



## CGIL - OSSERVAZIONI AL LIBRO VERDE "MODERNIZZARE IL DIRITTO DEL LAVORO PER RISPONDERE ALLE SFIDE DEL XXI SECOLO"

N.B.: le parti tra virgolette, se non altrimenti specificato, si riferiscono a brani del Libro Verde che si commenta

### Capitolo 2: Il diritto del lavoro nell'Unione Europea - la situazione attuale

1. "Il modello tradizionale del rapporto di lavoro può non essere adeguato a tutti i lavoratori assunti sulla base di contratti a durata indeterminata standard e chiamati a raccogliere la sfida dell'adeguamento alle trasformazioni e a raccogliere le opportunità della globalizzazione. Clausole e condizioni eccessivamente protettive possono scoraggiare i datori di lavoro dall'assumere durante i periodi di ripresa economica. Modelli alternativi di rapporti contrattuali possono rafforzare la capacità delle imprese a sviluppare la creatività del loro personale nel suo insieme e a sviluppare i vantaggi concorrenziali."

Troviamo qui espressa la filosofia del Libro verde, e le ragioni della nostra contrarietà: si assume infatti che la necessità per l'impresa di adeguarsi rapidamente ai mutamenti del mercato sia incompatibile con il rapporto a tempo indeterminato, e che con tipologie diverse si offrano ai lavoratori maggiori e migliori opportunità. Tutt'e due queste proposizioni sono indimostrate, e vengono presentate come assiomi. In generale, il senso del Libro Verde, come si vedrà dai commenti puntuali, è quello di metter in discussione le tutele di stabilità connesse al rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

### Capitolo 3: La principale sfida politica - un mercato del lavoro flessibile ed inclusivo

2. Nell'elenco delle tipologie non ordinarie si citano i rapporti a part-time (pag.8), senza distinguere - salvo che nella nota a piè di pagina - quanti siano a tempo indeterminato e quanti a termine. Ciò non aiuta a definire l'ampiezza della popolazione precaria, *datoché*, salva naturalmente la questione sulla volontarietà o meno del rapporto e la quantità di ore (ossia di reddito) propria del rapporto, un lavoro a part-time a tempo indeterminato non prevede diminuzione di diritti (e di stabilità) rispetto al "normale" rapporto a tempo pieno.
3. Nella descrizione della crescita, assai significativa a livello UE, dei rapporti a termine, si afferma un'assenza di distorsioni di genere, il che in Italia è falso, trattandosi (dati Istat) di un rapporto in cui *la maggioranza assoluta degli occupati* è donna, ma anche in Europa, *datoché* recenti stime della Fondazione di Dublino riferiscono essere il peso di donne e uomini impiegati a termine in Europa, rispettivamente, pari al 14% e al 10% della popolazione lavorativa.
4. Dal dato, indubitabile, che sono in crescita i rapporti non standard, se ne "deduce" che "sarebbe forse necessario esaminare il grado di flessibilità previsto dai contratti standard in modo tale da facilitare l'assunzione, il mantenimento e i progressi del mercato del lavoro". Anche qui, una consequenzialità assiomatica, di cui non si specificano i dettagli ma si lascia intendere (v. oltre) che una minore "rigidità" avrebbe effetti di stabilità occupazionale migliori dell'attuale.

5. Sul "lavoro autonomo", pure indicato in crescita, si afferma che "riflette la libera scelta di svolgere un'attività indipendente malgrado i livelli inferiori di protezione sociale in cambio di un controllo più diretto sulle condizioni di lavoro e di retribuzione": basterebbe ascoltare dai diretti interessati il livello di potere contrattuale esercitato per avere chiara la natura puramente ideologica dell'affermazione. L'Italia ha poi, nel contesto comunitario, un'anomalia in più, per il peso esorbitante di questo tipo di rapporti di lavoro (dati diffusi secondo diverse fonti, comunque non inferiori al milione di persone). A tale proposito va sottolineato, dato del tutto assente nel testo, che le tutele a garanzia dei processi di mobilità transeuropea sono connesse *soltanto ai rapporti subordinati*, (ad es. distacco di lavoratori in occasione di fornitura di servizi), ma esse sono assenti riguardo ad altre tipologie lavorative, il che ha già costituito un problema di dumping sociale segnalato durante il regime transitorio nell'ingresso di nuovi Stati Membri (2004-06).
6. Questi rapporti possono rappresentare una "trappola di un succedersi di attività di breve durata e di bassa qualità, con un insufficiente livello di protezione sociale. (...) Questi impieghi possono tuttavia servire da trampolino per alcune persone, spesso quelle che hanno particolari difficoltà, per integrarsi nel mercato del lavoro." Il Libro verde non prende posizione, anzi insiste nell'idea che minori tutele possano rappresentare un mezzo di inserimento per le categorie svantaggiate, il che è ormai smentito da un'ampia serie di studi, a cominciare dalle "analisi longitudinali", e dalla persistenza, in tutti i Paesi UE, di una fascia notevole di rapporti *stabilmente* precari (anche per effetto di legislazioni quali il decreto legislativo 368/01 e la legge 30/03). Tanto è vero che perfino in Spagna, dopo l'importante accordo sull'incentivazione alla stabilizzazione dei rapporti a termine, prosegue (per inerzia?) la crescita di rapporti a termine. Di questo problema strutturale il Libro verde continua a dare la lettura ambivalente (trampolino o trappola?) di cui si discettava alla fine degli anni 90.
7. Le cifre sulle "transizioni" (pag.9) sono strabilianti: il 60% degli occupati atipici nel 1997 avevano acquisito uno status stabile nel 2003!! Cioè a dire: sei anni di precarietà *come media comunitaria!* Il testo si esime dal commentare questo dato davvero preoccupante.
8. "La recente relazione Occupazione in Europa 2006 fa riferimento a dati secondo i quali l'esistenza di una legislazione troppo rigidamente protettiva dell'occupazione tende a ridurre il dinamismo del mercato del lavoro, aggravando le condizioni delle donne, dei giovani e dei lavoratori più anziani." Il riferimento citato nel testo ("Occupazione in Europa 2006") afferma, al luogo citato testualmente: "La legislazione protettiva dell'occupazione non sembra influenzare in modo significativo l'andamento dell'occupazione...il suo rilievo sull'occupazione totale è modesto...potrebbe inficiare le prospettive occupazionali dei gruppi più deboli...tende ad accrescere la durata dell'occupazione...e diminuire la ricollocazione del lavoro...e tutto ciò ha effetti contrastanti sull'andamento della produttività e della crescita le citazioni sono quelle dei paragrafi del capitolo dedicato a "Legislazione a tutela dell'occupazione". Farne scaturire un sostegno alla tesi esposta nel Libro Verde è scorretto. Del resto la stessa OECD, in passato (dal 1994 nel famosissimo *Job strategy*) la sostenitrice più accesa della proporzionalità inversa tra tutela dell'occupazione e andamento della stessa, ha dovuto affermare (2004) che non esistono relazioni statistiche inconfutabili a sostegno della tesi. Aver voluto ripresentare questa tesi, peraltro con rinvii scorretti ad altri testi, è prova di pregiudizio ideologico, contrario alla logica cui dovrebbe sottostare un Libro

Verde. Si colgono qui, in tutta evidenza, i rischi cui è sottoposto il “modello sociale europeo” se si imbecca acriticamente la visione dell’Unione Europea come mercato unico, senza intrecciarla agli elementi di coesione che sono stati il tratto distintivo del “modello sociale europeo”.

9. La conseguenza di ciò è che si contrappone la tutela del rapporto di lavoro a “sussidi di disoccupazione ben concepiti, uniti a politiche attive del lavoro, [che] sembrano essere una migliore assicurazione contro i rischi connessi al mercato del lavoro”: perché, e a quali costi economici e sociali, si debbano contrapporre politiche di reingresso efficaci a strumenti che salvaguardino l’occupazione nel suo concreto dispiegarsi nell’impresa, è taciuto.
10. Di qui discende l’affermazione conclusiva del capitolo: “Le norme giuridiche che sottendono il rapporto di lavoro tradizionale non danno forse un sufficiente margine di manovra ai lavoratori reclutati sulla base di contratti a durata indeterminata standard per esplorare le opportunità di una maggiore flessibilità sul lavoro e non li incoraggiano ad agire in questo senso.” Con il che si arriva alla conclusione che è colpa della *pigrizia intellettuale* dei lavoratori standard se la competitività delle imprese europee è in calo...

#### Capitolo 4: Modernizzazione del diritto del lavoro: temi per il dibattito

I temi posti al dibattito sono raggruppati in sei paragrafi dedicati, rispettivamente a:

- Le transizioni professionali;
  - L’insicurezza giuridica;
  - I rapporti di lavoro triangolari;
  - L’organizzazione dell’orario di lavoro;
  - La mobilità dei lavoratori;
  - Aspetti del controllo della legislazione e lavoro non dichiarato (sommerso)
1. Le transizioni professionali: proseguendo sull’elaborazione del capitolo precedente, si ipotizza una difficoltà normativa riguardo alle transizioni dalla condizione precaria ad una migliore. Si citano positivamente le legislazioni olandese sulla flessibilità e sicurezza (1999), austriaca sulle indennità di licenziamento (2002) e quella spagnola sugli incentivi alla stabilizzazione dei contratti a termine (2006). Si tratta di testi assai diversi tra loro, dagli obiettivi molto lontani tra loro (maggiore dinamismo e riduzione di costi per il licenziamento i primi due, sostegno alla stabilità dei lavoratori a termine il terzo), che il Libro verde accomuna sotto l’ombrello di misure che diminuiscono per la singola impresa i costi del licenziamento, e quindi ritiene funzionali alla tesi di una “flessibilizzazione” del rapporto standard come misura utile a favorire l’inclusione dei lavoratori precari: come accennato sopra, i risultati statisticamente osservabili non supportano questo giudizio, e invece confermano la perdita permanente di garanzie per i lavoratori. Che poi si debba maggiormente intrecciare il sostegno a chi perde il lavoro con politiche mirate di inclusione e rientro (cfr. esperienze scandinave non citate nel testo) è ormai un dato acquisito, anche se se ne sottace di solito l’impatto sui conti pubblici;
  2. Insicurezza giuridica: il tema qui è il rapporto di collaborazione (self employed). Oltre a considerazioni ovvie sull’incertezza giuridica riguardo alla definizione di simili figure, si arriva al paradosso di sottolineare il

pericolo che “alcuni individui, che pensano di essere “autonomi”, possono a volt essere considerati come lavoratori dipendenti dalle amministrazioni fiscali o dalla sicurezza sociale. Di conseguenza il lavoratore autonomo/dipendente e il suo cliente/datore di lavoro principale possono vedersi costretti a pagare contributi sociali supplementari.” Perché questo debba essere considerato un problema, e non un risarcimento, non è chiaro...Nel testo si fa riferimento ad una categoria di “*lavoratori economicamente dipendenti*”, intermedia tra lavoro subordinato ed autonomo. Con diritti inferiori al primo e riferiti alla tutela antidiscriminatoria, della sicurezza, a forme di *salario minimo* (così nel testo!), citando ad esempio la direttiva comunitaria sugli agenti di commercio. Si deve sottolineare che pur essendo interessante la terminologia di lavoratore economicamente dipendente, la proposta si riallaccia alla elaborazione sulla “parasubordinazione” (cfr. DDL Smuraglia della 13° legislatura), superata dalla legge 30/03 che ascrive alla sfera del lavoro autonomo le collaborazioni, anche a progetto;

3. Rapporti triangolari: ci si riferisce sia al lavoro interinale, che, stranamente, ai lavoratori impiegati nelle catene dei subappalti. Il concetto è quello di esplicitare le responsabilità del datore di lavoro *effettivo*, il che è senz’altro da condividere. Però poi si cita la proposta di Direttiva sui lavoratori interinali, bloccata da tempo sul problema dell’individuazione del “lavoratore comparabile” da prendere come riferimento, e lo stesso concetto di responsabilizzazione dell’impresa capo-commessa rispetto ai comportamenti dei subappaltatori è immediatamente bilanciato dall’argomento che “tali norme potevano servire a limitare il subappalto a società estere, ostacolando in tal modo la libera prestazione di servizi nel mercato interno. “; il testo poi riporta la decisione della Corte di Giustizia delle CE che ha ritenuto legittimo l’obbligo di applicazione delle normative contrattuali nazionali in caso di distacco di lavoratori;
4. Orario: il testo ripropone una nuova tornata del tormentone sulla revisione della Direttiva 2003/88 dopo lo stallo registratosi nel Consiglio dei Ministri del 7 novembre; per noi, com’è noto, ogni ipotesi di peggioramento delle precedenti Direttive è escluso a priori;
5. Mobilità dei lavoratori: riguardo alla definizione di “lavoratore” cui destinare i diritti assicurati dalla normativa comunitaria, che è diversa a seconda delle legislazioni nazionali, si suggerisce di valutare l’opportunità di una definizione comune a livello comunitario. Si tratta di un obiettivo giusto, ma i cui contorni non sono definiti ed è da questi che si può ricavarne un giudizio;
6. Aspetti legati all’applicazione della legislazione e alla repressione del lavoro nero: si suggerisce di rafforzare la cooperazione tra servizi ispettivi e una maggiore inclusione delle parti sociali. Poco per dare un giudizio.

Conclusivamente, il testo ha davanti a sé un periodo di ascolto di quattro mesi, dopodiché confluirà in una Comunicazione della Commissione (quindi un documento ufficiale). Le premesse sono tutt’altro che positive, ed è necessaria un’opera attiva di reazione, sia a livello di singole strutture che di organizzazioni, e una presa di posizione del governo italiano e della Ces, nonché delle Federazioni Industriali Europee, affinché sia cambiata la filosofia che è alla base di questo documento, e posta su basi corrette l’esigenza corretta ed urgente di un’evoluzione *inclusiva* del diritto del lavoro europeo e

nazionale. Da questo punto di vista, l'Italia, e le sue organizzazioni sindacali, possono far valere almeno due elementi:

- a) il dualismo insiders/outside ha trovato da noi terreno fertile, tra gli intellettuali e tra le forze di governo della passata legislatura: i risultati sono sotto i nostri occhi, e gli effetti sono tali da farci affermare, sulla scorta di tutti gli istituti economici, che non è abbassando le tutele che si includono gli esclusi, ma con politiche di sviluppo e di inclusione mirate;
- b) l'approccio dell'attuale governo, in particolare la combinazione dell'uso della leva fiscale a sostegno esclusivamente del lavoro stabile, unita a misure specifiche di sostegno ai processi di stabilizzazione ed emersione dal sommerso, sono la vera novità, anche in campo europeo, per sostenere la "buona occupazione" e combattere la precarietà degli impieghi.

Roma, dicembre '06

*(a cura di Claudio Treves, dipartimento politiche attive del lavoro della CGIL)*