde, appare destinata in futuro ad avvalersi essenzialmente del metodo aperto di coordinamento. Ora, se questo metodo ha provato la sua validità in certi campi come la strategia europea dell’occupazione, esso non può diventare lo strumento esclusivo della “governance” europea. L’armonizzazione sociale del

grande mercato interno per essere efficace richiede che la Commissione non rinunci ad una qualificata iniziativa legislativa, quando essa si riveli necessaria: come ricorda anche la Dichiarazione “Un nuovo slancio per l’Europa Sociale” sottoscritta dai Ministri del Lavoro di 10 Stati Membri, tra cui l’Italia, quando si riferisce allo sviluppo, sulla base dell’acquis comunitario, del diritto europeo del lavoro con un sistema di norme sociali minime applicabili nell’Unione. La ripresa dell’iniziativa da parte della Commissione è anche la via per stimolare e sostenere un dialogo sociale europeo produttivo di accordi quadro negoziati tra le Parti Sociali europee.

RISPOSTE ALLE DOMANDE

Un mercato del lavoro flessibile e inclusivo

1. Vanno considerati prioritari in questa fase, da un lato, l'estensione dei diritti e delle protezioni sociali ai lavoratori no standard e, dall'altro, la realizzazione di un efficace sistema di ammortizzatori sociali, di politiche attive del lavoro e di formazione, finalizzati al reimpiego in lavori stabili.
2. La segmentazione del mercato del lavoro può essere ridotta attraverso un miglior equilibrio tra flessibilità e sicurezza in modo da rendere la prima più sostenibile grazie ad efficaci tutele nel rapporto di lavoro e sul mercato del lavoro. A questo fine il ruolo delle parti sociali è fondamentale.
3. La regolamentazione esistente, di natura legislativa e contrattuale, avendo già incorporato importanti elementi di flessibilità non costituisce un ostacolo ai cambiamenti resi necessari dal nuovo contesto internazionale.
4. Il contratto a tempo indeterminato è la forma comune del rapporto di lavoro e tale deve restare, come riconoscono le Parti Sociali europee. Il Governo italiano si colloca in questa prospettiva promuovendo la stabilizzazione dei rapporti di lavoro in modo da favorire i contratti a tempo indeterminato.

Modernizzare il diritto del lavoro

5. Transizioni professionali

Occorre operare per facilitare le transizioni professionali di tutti i lavoratori creando una rete di protezioni sul mercato del lavoro che combini sostegni al reddito, politiche attive del lavoro e formazione continua, con la corresponsabilizzazione delle parti sociali anche per quanto riguarda l'allocazione delle risorse.

6. La formazione ha un ruolo cruciale lungo tutto l'arco della vita lavorativa. Essa dovrebbe essere riconosciuta come un diritto individuale, la cui esigibilità va garantita per via legislativa e contrattuale. L'investimento in formazione rappresenta un fattore di competitività per le imprese e un'opportunità di crescita professionale e personale per i lavoratori. Vanno quindi sostenute le iniziative bilaterali che corresponsabilizzino le parti sociali nella promozione della formazione.

Insicurezza giuridica

7. Sono da condividere tutte le iniziative che portino a smascherare il falso lavoro autonomo.
Il concetto di "lavoro economicamente dipendente" è di indubbio interesse ma, tenuto conto della diversità e della complessità delle realtà nazionali in questo campo, appare difficile pervenire a definizioni univoche a livello europeo di questo tipo di lavoro.
8. Alla luce della Carta di Nizza la risposta non può che essere positiva. Il "nucleo di diritti" esteso a tutti i lavoratori, indipendentemente dal loro contratto di lavoro, deve riguardare sia le condizioni di lavoro che la tutela sul mercato del lavoro. L'esistenza di questi diritti favorisce la qualità del lavoro e rende più facilmente praticabili e sostenibili le transizioni professionali.

Rapporti di lavoro triangolari

9. La risposta è positiva. La legislazione italiana prevede già la corresponsabilità dell'appaltante e dell'appaltatore.
10. Anche in questo caso la risposta è affermativa. La legislazione italiana prevede parità di trattamento e la non discriminazione fra questi lavoratori e la corresponsabilità dell'agenzia fornitrice e dell'azienda utilizzatrice. E' comunque auspicabile che la Commissione presenti un progetto di Direttiva sul lavoro interinale per creare un quadro di riferimento armonizzato a livello europeo.

Organizzazione dell'orario di lavoro

11. I più recenti progetti di revisione della Direttiva sul tempo di lavoro incorporano sufficienti elementi di flessibilità. Occorre tuttavia eliminare la clausola dell'opt-out sia pure nell'ambito di un periodo di tempo definito mentre va ribadita la centralità della contrattazione collettiva in materia di orario.

Mobilità dei lavoratori

12. In via di principio una definizione comune di "lavoratore" a livello europeo appare auspicabile per assicurare un'applicazione omogenea delle normative europee, specie nella prospettiva di una maggiore integrazione dei mercati del lavoro, ma deve essere approfondita in tutte le sue implicazioni, tenendo conto delle diversità tra gli ordinamenti nazionali, anche sotto il profilo fiscale e previdenziale.

Come obiettivo immediato è necessario rendere coerenti tra loro le definizioni di "lavoratore" nelle direttive europee.

Controllo dell'applicazione delle legislazioni e lavoro non dichiarato

13. Anche in questo caso la risposta è positiva. La Commissione dovrebbe proporre misure rafforzative delle cooperazioni in essere tra le Amministrazioni degli Stati Membri per controllare più efficacemente il rispetto delle normative comunitarie in materia di lavoro specie per quanto riguarda i distacchi e l'entrata in vigore della Direttiva Servizi. Le parti sociali vanno incoraggiate a dare il loro contributo in questa direzione.

14. La lotta al lavoro non dichiarato va considerata tra gli impegni prioritari dell'Unione Europea sia per quanto riguarda il sostegno alle politiche di contrasto e di emersione messe in campo dagli Stati Membri che per gli aspetti legati ai movimenti transfrontalieri di

lavoratori. C'è qui una dimensione sovranazionale del problema di cui l'Unione deve farsi carico integrando l'azione degli Stati Membri.

* * * * *

(*) Sono state consultate le seguenti organizzazioni:

CGIL CISL UIL UGL Confindustria Confcommercio Confapi Confartigianato CNA Confetra
Confcooperative Lega Cooperative UNCI Confedir CIDA Unionquadri-CIU