

BOZZA del 19.02.2007

Libro Verde

Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo

Il Libro Verde si concentra sul ruolo che potrebbe giocare il diritto del lavoro promuovendo il concetto di "flessicurezza" nell'ottica di un mercato del lavoro più equo, più reattivo e più inclusivo, in grado di contribuire a rendere più competitiva l'Europa. Esso intende:

- *Identificare le principali sfide che non hanno ancora trovato una risposta soddisfacente e che sono il riflesso di un'evidente distanza tra i contesti giuridici e contrattuali esistenti, da un lato, e le realtà del mondo del lavoro, dall'altro. L'accento verte principalmente sul campo di applicazione personale del diritto del lavoro e non sulle questioni riguardanti il diritto del lavoro collettivo.*
- *Far partecipare i governi degli Stati membri, le parti sociali e le altre parti interessate a un dibattito aperto per esaminare in quale modo il diritto del lavoro può contribuire a promuovere la flessibilità combinata con la 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 favorire la creazione di posti di lavoro ed avvantaggiare sia i lavoratori che le imprese, agevolando le transizioni nel mercato del lavoro, incoraggiando l'apprendimento permanente e sviluppando la creatività della manodopera nel suo insieme.*
- *Contribuire all'obiettivo "meglio legiferare" incoraggiando la modernizzazione del diritto del lavoro, senza dimenticare di considerare globalmente i suoi benefici e i suoi costi, per consentire ai lavoratori e alle imprese di comprendere meglio i loro diritti e i loro obblighi. È opportuno tenere conto dei problemi incontrati soprattutto dalle PMI per sostenere i costi amministrativi derivanti dalla legislazione comunitaria e nazionale.*

Una consultazione pubblica sarà aperta sulle questioni sollevate dal libro verde per un periodo di quattro mesi. Al termine di questa consultazione pubblica, le principali questioni e opzioni politiche identificate nelle risposte degli Stati membri, delle parti sociali e delle altre parti interessate saranno esaminate nel quadro di una comunicazione della Commissione nel 2007. Ciò deve essere considerato nel contesto di una serie di iniziative adottate dalla Commissione in collaborazione con gli Stati membri, in relazione con il tema più ampio della "flessicurezza". In particolare, sarà presentata nel giugno 2007 una comunicazione della Commissione sulla "flessicurezza": tale testo avrà lo scopo di definire entro la fine del 2007 gli argomenti a favore della "flessicurezza", nonché una serie di principi comuni volti ad aiutare gli Stati membri ad aumentare gli sforzi nel processo di riforma.

CECOP nella Consultazione

Il diritto del lavoro riguarda in modo particolare CECOP per due ragioni principali:

- 1) La relazione particolare di “lavoro associato” che esiste in seno alle cooperative e alle imprese di proprietà dei lavoratori è intrinsecamente distinta da quella dei lavoratori salariati convenzionali e dei lavoratori autonomi. Il lavoratore è il suo stesso datore di lavoro ma in una relazione collettiva del lavoro. Tuttavia, a canto ai lavoratori associati, si trovano dei lavoratori non associati. Converrebbe che quelle legislazioni applicate all’una o l’altra categoria non fossero antagoniste.
- 2) La relazione particolare del lavoro in seno alle cooperative sociali. Queste cooperative spesso beneficiano di misure particolari che derogano al diritto del lavoro convenzionale nel quadro dell’aiuto all’impiego e della legislazione particolare sull’organizzazione del lavoro. Inoltre è possibile trovare nel testo molti riferimenti al concetto di flessibilità, di impiego durevole e di qualità, che sono ambiti “naturalmente” presenti nelle cooperative

Di seguito le domande (evidenziate in giallo) con le relative risposte.

1) Quali sarebbero secondo voi le priorità di un programma coerente di riforma del diritto del lavoro

In questo momento storico in particolare si avverte fortemente l’esigenza di una riforma volta a rendere organica tutta la normativa, con orientamenti che in via generale potrebbero essere così sintetizzati:

- 1- il superamento della standardizzazione delle categorie di inquadramento dei lavoratori
- 2- la definizione degli orari di lavoro
- 3- La pianificazione dei percorsi di carriera, con l’orientamento generale che si assuma la logica meritocratica e la personalizzazione dei vincoli tra impresa e lavoratore nel rispetto dei livelli minimi di tutela dei diritti. Questo al fine di privilegiare le differenziazioni meritocratiche piuttosto che la standardizzazione delle prestazioni figlie di un modello organizzativo del lavoro tayloristico industriale. Questo ultimo anacronistico ed improprio per le piccole e medie imprese cooperative e per la tipologia dei servizi fondati sulla soggettivizzazione del prodotto in coerenza con il carattere irriducibilmente soggettivo del cliente assunto come interesse prioritario.

Inoltre la riforma dovrebbe essere volta ad attuare vere e proprie misure che producano inclusione sociale e lavorativa di soggetti svantaggiati.

Quando si parla di inclusione sociale si fa riferimento a tutte quelle fasce di lavoratori o potenziali lavoratori che versano in condizione di debolezza o di marginalità. Nella cooperazione questa problematica è particolarmente avvertita, poiché la cooperazione sociale di tipo b) costituisce una risposta certa, uno strumento adeguato per contribuire a creare inclusione sociale.

In Italia, nelle cooperative di inserimento lavorativo sono inseriti circa 11 mila lavoratori in condizioni di svantaggio: oltre il 50% sono disabili, il 18% sono tossicodipendenti o ex-tossicodipendenti, il 15% sono pazienti psichiatrici, il 7% sono detenuti e detenuti ammessi alle misure alternative, il 4% sono alcolisti ed ex alcolisti e infine il 2% sono minori in situazione di difficoltà familiare (oltre ad un rimanente 4% appartenenti ad altre tipologie). È oggi aperto il dibattito sull’adeguatezza di queste categorie a racchiudere il fenomeno dell’esclusione dal mercato del lavoro. Infatti, al 40% dei lavoratori svantaggiati inseriti si deve aggiungere una quota, presumibilmente non inferiore al 25%, di lavoratori provenienti da situazioni di disoccupazione di lungo periodo, lavoratori anziani, madri sole con figli, immigrati ecc.

La specializzazione produttiva delle cooperative sociali di inserimento lavorativo presenta una connotazione prevalentemente terziaria, benché vi siano imprese attive

anche in altri settori, industria e settore primario. L'attività preminente è quella dalle pulizie dove è occupato quasi il 30% dei lavoratori.

Sono comunque emersi, in anni recenti, soprattutto dopo il 2000, segmenti "innovativi" di attività - turismo sostenibile, i servizi ambientali, i servizi informatici (2,6%) - mentre hanno invece registrato un ridimensionamento le attività di tipo artigianale e manifatturiero.

I mercati di riferimento delle cooperative sociali hanno natura sia pubblica che privata. La vendita di beni e servizi a soggetti pubblici è cresciuta negli anni di sviluppo delle cooperative di inserimento lavorativo - spesso sulla scia di convenzioni per l'inserimento lavorativo stipulate ai sensi dell'articolo 5 della legge 381/91 - ed è attualmente significativa, attestandosi attorno al 50%.

L'inserimento lavorativo può essere visto come uno degli strumenti attraverso cui la cooperazione sociale partecipa alle politiche attive del lavoro, rispetto alle quali la cooperazione sociale è riuscita a portare elementi nuovi e rilevanti, evidenziando la capacità di riprodurre una formula vincente su larga scala e in tutto il territorio nazionale.

È oggi all'ordine del giorno l'evoluzione la riflessione sulla molteplicità di strumenti di politica attiva del lavoro che la cooperazione sociale può proporre con specificità ed originalità, aggiuntivi rispetto all'inserimento lavorativo. Per finalità perseguite, caratteristiche e vincoli la cooperative di inserimento lavorativo si configurano dunque come uno strumento originale di politica attiva del lavoro operante a favore di coloro che presentano minori opportunità di accesso al lavoro. Uno strumento peraltro "autofinanziato" con i ricavi dell'attività produttiva realizzata dalle cooperative.

Per quanto concerne il caso dell'Italia possiamo citare le misure contenute nel NAP inclusione 2003/2005 per l'inserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati, o la legge sulla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro a sostegno delle madri lavoratrici (legge 53/2000).

A questo aggiungiamo una terza normativa, che sembra interpretare in senso ampio le misure a favore dell'inclusione sociale per il tramite dell'inserimento lavorativo, rappresentata dai programmi integrati territoriali (PIT) cruciale per le aree del Mezzogiorno.

Tutti e tre questi set di misure coinvolgono la cooperazione sociale sia dal lato dell'offerta dei servizi sia dal lato della domanda del lavoro.

La legislazione però oggi non può avvalersi di provvedimenti spot o disorganici tra loro. Un sano progetto di riforma dovrebbe contemplare disposizioni più ampie volte a produrre inclusione. Lo strumento della cooperazione sociale di tipo b) costituisce un elemento innovativo che merita di essere maggiormente valorizzato ed applicato.

3) La regolamentazione esistente - sottoforma di leggi e / o ccnl - frena o stimola le imprese ed 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?

Senz'altro la regolamentazione esistente è indispensabile per la disciplina dei rapporti di lavoro. Il CCNL è poi strumento fondamentale poiché complementare alla legislazione oltre che necessario, al fine di realizzare una corretta ed adeguata gestione dei rapporti stessi, purchè valorizzi la flessibilità dei processi produttivi, dei ruoli, dei compiti e delle mansioni assunte dai lavoratori e dall'impresa.

L'esistenza di più contratti collettivi volti alla specifica disciplina di diversi settori, rappresenta un buon indicatore di una società evoluta e affinata rispetto al dialogo tra le parti sociali: le parti datoriali e le organizzazioni sindacali. Inoltre, l'opportunità di far sì che molte delle norme giuslavoristiche demandino ai contratti, rappresenta una garanzia per un buon livello di sicurezza e di flessibilità.

4) Come facilitare il reclutamento mediante i 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?

Il grado di flessibilità e sicurezza dell'occupazione è legato sia ad una buona ed efficiente legislazione in materia che ad un appropriato utilizzo dello strumento contratto di lavoro. Molto importante, inoltre, è la fetta di mercato nella quale l'impresa opera e quindi nel quale il rapporto di lavoro si sviluppa. Facciamo riferimento in particolare nel settore della cooperazione sociale, la cooperazione sociale di tipo a): il settore sei servizi di assistenza alla persona. In questo settore molto importante sarà l'elemento flessibilità, che diviene garanzia di continuità e stabilità lavorativa laddove i prodotti ed i processi produttivi mantengano la loro competitività solo se capaci di adattamento e flessibilità perché necessitano di attenzioni e cure determinate che si diversificano da utente ad utente. Il mercato dei servizi alla persona è un mercato che richiede una particolare cura che non può prescindere dalla flessibilità dell'operatore dedicato. Rispetto all'obiettivo della sicurezza poi è assolutamente necessario sottolineare che il settore di assistenza e cura è un mercato certo che, negli anni andrà intensificandosi e non diminuirà. L'umanità infatti è destinata ad un'aspettativa di vita sempre più alta ma anche ad un progressivo e necessario supporto alle fasce d'età più anziane che andranno a costituire tra le fasce più deboli e quindi maggiormente bisognose di cure.

6) Quale può essere il ruolo della legge e/o degli accordi collettivi negoziati dalle parti nella promozione dall'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?

Nelle disposizioni normative e nei contratti fondamentali sono le norme relative alla formazione dei lavoratori. Solo attraverso una costante formazione sia teorica che pratiche, e solo grazie ad un aggiornamento continuo, il lavoratore può migliorare e sviluppare opportunità di crescita. I percorsi formativi sono alla base della dignità del lavoratore e creano sviluppo e crescita per l'impresa. La legislazione italiana favorisce questo ambito. Esiste in materia la norma sulla formazione continua dei lavoratori, esistono fondi all'uso dedicati ed alimentati dai contributi annualmente versati per i lavoratori, che le differenti categorie d'impresa utilizzano.

Inoltre nei CCNL esistono sono apposite disposizioni che disciplinano il diritto del lavoratore alla formazione ed all'aggiornamento.

A tutto questo va aggiunta la possibilità di individuare, riconoscere e valorizzare le forme di apprendimento organizzativo e di formazione on the job proprie delle imprese ad alto contenuto partecipativo e ad alta variabilità dei processi produttivi.

7) Le definizioni giuridiche nazionale 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.

La chiarezza giuridica ed il disposto legislativo costituiscono la base indispensabile per una corretta disciplina dei rapporti di lavoro.

Nel caso dell'impresa cooperativa, in Italia è stata introdotta nel 2001 la legge 142 volta a disciplinare la figura del socio lavoratore. La legge in questione era stata attesa con una certa impazienza perché avrebbe dovuto consentire di porre fine al vuoto legislativo e normativo esistente sulla posizione giuridica del socio lavoratore. Nella prima edizione del 2001, la legge ha generato fin dall'inizio elementi fondati di

preoccupazione per la separazione netta del rapporto associativo da quello mutualistico in ordine alla prestazione lavorativa. Con le modifiche contenute nella legge 30/2003, tale separazione è stata ricomposta, con soddisfazione unanime del mondo della cooperazione italiana.

In ordine alle implicazioni e innovazioni conseguenti all'applicazione della nuova norma, è da ritenere in assoluto il vincolo dell'adozione del Regolamento interno, che fra le altre cose, genera in modo fisiologico ed immediato un aspetto di visibilità e condivisione fra i soci lavoratori delle norme organizzative e funzionali della cooperativa.

8) E' 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?

Esistono nella legislazione italiana i diritti di base declinati nello "statuto dei lavoratori" (legge 300/1970). Tutta la legislazione giuslavoristica successiva ed anche quella precedente si rifà e si modella su detta norma. Inoltre tutti i ccnl si basano su detta legge. Nel nucleo dei diritti di base sono definiti tutti quegli istituti volti a disciplinare gli imprescindibili diritti del lavoratore.

Si riafferma inoltre la necessità che a fronte di un aumento della flessibilità nei processi di carriera si consolidi in modo diffuso ed inopinabile il livello dei diritti di base dei lavoratori.

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 all'responsabilità sussidiaria stabilire responsabilità nel caso dei subappaltatori? In caso di risposta negativa, vedete altri mezzi che consentano di garantire una sufficiente tutela dei lavoratori nei "rapporti triangolari"?

Si ritiene ragionevole pensare che sia realizzabile ed efficace ricorrere all'responsabilità sussidiaria stabilire responsabilità nel caso dei subappaltatori.

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?

L'utilizzo dello strumento CCNL è sicuramente il metodo più appropriato per ottenere un buon risultato in questo senso. Attraverso l'applicazione dei differenti contratti volti a disciplinare i più diversi settori è possibile ritagliare norme di tutela e salvaguardia dei lavoratori a seconda delle situazioni in atto e delle esigenze dei settori stessi. L'orario è uno degli elementi quanto mai connessi al settore merceologico di riferimento ed al processo produttivo che lo stesso richiede. Pertanto, una buona e diversificata applicazione dei contratti collettivi permette una trasparente gestione dei rapporti di lavoro oltre che un adeguato rispetto dei diritti in capo al lavoratore.

Si ritiene indispensabile che ad un monte di ore corrisponda una determinata retribuzione, ma è importante che sia lasciata flessibilità della gestione e della concertazione tra il lavoratore e l'impresa nell'organizzazione dell'orario stesso. In tal

modo si realizza il mutuo interesse tra le esigenze della produzione lavorativa e la soddisfazione dei bisogni extra lavorativi e di vita, del lavoratore. Tra i diritti che devono essere salvaguardati in capo al lavoratore potremmo citare, in primo luogo, il diritto alla salute ed ad una sana gestione della vita familiare. Un breve esempio per tutti: il mercato del lavoro è oggi più che mai popolato dalla figura della donna che in moltissimi casi è anche madre. Per questo la legge in via principale ed il ccnl, in via specifica, dovranno assicurare il rispetto per una sostenibile gestione della famiglia attraverso una costante conciliazione tra i tempi di vita ed i tempi di lavoro. A tal fine le misure dovranno consistere in:

- progetti articolati per consentire alla lavoratrice madre o al lavoratore padre di usufruire di particolari forme di flessibilità degli orari e dell'organizzazione del lavoro, tra cui part time, telelavoro e lavoro a domicilio, orario flessibile in entrata o in uscita, banca delle ore, flessibilità sui turni, orario concentrato, con priorità per i genitori che abbiano bambini fino a dodici anni di età o fino a quindici anni, in caso di affidamento o di adozione, ovvero figli disabili a carico.
- programmi di formazione per il reinserimento dei lavoratori dopo il periodo di congedo. Possono essere definiti progetti che consentano la sostituzione del titolare di impresa o del lavoratore autonomo, che benefici del periodo di astensione obbligatoria o dei congedi parentali, con altro imprenditore o lavoratore autonomo.
- interventi ed azioni comunque volti a favorire la sostituzione, il reinserimento, l'articolazione della prestazione lavorativa e la formazione dei lavoratori con figli minori o disabili a carico ovvero con anziani non autosufficienti a carico.

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 in questo settore?

La legislazione che disciplina tali figure di lavoratori dovrebbe essere la normativa ed i contratti collettivi del paese in cui la società ha sede legale. Va da sé che anche il trattamento economico dovrà essere contestualizzato con il livello di vita medio del paese in cui il lavoratore presta la sua opera. Sicuramente il dettato delle Direttive europee è molto importante ma fintanto che le normative in tema di imposizione contributiva e fiscale dell'azienda si diversifica tra stato e stato, è giusto che la disciplina resti in capo allo stato membro.

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?

La cooperazione amministrativa tra le autorità competenti è in ogni caso positiva e molto spesso risolutiva in situazioni di criticità. Inoltre la trasparenza, e quindi la supervisione diretta al fine di un rispetto delle norme costituisce un elemento che contribuisce per favorire emersione del sommerso e pericolose situazioni di sfruttamento, che purtroppo si rivelano tuttora frequenti. Riteniamo quindi fondamentale che la cooperazione amministrativa trovi nelle parti sociali tra le quali le organizzazioni di rappresentanza di categoria, degli interlocutori a piena titolarità organizzativo.

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?

E' da ritenere che la promozione di documenti come il Libro Verde e il coinvolgimento degli stati membri alla consultazione su tali tematiche, in qualche modo già ne assicura la riflessione ed il dibattito. Inoltre il metodo della consultazione facilita e genera l'interscambio e la condivisione di buone pratiche esistenti che, modellizzate, possono divenire patrimonio comune per la cultura dell'Unione Europea.

L'avvio di una profonda riflessione sul modo e la missione delle organizzazioni sindacali delle imprese dei lavoratori finalizzati a promuovere la funzione di corresponsabilità partecipativa degli stessi per il superamento dell'attività rivendicativa tutelante e conservativa.