





## Posizione italiana sul Libro verde della Commissione europea sulla modernizzazione del diritto del lavoro

### Introduzione

Il dibattito sulle politiche del lavoro in Europa ruota da tempo attorno alla nozione di "flessicurezza", espressione con la quale si vuole indicare la modalità per definire un equilibrio adeguato e soddisfacente tra le esigenze di flessibilità delle imprese nel ricorso alla manodopera e quelle di tutela dei diritti fondamentali dei lavoratori.

Il confronto fra operatori, studiosi e amministratori ha permesso di individuare quattro ingredienti principali che dovrebbero, in linea generale, comporre un modello di "flexicurity", da adattare alle specificità dei singoli Stati membri: si tratta delle politiche attive del mercato del lavoro, della formazione lungo l'arco della vita, di una protezione sociale in grado di sostenere le transizioni professionali, di rapporti di lavoro basati sulla contrattazione collettiva rispettosa dell'autonomia delle parti sociali.

Il 2007, anno in cui cade il decennale della Strategia europea per l'occupazione che dette avvio al metodo di coordinamento delle politiche nazionali dell'occupazione, è anche la scadenza orientativa che l'Unione europea si è data per definire un numero limitato (circa dieci) di principi fondamentali comuni in tema di "flessicurezza" che dovranno ispirare, alla luce delle ricordate competenze degli Stati membri, gli indirizzi fondamentali da seguire nel settore dell'occupazione, della formazione professionale e della sicurezza sociale.

In questo quadro si pone tra l'altro la questione di valutare l'adeguatezza del sistema - ancora embrionale - della legislazione sul lavoro vigente in ambito UE al fine di accompagnare le strategie in materia di impiego e di condizioni di lavoro in uno scenario economico e sociale in rapido mutamento. La Commissione europea ha pertanto elaborato un Libro verde sulla modernizzazione del diritto del lavoro nel quale essa analizza l'attuale evoluzione dei modelli di organizzazione del lavoro. Il documento della Commissione, presentato a fine novembre 2006, ha stimolato un ampio dibattito pubblico con la partecipazione dei governi, delle forze economiche e sociali, di esperti che potrà condurre a proposte di aggiornamento e semplificazione delle regole attuali.

Il Governo italiano - e in modo particolare il Ministero del lavoro e della previdenza sociale - ha preso attivamente parte al dibattito, anzitutto con alcune prese di posizione del ministro Damiano in sede europea e italiana (si segnalano in proposito le riunioni del Consiglio UE, quelle dei Ministri PSE, l'incontro con gli eurodeputati italiani, il seminario promosso dal Ministero presso il CNEL l'11 dicembre su flessibilità e sicurezza nel mercato del lavoro, il convegno sul tema del Partito della Rifondazione Comunista); parallelamente ha sentito il dovere di confrontare le proprie valutazioni sviluppando un articolato dialogo con le parti sociali a livello nazionale: dapprima con le organizzazioni sindacali e datoriali maggiormente rappresentative (CGIL,

News

CISL, UIL, UGL, Confindustria), successivamente con i rappresentanti delle parti sociali più interessate alle questioni sollevate dal Libro verde, tra cui le associazioni delle piccole imprese, del commercio, dell'artigianato, delle cooperative e dei quadri. L'insieme di tali attività e contatti ha condotto alla predisposizione di un documento di posizione italiana, oggetto della presente nota informativa, presentato alla Commissione europea quale contributo del Governo italiano al dibattito.

Anche da parte italiana si condivide il rilievo centrale della nozione di "*flessicurezza*", garantendo un quadro normativo di riferimento per le condizioni di lavoro ed evitando l'uso distorto delle diverse tipologie contrattuali. Viene in particolare richiamata l'esigenza di "*buona flessibilità*" che riduca il perimetro della precarietà e del sommerso e favorisca la stabilizzazione del rapporto di lavoro, a tutela soprattutto di quelle categorie oggi ai margini del mercato del lavoro quali i giovani, le donne e i lavoratori ultracinquantenni.

Naturalmente, questa è soltanto una prima tappa, giacché il dibattito europeo è aperto e si attende che la Commissione presenti in luglio una Comunicazione sui seguiti della consultazione lanciata dal Libro verde. Il Ministero del lavoro intende pertanto proseguire e sviluppare la consultazione su questi temi con tutti i soggetti interessati.

Si riporta qui di seguito il testo del documento italiano di risposta al Libro verde sul futuro del diritto del lavoro, comprendente una parte di osservazioni generali e una serie di risposte alle domande poste dalla Commissione.

La nota è corredata dall'indicazione dei *link* al sito della Commissione europea che raccoglie tutti i contributi presentati nell'ambito della consultazione pubblica e ai siti istituzionali dei Ministeri del lavoro (o dei Governi) degli Stati membri UE.

Il Consigliere diplomatico del Ministro

## 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.

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 per l'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. Quali sarebbero secondo voi le priorità di un programma coerente di riforma del diritto del lavoro?

1. Vanno considerati prioritari in questa fase, da un lato, l'estensione dei diritti e delle protezioni sociali ai lavoratori non 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. 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?

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 – 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. 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. 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?

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

#### *Transizioni professionali*

#### 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?

5. 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. **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?**
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. **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?**
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. **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?**
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. 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"?

9. La risposta è positiva. La legislazione italiana prevede già la corresponsabilità dell'appaltante e dell'appaltatore.

10. È necessario chiarire lo statuto dei lavoratori impiegati dalle agenzie fornitrici di lavoro temporaneo?

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. 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?

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. 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?

12. In via di principio una definizione comune di "lavoratore" a livello europeo appare auspi-



cabile 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. 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?**

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. 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?**

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.

**Elenco dei link:**

Commissione europea

[http://ec.europa.eu/employment\\_social/labour\\_law/green\\_paper\\_fr.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/green_paper_fr.htm)

Commissione europea - Governi in linea [http://europa.eu/abc/governments/index\\_it.htm](http://europa.eu/abc/governments/index_it.htm)

Commissione europea - Occupazione [http://ec.europa.eu/employment\\_social/index\\_it.html](http://ec.europa.eu/employment_social/index_it.html)

Parlamento europeo <http://www.europarl.europa.eu/>

Consiglio d'Europa <http://www.coe.int/>

Ministero del lavoro austriaco <http://www.bmwa.gv.at/EN/default.htm>

Ministero del lavoro romeno <http://www.mmssf.ro/website/en/index.jsp>

Governo Estonia <http://www.valitsus.ee/index.php>

Ministero del lavoro finlandese <http://www.mol.fi/mol/en/index.jsp>

Ministero del lavoro francese <http://www.cohesionsociale.gouv.fr/>

Ministero del lavoro tedesco <http://www.bmas.bund.de/Englisch/Navigation/root.html>

Governo greco <http://www.primeminister.gr/gr/lang/en/government.asp>

Ministero del lavoro irlandese <http://www.entemp.ie/>

Ministero del lavoro lussemburghese <http://www.mt.etat.lu/>

Ministero del lavoro lettone <http://www.lm.gov.lv/?setl=2>

Ministero del lavoro portoghese <http://www.mtss.gov.pt/>

Ministero del lavoro inglese <http://www.dwp.gov.uk/>

Ministero del lavoro bulgaro <http://www.mlsp.government.bg/en/index.htm>

Ministero del lavoro slovacco

<http://www.employment.gov.sk/new/index.php?SMC=1&lang=en>

News

## *Ultime note pubblicate*

*Nota n. 4 “Schema di disegno di legge: Delega al Governo per l’emanazione di un testo unico per il riassetto normativo e la riforma della salute e sicurezza del lavoro”*

*Comunicazione obbligatoria: nuove procedure richieste ai datori di lavoro” - Febbraio 2007*

*Nota n. 5 “Sintesi periodica dell’attività internazionale”*

*“Un nuovo slancio per l’Europa sociale” - Marzo 2007*

[www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it)

[www.tfr.gov.it](http://www.tfr.gov.it)

numero verde TFR 800 196 196

Ufficio Stampa

Via Veneto, 56 - 00187 Roma

Tel. 06.48161451

Fax 06.48161456

e-mail: [ufficiostampa@lavoro.gov.it](mailto:ufficiostampa@lavoro.gov.it)



Unione europea



*Ministero del Lavoro  
e della Previdenza Sociale*