

Publicazione *on line* della Collana ADAPT

Newsletter in edizione speciale n. 33 del 4 dicembre 2007

Registrazione n. 1609, 11 novembre 2001, Tribunale di Modena

In questo numero

L'insostenibile peso della regolazione

di Michele Tiraboschi

pag. 2

Quali sono i vincoli allo sviluppo e alla attrazione di capitali esteri? Burocrazia e iper-regolazione

di Michele Tiraboschi

pag. 3

Gli indici mondiali della competitività.

La situazione dell'Italia

(nostro estratto dai dati del Global Competitiveness Report del World Economic Forum)

pag. 5

Tabelle comparate sulla legislazione del lavoro

a cura della Scuola di Alta formazione in Relazioni industriali e di lavoro

pag. 6

Nuove tecniche di regolazione e certificazione

dei modelli organizzativi

di Chiara Bizzarro, Alessandro Corvino, Flavia Pasquini, Michele Tiraboschi

pag. 10

(Di)mission impossible? Riflessioni sul recente disegno di legge

per le dimissioni volontarie

di Andrea Asnaghi

pag. 13

La certificazione di regolarità: più DUR(A) per tutti dal 2008

di Andrea Asnaghi

pag. 15

Per saperne di più

Indice A-Z

Vedi le voci aggiornate *Flexicurity, Lavoro irregolare, Libro Verde sul futuro del diritto del lavoro*

Per maggiori approfondimenti si rinvia al sito della Scuola di Alta Formazione in Relazioni Industriali Lavoro di Adapt – Fondazione «Marco Biagi»

Lavoro: il peso della regolazione

a cura di *Iacopo Senatori e Michele Tiraboschi*

Quanto è difficile fare impresa in Italia? Stando ai dati presentati in questo Dossier, molto più che nei Paesi culturalmente, economicamente o territorialmente più prossimi al nostro, e quindi più insidiosi nello scenario della competizione internazionale. Le analisi, quasi coeve, di due autorevoli organizzazioni internazionali – la Banca Mondiale e il World Economic Forum – sono concordi sul punto. Un'influenza notevole su questa classifica si deve al carico normativo incombente sul mercato del lavoro: oneri formali che accompagnano tutte le fasi del rapporto, rigidità nell'organizzazione degli orari, scarsa flessibilità retributiva, elevato brain drain amplificano la percezione di un ambiente ostile all'insediamento di nuove attività economiche nazionali e straniere. Un dato è particolarmente significativo. Il raffronto statico tra i gradi di rigidità delle normative ci colloca al 53° posto. Di gran lunga staccati da Singapo-

re, Nuova Zelanda e Stati Uniti che occupano le prime tre posizioni. Ma decisamente lontani anche da molti altri Paesi europei che ben figurano tra le top 25: Irlanda e Regno Unito, come era facile prevedere, ma anche tutti i Paesi nordici e poi ancora Olanda, Austria, Germania e Belgio. Sopra di noi anche Spagna, Francia e persino Romania e Bulgaria. Eppure il ranking peggiora drasticamente non appena passiamo dal dato astratto alla realtà quotidiana. Nella percezione degli operatori, infatti, l'inefficienza del nostro mercato del lavoro e il peso delle regole collocano l'Italia, in una scala di competitività internazionale, solo al 128° posto su 131! Ma è veramente impossibile realizzare riforme che, senza intaccare le tutele dei lavoratori, semplifichino gli oneri organizzativi e gestionali delle imprese? Gli spunti offerti nelle pagine che seguono provano a suggerire una risposta a questo quesito.

Indici di rigidità delle assunzioni

La tabella sottostante riporta, per ogni Paese esaminato, gli indicatori relativi al tasso di rigidità dell'apparato di regolazione del lavoro. I valori più elevati contraddistinguono gli apparati regolativi più rigidi (*Doing Business Project della Banca Mondiale, estratto*).

| | Posizione generale in graduatoria | Indice di difficoltà ad assumere | Indice di rigidità degli orari di lavoro | Indice di difficoltà a licenziare | Indice di rigidità dell'occupazione | Costi non salariali del lavoro (in % del salario) | Costi del licenziamento (in settimane di retribuzione) |
|-------------------------|-----------------------------------|----------------------------------|--|-----------------------------------|-------------------------------------|---|--|
| Regione/Economia | | | | | | | |
| Nuova Zelanda | 2 | 11 | 0 | 10 | 7 | 1 | 0 |
| USA | 3 | 0 | 0 | 0 | 0 | 8 | 0 |
| Danimarca | 5 | 0 | 20 | 10 | 10 | 1 | 0 |
| Regno Unito | 6 | 11 | 0 | 10 | 7 | 11 | 22 |
| Canada | 7 | 11 | 0 | 0 | 4 | 13 | 28 |
| Australia | 9 | 0 | 0 | 10 | 3 | 20 | 4 |
| Giappone | 12 | 0 | 20 | 30 | 17 | 13 | 4 |
| Svezia | 14 | 17 | 60 | 40 | 39 | 32 | 26 |
| Svizzera | 16 | 0 | 40 | 10 | 17 | 15 | 13 |
| Belgio | 19 | 11 | 40 | 10 | 20 | 55 | 16 |
| Germania | 20 | 33 | 60 | 40 | 44 | 19 | 69 |
| Paesi Bassi | 21 | 17 | 40 | 70 | 42 | 18 | 17 |
| Austria | 25 | 11 | 60 | 40 | 37 | 31 | 2 |
| Francia | 31 | 67 | 60 | 40 | 56 | 47 | 32 |
| Spagna | 38 | 78 | 60 | 30 | 56 | 33 | 56 |
| Bulgaria | 46 | 17 | 60 | 10 | 29 | 23 | 9 |
| Italia | 53 | 33 | 40 | 40 | 38 | 37 | 2 |

Coordinatore di redazione **Marina Bettoni**: marina.bettoni@unimore.it

Tutti i numeri del Dossier sono disponibili sul sito: www.fmb.unimore.it
Per l'invio di materiali da pubblicare e per la collaborazione con il bollettino: csmb@unimore.it

L'insostenibile peso della regolazione

di Michele Tiraboschi

Come abbiamo avuto modo di rilevare in precedenti *Dossier Adapt* – Centro Studi «Marco Biagi», poco o nessun interesse ha suscitato, nel nostro Paese, il Libro Verde sulla modernizzazione del diritto del lavoro presentato da Vladimir Spidla, il Commissario europeo per l'occupazione, nel novembre dello scorso anno. Non sorprende di conseguenza che,

sono, come ben sappiamo, mali antichi del dibattito italiano sulle riforme del lavoro e non solo. Sarebbe tuttavia un grave errore relegare a mero dato di cronaca quello che, in realtà, è un inequivocabile indizio del persistente ritardo culturale con cui in Italia affrontiamo le complesse problematiche del mercato del lavoro. Basterebbe infatti addentrarsi con

gio di ammetterlo. La verità, tuttavia, è che sono sempre più spesso avvocati e Giudici del lavoro a gestire dall'esterno l'impresa, costringendo imprenditori, manager e gli stessi sindacati a inseguire faticosamente modelli organizzativi del lavoro imposti in via eteronoma, spesso senza alcuna minima attenzione alle logiche aziendali e alla peculiarità di contesti produttivi sempre più eterogenei.

Così, mentre noi approviamo in continuazione leggi, decreti e interPELLI, che portano a sanzionare pesantemente le imprese per un giorno di riposo non concesso o ritardato ovvero per un banale inadempimento amministrativo che varia incomprensibilmente da Regione a Regione (pensiamo all'apprendistato), la Commissione Europea è netta nel dire che, per creare maggiori e migliori posti di lavoro, serve anche e prima di tutto una drastica semplificazione del quadro normativo. Una riduzione cioè di quella esorbitante burocrazia che, nel perdere di vista gli obiettivi sostanziali della produttività e della tutela del lavoro, comprime in-

utilmente i modelli organizzativi d'impresa e la gestione del rapporto di lavoro.

Rispetto alla *better regulation agenda* indicata dal Libro Verde il caso italiano spicca, in effetti, per un drastico inasprimento di quegli oneri amministrativi e burocratici che nulla hanno a che vedere con la tutela dei lavoratori in carne e ossa. Il nostro è sempre più un diritto del lavoro formalista e di matrice repressiva che nega sistematicamente i valori della libertà e della responsabilità degli attori dello sviluppo economico e, per questo, si traduce poi inesorabilmente, nella pratica quotidiana, in un freno a quanti si fanno carico del rischio d'impresa. Ma così facendo il diritto del lavoro perde

| Paese/Economia | 2007-2008 | | 2006-2007 |
|----------------|-----------|-------------|-----------|
| | Posizione | Punteggio | Posizione |
| USA | 1 | 5.67 | 1 |
| Svizzera | 2 | 5.62 | 4 |
| Danimarca | 3 | 5.55 | 3 |
| Svezia | 4 | 5.54 | 9 |
| Germania | 5 | 5.51 | 7 |
| Finlandia | 6 | 5.49 | 6 |
| Singapore | 7 | 5.45 | 8 |
| Giappone | 8 | 5.43 | 5 |
| Regno Unito | 9 | 5.41 | 2 |
| Paesi Bassi | 10 | 5.40 | 11 |
| Canada | 13 | 5.34 | 12 |
| Austria | 15 | 5.23 | 18 |
| Francia | 18 | 5.18 | 15 |
| Australia | 19 | 5.17 | 16 |
| Belgio | 20 | 5.10 | 24 |
| Nuova Zelanda | 24 | 4.98 | 21 |
| Spagna | 29 | 4.66 | 29 |
| Italia | 46 | 4.36 | 47 |

Gli indici mondiali della competitività

Confronto tra gli anni 2006/2007 e 2007/2008 a cura del Global Competitiveness Report del World Economic Forum

(*Global Competitiveness Report del World Economic Forum – Estratto*).

trascorso esattamente un anno, sia passato sotto silenzio anche il recente rapporto della Commissione che illustra gli esiti di un confronto vero, e a tutto campo, con i governi e le parti sociali nazionali sulle proposte avanzate nel Libro Verde. Eppure il rapporto, per quanto sintetico, è di estrema importanza. Non fosse altro perché bene individua, in una ottica di *benchmarking*, i persistenti nodi critici di una legislazione del lavoro che dovrebbe evolversi e cambiare drasticamente per contribuire, diversamente da quanto avviene ora, al raggiungimento degli obiettivi di Lisbona e cioè di una crescita sostenibile attraverso maggiori e migliori posti di lavoro.

Provincialismo e autoreferenzialità

un minimo grado di attenzione nel rapporto della Commissione per rendersi conto che quelle della ideologia e della faziosità non sono le uniche zavorre che ci allontanano dal resto d'Europa. Forse ancor più rilevante, proprio perché più sottile e meno evidente agli occhi dei non addetti ai lavori, è il peso, divenuto oramai insostenibile, di una regolazione di dettaglio e per norme inderogabili di legge che, giorno dopo giorno, si complica a causa della incessante e disorganica stratificazione di una miriade di decreti e circolari che intralciano inutilmente – in un formalismo giuridico fine a se stesso e fonte di uno smisurato contenzioso – la libertà di azione degli operatori economici. Non abbiamo il corag-

non solo di efficacia, ma anche di effettività. Non è forse un caso che, parallelamente agli esiti della consultazione pubblica sul Libro Verde, la Commissione Europea abbia diffuso una nuova comunicazione sul dilagante fenomeno della economia sommersa che fa proprio della semplicità ed esigibilità delle leggi uno dei punti di forza di una moderna e pragmatica strategia di contrasto al lavoro nero e irregolare.

Riflettere sul peso insostenibile della regolazione, come sollecitano i due più recenti documenti della Commissione Europea in materia

di lavoro, potrebbe dunque aiutare a comprendere le ragioni più profonde del diffuso desiderio di fuga dal lavoro dipendente e da leggi statuali ritenute nefaste e invadenti, come bene dimostrano tassi di lavoro nero e irregolare da troppo tempo oltre il livello di guardia. Ma non solo. Potremmo forse anche capire perché, in Italia, stenti a decollare la delicata funzione della direzione del personale che, per sviluppare tutte le sue enormi potenzialità, necessita di un sistema di regole semplici e adattabili, sostanziali più che formali. Ciò, a ben vedere, vale pure per il siste-

ma di relazioni industriali che, nel nostro Paese, risulta paralizzato e incapace di rinnovarsi autonomamente - come pure taluno sollecita, invitando le parti sociali a fare autocritica - proprio a causa delle sistematiche invasioni di campo del Legislatore e degli apparati amministrativi dello Stato che ne svuotano e comprimono colpevolmente la delicata funzione di contemperamento tra le istanze di tutela del lavoro e quelle di competitività delle imprese.

Michele Tiraboschi
tiraboschi@unimore.it

Quali sono i vincoli allo sviluppo e alla attrazione di capitali esteri? Burocrazia e iper-regolazione

di Michele Tiraboschi

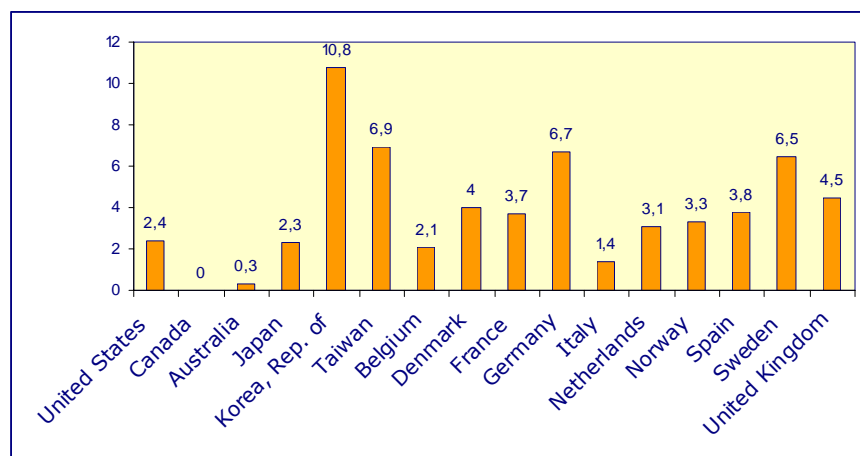
Si dubita ancora - e non solo nei settori più ideologicizzati della politica, del sindacato e della società - che il nostro sia un Paese poco attento alle ragioni della impresa e ai valori del mercato. Eppure basterebbe volgere lo sguardo a quanto avviene nelle altre economie per accorgerci della quantità di vincoli e ostacoli che comprimono inutilmente la libertà di azione delle nostre imprese, soprattutto se di grandi dimensioni, anziché incoraggiarla.

Doing Business 2008, il rapporto annuale della Banca Mondiale che classifica 178 economie in funzione della facilità di fare impresa, ci colloca quest'anno al 53° posto (cfr. *Gli indici di rigidità delle assunzioni. Tabella comparata*, a cura del Doing Business Project della Banca Mondiale, in *q. Dossier*). Di gran lunga staccati da Singapore, Nuova Zelanda e Stati Uniti che occupano le prime tre posizioni. Ma decisamente lontani anche da molti altri Paesi europei che ben figurano tra le top 25: Irlanda e Regno Unito, come era facile prevedere, ma anche tutti i Paesi nordici e poi ancora Olanda, Austria, Germania e Belgio. Sopra di noi anche Spagna, Francia e persino Romania e Bulgaria.

Si può ovviamente discutere della attendibilità o meno di queste come di tante altre graduatorie ba-

sate su indicatori e parametri di certo opinabili, sebbene sia indicativo che, sostanzialmente allo stesso livello ci collochi anche il rapporto annuale del *World Economic Forum* (che ci classifica quarantaseiesimi, ma su un gruppo

Produttività del lavoro (settore manifatturiero) - output per ora.
(variazioni percentuali 2005 / 2006)



Fonte: Bureau of Labor Statistic - United States, Department of Labor (settembre 2007)

più ristretto di Paesi, precisamente 131: cfr. *Gli indici mondiali della competitività. La situazione dell'Italia*, a cura del *Global Competitiveness Report del World Economic Forum*, in *q. Dossier*.

Ciò che, tuttavia, induce a riflettere è che il ranking della Banca Mondiale non contempla fattori «ambientali», spesso ritenuti critici

per il nostro Paese, quali l'efficacia delle politiche macroeconomiche, la qualità delle infrastrutture, la percezione degli investitori stranieri, il tasso di criminalità, il tasso di lavoro nero e irregolare (che pure è assai rilevante come

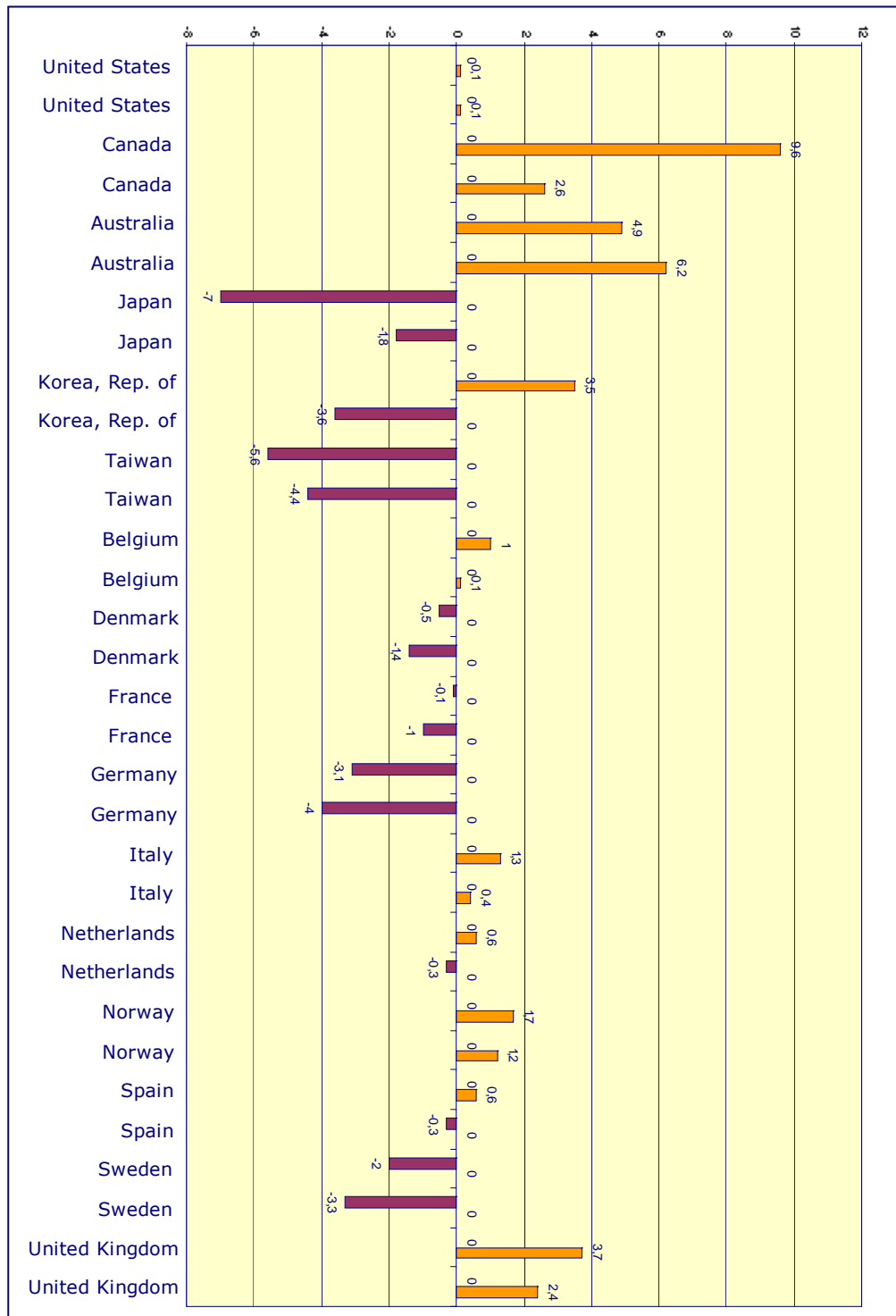
indica l'eurobarometro: cfr. la recente Comunicazione della Commissione Europea, *Rafforzare la lotta al lavoro sommerso*, COM(2007)628 def., in www.fmb.unimore.it, Indice A-Z, voce *Lavoro irregolare*). Il rapporto compara piuttosto i vincoli normativi e regolatori alla iniziativa economica, tra cui le norme pro-

tettive della legislazione del lavoro, la tutela ed esigibilità dei contratti, l'accesso al credito, i tempi di apertura di una azienda e la necessità di ottenere licenze e autorizzazioni pubbliche. Siamo dunque nel campo di quelle riforme di mera semplificazione, tendenzialmente a costo zero, e che pure non vengono intraprese vuoi per una concezione ancora largamente pubblicista dei rapporti economici e sociali vuoi anche per una più o meno dichiarata diffidenza verso l'impresa e i valori che essa incarna. Emblematica, in questa prospettiva, è la legislazione del diritto del lavoro - non a caso indicata dal rapporto annuale del *World Economic Forum* come uno dei principali punti di debolezza del nostro Paese (siamo al 128° posto della classifica internazionale sul lavoro!) - che infatti ancora contempla una miriade di vincoli, divieti e adempimenti burocratici

che, pur senza dare vere sicurezze a chi lavora, intralciano inutilmente il dinamismo dei processi produttivi e l'organizzazione del lavoro (cfr. *Gli indici di rigidità delle assunzioni*, cit.). Lacci e laccioli di antica memoria, ma assai difficili da rimuovere, che finiscono solo con lo scoraggiare l'assunzio-

contempla un approccio *by regulations* piuttosto che per obiettivi (cfr. *Sicurezza sui luoghi di lavoro. Scheda di sintesi del quadro nor-*

Costo unitario del lavoro (settore manifatturiero). (variazioni percentuali 2005/2006)



Fonte: Bureau of Labor Statistic - United States, Department of Labor (settembre 2007)

ne di nuovi dipendenti e con essa l'espansione dimensionale dell'impresa. Pensiamo alla sterminata normativa sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro che ancora

mativo, di Paola De Vita, in *q. Dossier*). E si pensi anche, per citare un solo altro esempio tra i molti a disposizione e ben conosciuti dai nostri imprenditori, al

nuovo apprendistato (cfr. *L'apprendistato. Scheda di sintesi del quadro normativo*, di Paola de Vita, in *q. Dossier*) irrigidito da una moltitudine di norme e discipline

regionali invasive che impongono, a ogni piè sospinto, adempimenti burocratici e oneri procedurali a scapito della effettiva costruzione di percorsi formativi di qualità.

Con l'inevitabile conseguenza che l'obiettivo, tanto enfaticamente enunciato, di potenziare gli investimenti in capitale umano a sostegno della stabilità e della pro-

Gli indici mondiali della competitività. La situazione dell'Italia

(nostro estratto dai dati del *Global Competitiveness Report del World Economic Forum*).

| | Posizione in classifica (su 131 Paesi/economie) | Punteggio in scala da 1 a 7 (valori bassi > risultati meno soddisfacenti) |
|---|--|--|
| Indice mondiale della competitività 2007-2008 | 46 | 4,36 |

| Rilevanti vantaggi competitivi | | Posizione in classifica (su 131) |
|--|---|-------------------------------------|
| <i>VII pilastro: Efficienza del mercato del lavoro</i> | | |
| 07.06 | Costi del licenziamento (dati accertati) | 4 |
| Rilevanti svantaggi competitivi | | Posizione in classifica (su 131) |
| <i>VII pilastro: Efficienza del mercato del lavoro</i> | | |
| 07.05 | Pratiche di assunzione e licenziamento | 128 |
| 07.02 | Flessibilità retributiva | 126 |
| 07.07 | Legame tra retribuzioni e produttività | 125 |
| 07.01 | Cooperatività tra forza-lavoro e direzione aziendale | 121 |
| 07.03 | Costi non retributivi del lavoro (dati accertati) | 121 |
| 07.08 | Affidamento sulla dirigenza professionale | 113 |
| 07.04 | Rigidità dell'occupazione (dati accertati) | 98 |
| 07.10 | Partecipazione femminile alla forza-lavoro (dati accertati) | 87 |
| 07.09 | Fuga dei cervelli | 63 |

Diritti e tutele nel nuovo mondo del lavoro

Le ragioni per lo studio comparato ed interdisciplinare delle relazioni di lavoro

VI Convegno Internazionale in ricordo di Marco Biagi

Modena, 15-19 Marzo 2008

Il VI Convegno internazionale in ricordo del Professor Marco Biagi, in programma a Modena dal 15 al 19 marzo 2008, sarà dedicato ai problemi del nuovo mondo del lavoro. In particolare, si discuterà di come lo studio interdisciplinare e comparato delle relazioni industriali e di lavoro possa guidare la ricerca accademica, l'azione politica e le strategie delle parti sociali nella lettura della realtà che cambia.

Docenti, ricercatori, dottorandi, esperti ed operatori delle discipline lavoristiche (diritto, economia, organizzazione e gestione delle risorse umane) *sono invitati a presentare ricerche su casi di studio* afferenti alle proprie realtà nazionali di riferimento, ovvero agli sviluppi sul piano internazionale e comparato, con riferimento al problema della tutela dei diritti dei lavoratori nel nuovo quadro giuridico, economico ed organizzativo.

I contributi potranno essere redatti in lingua italiana o inglese. Vi invitiamo a leggere al sito www.fmb.unimore.it, il testo completo del *call for paper* e le indicazioni editoriali a cui attenersi per la presentazione.

duttività del lavoro, rimane ancora oggi lontano dall'essere realizzato. In questo contesto normativo, ostile e inutilmente oppressivo come bene dimostrano anche gli ultimi provvedimenti legislativi (forma delle dimissioni e sanzioni sul lavoro irregolare: cfr. A. Asnaghi, *(Di)mission impossible? Riflessioni sul recente disegno di legge per le dimissioni volontarie*; C. Bizzarro, A. Corvino, F. Pasquini, M. Tiraboschi, *Nuove tecniche di regolazio-*

ne e certificazione dei modelli organizzativi; S. Spattini, *Le comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro*, tutti in *q. Dossier*), misure pure apprezzabili, come la riduzione del cuneo fiscale o i reiterati provvedimenti di fiscalizzazione o sgravio degli oneri sociali e contributivi, finiscono con l'operare, in modo poi non troppo paradossale, alla stregua di un mero strumento di «ammortizzazione» dei costi (diretti e indiretti) della tutela del

lavoro. Come dire che l'incentivo di tipo economico, invece di svolgere un ruolo promozionale, appare il più delle volte congegnato al solo fine di controbilanciare, nel breve ma talora anche nel lungo periodo, il disincentivo normativo, rappresentato dall'apparato protettivo inderogabile del diritto del lavoro nel suo complesso. Frastornati dalla contesa senza fine sulla Legge Biagi, e su istituti davvero marginali come lo *staff*

Tabelle comparate sulla legislazione del lavoro a cura della Scuola di Alta formazione in Relazioni industriali e di lavoro (versione sintetica)

La versione completa delle tabelle è disponibile in www.fmb.unimore.it, sezione Indice A-Z, voce Libro Verde sul futuro del Diritto del lavoro.

| 1. IL LAVORO A TERMINE NEI PRINCIPALI PAESI UE | | | |
|---|--|-------------|---|
| Limiti alla libera apposizione al termine | | | |
| sì | | no | |
| FRANCIA | Ha carattere eccezionale e non può in ogni caso avere per oggetto lo svolgimento in via continuativa di una attività normale e permanente dell'impresa; esigenze di carattere temporaneo previste dal Legislatore. | OLANDA | Non esiste un principio di tassatività, né particolari limitazioni nel ricorso al lavoro a termine. |
| GERMANIA | Ragioni oggettive indicate dal Legislatore. | REGNO UNITO | Non esiste un principio di tassatività, né particolari limitazioni nel ricorso al lavoro a termine. |
| ITALIA | A fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo. | | |
| SPAGNA | Incrementi di attività; sostituzione di lavoratore assente con diritto alla conservazione del posto; compimento di un'opera specifica. | | |
| SVEZIA | Contratto <i>fixed-term-at-will</i> ; lavoro in sostituzione; lavoro stagionale; contratto di lavoro stipulato con lavoratori di età superiore a 67 anni. | | |

2. IL LAVORO A TEMPO PARZIALE NEI PRINCIPALI PAESI UE

| Adempimenti formalistici | |
|--|---|
| FRANCIA | È richiesta la <i>forma scritta</i> . |
| GERMANIA | È richiesta la <i>forma scritta</i> . |
| ITALIA | È richiesta la <i>forma scritta</i> . |
| OLANDA | È richiesta la <i>forma scritta</i> . |
| SPAGNA | È richiesta la <i>forma scritta</i> . |
| REGNO UNITO | <i>Non sono richiesti particolari adempimenti formalistici.</i> |
| Possibilità di ricorrere al lavoro supplementare e al lavoro a chiamata | |
| Lavoro supplementare | Lavoro a chiamata |
| FRANCIA Il numero di ore di lavoro supplementare non può essere superiore a 1/10 della durata settimanale o mensile dell'orario di lavoro. | FRANCIA Solo a tempo indeterminato. |
| | GERMANIA |
| ITALIA | ITALIA |
| | OLANDA Non esistono limiti al ricorso al lavoro a chiamata. Non esiste un numero minimo di ore di lavoro, ma il lavoratore non può ricevere un compenso inferiore alle 3 ore per ogni chiamata. |
| SPAGNA Il numero di ore supplementari non potrà essere superiore al 15% delle ore ordinarie. | SPAGNA Solo a tempo indeterminato. |
| REGNO UNITO Non esistono limiti né al lavoro supplementare né al lavoro a chiamata. È possibile anche stipulare un contratto cosiddetto <i>zero-hours</i> , in base al quale il lavoratore si rende disponibile a lavorare come e quando richiesto dal datore di lavoro. | |

leasing e il lavoro a chiamata, dimentichiamo così di riflettere sulla circostanza che il diritto del lavoro è un diritto della produzione prima ancora che un diritto distributivo, nel senso che senza crescita e sviluppo si comprimono inevitabilmente le potenzialità del mercato del lavoro e le tutele dei lavoratori. Eppure basterebbe anche in questo caso avviare un confronto comparato per comprendere la stretta connessione che esiste tra un contesto favorevole all'impresa e la produttività del lavoro. Nel corso del 2006, secondo il bollettino diffuso il 27 settembre 2007

dal Bureau of Labor Statistic del Dipartimento del lavoro americano, la produttività del lavoro (nel settore manifatturiero) è cresciuta del 6,5% in Svezia, del 6,7% in Germania, del 4% in Danimarca, del 3,8% in Spagna, del 2,4% negli USA e solo dell'1,4% in Italia. Nello stesso lasso di tempo il costo del lavoro è diminuito in Svezia, Spagna, Germania, Francia, Danimarca mentre è cresciuto in Australia, Canada e Italia. Nel presentare la finanziaria per il 2008 Tommaso Padoa-Schioppa ha ora giustamente affermato che «la crescita rallenta ma può ri-

prendere». Ma questo solo se sapremo davvero affrontare i nodi cruciali della produttività, del costo del lavoro e della riforma degli ammortizzatori sociali lasciando definitivamente alle nostre spalle temi provinciali, quanto inutili, che non portano da nessuna parte.

Michele Tiraboschi
tiraboschi@unimore.it

3. LE CONSEGUENZE DEL LICENZIAMENTO ILLEGITTIMO

Ordinamenti che contemplano l'istituto della reintegrazione nel posto di lavoro

AUSTRIA

ITALIA

PORTOGALLO

Ordinamenti che contemplano solo il risarcimento del danno

BELGIO

DANIMARCA

FINLANDIA

Ordinamenti che contemplano una indennità compensativa in alternativa alla reintegrazione nel posto di lavoro

FRANCIA

GERMANIA

GRECIA

REGNO UNITO

SPAGNA

SVEZIA

OLANDA*

* In ogni caso la risoluzione del contratto deve essere preceduta da una previa autorizzazione dell'autorità amministrativa competente.

Trattasi di una soluzione unica nel panorama comparato, molto apprezzata dagli imprenditori e dalle organizzazioni sindacali.

4. TIPOLOGIA DI LEGISLAZIONE DELLA SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO

| Paesi | Elementi caratterizzanti | Tipo di legislazione |
|---|---|---|
| DANIMARCA FINLANDIA IRLANDA OLANDA REGNO UNITO SVEZIA SVIZZERA NORVEGIA AUSTRALIA NUOVA ZELANDA STATI UNITI BULGARIA ESTONIA LITUANIA* | <ul style="list-style-type: none"> - Assenza di una regolamentazione specifica. - Assenza di regime autorizzatorio. - Assenza di ragioni o casi tipizzati di ricorso. - Assenza di divieti per settori o tipologie di attività specifiche. - Assenza di un limite massimo di durata della somministrazione. - Assenza, spesso, della parità di trattamento. | <p style="text-align: center;">LIBERISTA o tendenzialmente LIBERISTA</p> |

| | | |
|---|---|--|
| <p>AUSTRIA GERMANIA ITALIA REPUBBLICA CECA SLOVACCHIA SLOVENIA UNGHERIA</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Regime autorizzatorio. - Divieto di somministrazione in caso di sciopero. - Assenza di casi tipizzati di ricorso. - Assenza (o pochi casi) di divieti per settori o tipologie di attività specifiche. - Per lo più assenza di un limite massimo di durata della somministrazione. - Parità di trattamento. | <p>Tendenzialmente RESTRITTIVA</p> |
| <p>BELGIO BRASILE CILE COREA DEL SUD FRANCIA GIAPPONE LUSSEMBURGO GRECIA POLONIA PORTOGALLO ROMANIA SPAGNA VENEZUELA</p> | <ul style="list-style-type: none"> - Regime autorizzatorio. - Spesso oggetto sociale esclusivo. - Ragioni o casi tipizzati di ricorso. - Limitazioni a settori o tipologie di attività specifiche. - Divieti di ricorso. - Durata massima della somministrazione. - Parità di trattamento. | <p>RESTRITTIVA</p> |
| <p>*LITUANIA</p> | <p>Nel silenzio della legge parte della dottrina ritiene che la fattispecie sia vietata anche se di fatto praticata e tollerata almeno in alcune forme e in alcuni settori.</p> | <p>Fortemente RESTRITTIVA</p> |

Nuove tecniche di regolazione e certificazione dei modelli organizzativi

di Chiara Bizzarro, Alessandro Corvino, Flavia Pasquini, Michele Tiraboschi

Sebbene il diritto del lavoro si sia sempre collocato in una sorta di limbo, in bilico tra diritto della produzione e diritto distributivo, l'impressione che si avverte, negli ultimi tempi in particolare, è che il precario (è qui il caso di dirlo) e equilibrio che la materia aveva trovato sia stato posto, da una serie di recenti mutamenti, seriamente in discussione.

La trasformazione dei modelli organizzativi di impresa, la terzizzazione dell'economia, il mutamento dell'offerta di lavoro nel senso di una maggiore specializzazione e di una più elevata professionalità impongono infatti di ripensare le tecniche regolatorie in funzione di una migliore rappresentazione di tali complessità e del perseguimento di un rinnovato temperamento delle esigenze di fondo che giustificano la lunga e spesso difficile storia di questo settore dell'ordinamento giuridico.

Le recenti riforme di modernizzazione del diritto del lavoro hanno introdotto, in questo senso, un rinnovato spazio per l'autonomia contrattuale quale fonte di regolazione più prossima e consapevole dei rapporti giuridici e dei contesti specifici di riferimento. Particolarmente coerente con questo contesto è poi la nuova opportunità offerta dalla certificazione dei contratti di lavoro e di appalto. L'istituto, nato come strumento per riequilibrare il potere datoriale a favore del lavoratore, attraverso la garanzia di un soggetto terzo e autorevole che certifica il contratto e verifica il genuino formarsi della volontà delle parti, dopo i primi anni di prassi operativa ha infatti mostrato potenzialità ulteriori con

riferimento alla razionalizzazione dei modelli organizzativi del lavoro adottati dalle imprese. Da questa prospettiva, accanto alla tutela primaria del lavoratore sul mercato, con la finalità di correggere la asimmetria tra impresa e lavoro nella fase della negoziazione del contratto, l'istituto sembra costituire una prima adeguata risposta alle esigenze delle imprese di valorizzare il fattore lavoro e, nel contempo, potenziare la propria organizzazione sfruttando massimamente, rispetto ai profili strettamente vincolistici della regolazione eteronoma, gli spazi aperti all'autonomia delle parti. Ciò, peraltro, in un contesto giustamente e fortemente improntato alla promozione del rispetto della legalità.

Le clausole generali

Una esperienza per certo più risulante rispetto alla regolazione dell'istituto appena richiamato è data però dal rinnovato utilizzo, nella legislazione del lavoro, delle clausole generali. Esse costituiscono uno strumento di tutela connotato da una maggiore flessibilità, in quanto consentono una definizione di limiti e condizioni di ricorso a contratti c.d. atipici calata nei contesti aziendali: a tale categoria sono infatti da ricondurre le condizioni di ricorso al lavoro a termine e alla somministrazione temporanea. All'utilizzo di clausole generali sono poi affiancati scrupolosi oneri di carattere formale finalizzati ad escludere un utilizzo fraudolento degli istituti giuridici e improntati ad una logica di trasparenza e razionalizzazione delle scelte dell'impresa. Si tratta di oneri imposti *ad substantiam*,

La certificazione consente di valutare la scelta organizzativa dell'impresa alla luce degli orientamenti giurisprudenziali, ma con un forte coinvolgimento delle parti

Bollettino ADAPT-FMB

Frutto della collaborazione con il Centro Studi internazionali e comparati Marco Biagi, comprende due *newsletters* di aggiornamento sui temi del lavoro e delle relazioni industriali.

Bollettino Ordinario

È una *newsletter* settimanale di aggiornamento sui temi del lavoro e delle relazioni industriali. Offre un'ampia documentazione internazionale, comunitaria, nazionale, nonché regionale e locale suddivisa per sezioni. Particolare attenzione viene dedicata alle tematiche: certificazione e interpellati, giurisprudenza italiana, agenzie del lavoro, servizi per l'impiego, somministrazione, istruzione, formazione, apprendistato, ricerca, università, mobilità dei lavoratori, immigrazione, contrattazione collettiva, salute e sicurezza, orario di lavoro, lavoro sommerso. Inoltre mette a disposizione raccolte statistiche, note economiche e rapporti istituzionali, segnalazione di bandi, concorsi e premi, attività Adapt - Centro Studi Marco Biagi.

Bollettino Speciale

Attivo dal novembre 2005, è una *newsletter* di approfondimento, a carattere monografico, su singole tematiche di attualità in materia di diritto del lavoro, relazioni industriali, formazione, che segue il modello della struttura in sezioni del Bollettino ordinario.

L'iscrizione al Bollettino è gratuita. Per iscriversi è sufficiente inviare una mail di richiesta all'indirizzo: csmb@unimore.it, specificando nell'oggetto: iscrizione bollettino. Per richiedere la cancellazione specificare nell'oggetto della mail: cancellazione.

ma più spesso ai fini della prova, là dove proprio in una fase di accertamento e verifica sono destinati ad operare come parametri di valutazione e riscontro delle effettive scelte dell'impresa. È evidente che, accanto al limite esterno (l'assenza di frode), la nuova tecnica di controllo si concretizza nell'autolimitazione del datore di lavoro rispetto ad una esigenza oggettiva, ben identificabile, trasparente e puntualmente descritta nel contratto.

Proprio la prospettiva aperta dalle clausole generali, tuttavia, evidenzia possibili esiti di incertezza sul piano di una eventuale contestazione, di modo che si concretizzano rischi specifici per le operazioni economiche a cui tali scelte si riferiscono.

Proprio su questo delicato crinale interviene la certificazione dei contratti di lavoro e di appalto, che consente una valutazione della scelta organizzativa alla luce degli orientamenti fatti propri dalla giurisprudenza, ma con un forte coinvolgimento delle parti nella fase di individuazione dello strumento giuridico più opportuno per regolare la propria vicenda contrattuale, in un contesto in cui, tuttavia, esse non versano in conflitto, ma mirano a raggiungere la migliore composizione dei propri interessi.

L'azione in senso preventivo della certificazione consente, dunque, a tutela del lavoratore, di limitare le tradizionali asimmetrie informative, mentre, per la parte datoriale, consente, in uno con la formalizzazione degli elementi peculiari all'interno del contratto, di delineare le strutture (e le misure) organizzative e produttive - proprio perché oggetto di scelta preventiva e consapevole - in piena conformità alle disposizioni legislative. In questo senso, con riferimento alle clausole generali, la certificazione del contratto deve essere vista come una ulteriore occasione per definire in modo coerente e

puntuale nel contratto le esigenze tecniche, organizzative e produttive a fronte delle quali l'azienda intende ricorrere, ad esempio, ad un rapporto di lavoro a termine. Non solo. La fase istruttoria, la attività di assistenza e consulenza alle parti (preliminare o in corso di procedura) e l'audizione delle parti si concretizzano in un provvedimento che costituisce, a sua volta, ampia e autorevole documentazione dell'intera vicenda che ha portato alla stipulazione del contratto. Questo istituto si colloca quindi come uno strumento di certezza dei rapporti giuridici (con le conseguenze che ne derivano in funzione deflativa del contenzioso e, a monte, di gestione del conflitto), come un ausilio alle imprese per orientarsi nella complessa legislazione del lavoro valorizzandone piuttosto le opportunità rispetto ai limiti e ai condizionamenti, ma, soprattutto, sul lungo periodo, come un mezzo per diffondere una prassi di legalità che ha un risvolto indiretto in termini di emersione

Potrebbe concretizzarsi l'ipotesi di creare un marchio di certificazione che vada ad indagare, nel complesso, la gestione del capitale umano, al fine di attestarne l'eccellenza

dell'irregolarità e di promozione del lavoro regolare. Senza considerare, poi, gli intuitivi effetti sugli oneri probatori in caso di contenzioso.

È ancora tutto da valutare, inoltre, l'impatto dell'istituto sul contenzioso lavoristico per verificare se si verifichi una semplificazione dell'accertamento giudiziale con conseguenze di rilievo sulla celerità dei giudizi.

Sulla base della documentazione raccolta in sede di certificazione, infatti, la pronuncia potrebbe avere ad oggetto unicamente la eventuale erronea qualificazione contenuta nell'atto di certificazione, e quindi risolversi in una decisione del Giudice in mero diritto. Anche nel caso in cui la controversia abbia ad oggetto la difformità tra programma negoziale certificato e quello realizzato, l'accertamento giudiziale potrebbe risultare semplificato in quanto incentrato solo sugli eventuali asseriti scostamenti, là dove la successiva questione

di diritto sulla qualificazione del rapporto reale interviene solo se la difformità sia effettivamente accertata. In proposito, quanto alla rilevanza ai fini della esatta qualificazione del contratto del denunciato scostamento, una indicazione importante per il Giudice potrebbe venire dalle risultanze del tentativo di conciliazione da svolgere obbligatoriamente innanzi all'organo certificatore.

Il lavoro autonomo ed esternalizzato

Il precedentemente accennato profilo della emersione, e soprattutto della promozione di una nuova e penetrante «cultura della legalità», emerge con tutta evidenza se si considera che l'istituto della certificazione è applicabile non solo ai contratti di lavoro, ma anche ai contratti di appalto.

Due sono le ragioni fondamentali che hanno indotto il Legislatore a prevedere questa ulteriore ipotesi di ricorso alla procedura. Innanzitutto, la problematica distinzione tra appalto e interposizione (peraltro non superata con la riforma del lavoro tramite Agenzia), in quanto modalità comuni di acquisizione all'impresa dell'utilità derivante dal lavoro alle dipendenze di un altro soggetto, con regole, presupposti e tutele del lavoro graduate in modo diverso. In secondo luogo, il ricorso sempre più diffuso a pratiche di esternalizzazione di fasi della produzione, che si accompagnano alla esternalizzazione dei costi e dei rischi derivanti dall'utilizzo del fattore lavoro.

La certificazione del contratto di appalto, allora, costituisce un'occasione di trasparenza nella gestione dell'operazione economica, con riflessi evidenti sugli standard di tutela dei lavoratori coinvolti, ma anche una occasione di garanzia per il committente rispetto alla solidità e affidabilità del partner scelto per la gestione della fase produttiva esternalizzata, posto che al medesimo, ancor più a seguito delle recenti riforme del settore, si trova legato da un vincolo di responsabilità solidale proprio rispetto agli obblighi nei confronti della manodopera utilizzata per l'esecuzione dell'appalto.

L'opportunità della certificazione è tanto maggiore quanto meno sono previsti, per legge, vincoli e condi-

zioni di ricorso all'istituto, ma eventuali contestazioni possono intervenire a posteriori là dove, eventualmente anche senza un elemento di volontà rispetto a tale esito, si concretizzi, nei fatti, un'ipotesi interpositoria. La certificazione del contratto di appalto fotografa quindi, per così dire, l'organizzazione del lavoro e dei rapporti tra committente e appaltatore rappresentati nel regolamento contrattuale, ma costituisce un punto di riferimento per le parti anche nella fase esecutiva della prestazione. D'altro canto, proprio nella fase di scelta relativamente al ricorso all'appalto può emergere invece come più adeguato e coerente con la restante organizzazione di impresa il diverso strumento della somministrazione di lavoro, con una valutazione preventiva che può quindi superare l'utilizzo nei fatti abusivo dello strumento giuridico utilizzato. Soprattutto, quindi, rileva la valorizzazione dell'autonomia dei due soggetti imprenditoriali come i migliori interpreti dei vincoli e delle possibilità che derivano dal contesto organizzativo, rispetto ad una regolazione eteronoma che potrebbe per contro rivelarsi completamente inadeguata, sia per carenze rappresentative, sia per un inevitabile ritardo sulla evoluzione dei modelli organizzativi.

Sostanzialmente, a conclusioni analoghe può poi giungersi ove si rifletta su altri due istituti che pure rilevano con riferimento alle esternalizzazioni produttive: il distacco ed il lavoro a progetto.

Il distacco, sostanziandosi in una messa a disposizione temporanea di un lavoratore sotto la direzione ed il controllo di un datore di lavoro terzo per soddisfare un'esigenza dell'organizzazione distaccante, è frequente nelle organizzazioni complesse o a rete di impresa in forma di gruppo: la certificazione dell'accordo tra distaccante e distaccatario che individua, esplicita e rappresenta i presupposti di ricorso all'istituto (e conseguentemente i limiti entro cui interviene la legittima interposizione) costituisce un'opportunità di utilizzo di uno strumento prezioso proprio per la migliore gestione, all'interno del gruppo, della forza-lavoro, senza però perdere le opportunità che derivano da una articolazione

più flessibile dell'attività di impresa.

Analogamente accade, tra l'altro, per il lavoro a progetto, trattandosi di uno strumento volto a predefinire le modalità esecutive della prestazione del collaboratore alla luce di un determinato progetto/programma aziendale: un contratto in cui le parti sono chiamate a predeterminare le reciproche condotte al fine di conformarsi ai vincoli di legge che derivano dal ricorso al lavoro autonomo, piuttosto che subordinato. Anche in questo caso il Legislatore ha preferito, rispetto ad una tecnica di regolazione invasiva che limitasse il ricorso al lavoro autonomo in forma coordinata e continuativa solo per alcune ipotesi di prestazioni ovvero per soddisfare solo determinate – eccezionali – esigenze dell'impresa, utilizzare la fonte contrattuale, imponendo tuttavia precisi oneri di carattere procedurale, per favorire, più semplicemente, un ricorso consapevole allo strumento giuridico. Rispetto al lavoro a progetto, poi, là dove più che in altri casi gli oneri formali trovano riscontro in un complesso sistema di limitazioni di ordine probatorio, si apprezza particolarmente l'opportunità di ricorrere alla certificazione del contratto perché ciò consente di realizzare un ampio e circostanziato supporto documentale che acquista, altresì, la valenza di un prezioso strumento di carattere probatorio in un eventuale contenzioso.

La certificazione di altri modelli contrattuali

La portata dell'istituto della certificazione va poi valutata pure con riferimento a singoli contratti – anche relativi a rapporti di lavoro dipendente «standard» – che recepiscano modelli organizzativi in conformità alla legge. In questa chiave di lettura, la certificazione costituirebbe uno strumento essenziale nella direzione del personale, perché accompagnerebbe le scelte aziendali – che faticano a districarsi nella complessa regolazione normativa – tutelando, al contempo, i diritti del lavoratore, laddove la legge consente patti individuali.

Potrebbe essere il caso della certificazione in merito alla corretta gestione dei tempi di lavoro, ove,

presidiando spazi non riservati alla regolamentazione legale o dei contratti collettivi, possono essere conclusi accordi anche a livello individuale.

In materia di riposo settimanale, e con particolare riferimento alla questione della cadenza del riposo settimanale, per esempio, la stessa Corte Costituzionale ha a più riprese ribadito che, poiché l'esercizio del diritto del lavoratore al riposo periodico va regolato in modo assai vario, per essere adattato alle esigenze di lavori di ogni specie, e poiché non c'è una costituzionale riserva di legge, la relativa disciplina può essere disposta anche da contratti collettivi aventi forza di legge, da altri contratti sia collettivi che individuali o da regolamenti. In questo spazio – appunto non presidiato da riserva di legge o della regolamentazione da parte dei contratti collettivi, ma nel quale possono essere raggiunte intese dirette con il lavoratore – la Commissione di certificazione potrebbe valutare sia il rispetto delle ragioni richiamate dalla giurisprudenza costituzionale che consentono la deroga al principio del riposo settimanale (e cioè, in questo caso, gli interessi apprezzabili ed eccezionali, connessi ad imprescindibili esigenze aziendali), sia la sussistenza di misure idonee a tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori (come la presenza di riposi compensativi ed il rispetto del turno di riposo in un arco di tempo anche superiore alla settimana).

Verso la certificazione degli standard qualitativi di gestione e sviluppo del capitale umano?

L'apertura del nostro ordinamento all'istituto della certificazione, eventualmente esteso anche alla scelta di determinati modelli organizzativi, ha ormai creato lo spazio necessario affinché si possa, in un futuro non lontano, rendere massima la sua adozione, ma anche andare oltre. Si fa riferimento, in particolare, alla creazione di un marchio che, superando le mere certificazioni di qualità, così come anche le certificazioni limitate a determinate peculiarità della azienda (come ad esempio la sperimentazione di un sistema di certificazione di qualità delle imprese nell'ambito del progetto *Bollino*

rosa S.O.N.O. Stesse Opportunità Nuove Opportunità, finalizzato fondamentalmente allo sviluppo di interventi di politica attiva per l'occupazione di qualità delle donne), vada ad indagare, nel complesso, la gestione del capitale umano, al fine di certificarne l'eccellenza. Ciò, non limitandosi ai profili - generici e spesso poco «invasivi» - della analisi documentale, ma nell'ottica, proprio come prevede la procedura di certificazione di cui al d.lgs. n. 276/2003, di verificare la qualità delle scelte aziendali tenendo conto della effettività della loro attuazione e quindi delle loro concrete conseguenze sui prestatori di lavoro. Si potrebbe pertanto ipotizzare - per utilizzare una immagine cara a chi ipotizzava la predisposizione di uno «Statuto dei lavori» - una certificazione «a cerchi concentrici», che, partendo dalla analisi del contratto collettivo applicato, arrivi a misurare quello che spesso impropriamente viene definito il «clima aziendale», per giungere, soltanto nelle ipotesi di eccellenza, anche alla certificazione dei contratti di lavoro e di appalto nel

nostro ordinamento già regolata. Oppure, al contrario, si potrebbe immaginare il percorso inverso, consentendo il raggiungimento dell'eccellenza soltanto alle aziende che, magari partite dalla certificazione di una limitata serie di rapporti, abbiano poi intrapreso un percorso di mutamento della gestione del capitale umano attraverso l'attuazione di misure spiccatamente «*labour friendly*».

Questo innovativo percorso lascerebbe poi la possibilità di coltivare e di fare emergere quelle iniziative che, nell'ottica della responsabilità sociale delle imprese, queste ultime abbiano interesse a diffondere e a radicare presso i propri *stakeholders*. Comportamenti e prassi che, del resto, nelle linee di certificazione dei modelli e degli standard qualitativi sopra delineate potrebbero trovare una nuova chiave per la gestione del personale e la valorizzazione del capitale umano (si pensi, ad esempio, all'inserimento, all'interno dei singoli contratti individuali, di clausole di stabilità che mirino a fidelizzare il lavoratore, dandogli conto dell'investimento - umano, profes-

sionale, ma anche in termini di formazione - fatto dalla azienda nei suoi confronti).

Chiara Bizzarro
Assegnista di ricerca
Scuola internazionale
di Alta formazione in Relazioni
industriali e di lavoro
Adapt - Fondazione «Marco Biagi»
Università degli studi di Modena
e Reggio Emilia

Alessandro Corvino
Avvocato del Foro di Bergamo

Flavia Pasquini
Ricercatrice
Scuola internazionale
di Alta formazione in Relazioni
industriali e di lavoro
Adapt - Fondazione «Marco Biagi»
Università degli studi di Modena
e Reggio Emilia

Michele Tiraboschi
tiraboschi@unimore.it

(Di)mission impossible? Riflessioni sulla recente legge per le dimissioni volontarie

di Andrea Asnaghi

Anche quando, per formazione o attitudine professionale, si cerchi di comprendere e sperimentare le leggi prima di discuterle (senza la demonizzazione ideologica e la contrapposizione pregiudiziale purtroppo ultimamente così frequenti in campo giuslavoristico), ed anche quando si apprezzi particolarmente una normazione che, quantomeno nelle intenzioni, proceda verso una tutela del lavoratore o verso formule di prevenzione del contenzioso, anche insomma con queste impostazioni positive si riesce tuttavia ad accogliere con molta difficoltà l'articolato della legge n. 188 del 17 ottobre 2007 (in *GU*, 8 novembre, 2007, n. 260), sulle formalità delle dimissioni volontarie; diverse previsioni della norma in questione su-

scitano perplessità e disorientamento, ancor prima del decreto attuativo a cui spetterà il non facile compito di concretizzare e declinare nello specifico la norma.

Una domanda preliminare: relativamente al problema della autenticità e spontaneità delle dimissioni volontarie (che di fatto è il nucleo di interesse della legge in oggetto), siamo di fronte ad un'emergenza sociale? O quantomeno ad una massa critica di fenomeni elusivi o di controversie di portata ed ineludibilità tali da richiedere un intervento così «invasivo» e formalistico (come si dirà in seguito)? L'esperienza sul campo ci dice di no. Nei fatti, la stragrande maggioranza delle dimissioni è spontanea e volontaria, e solo una piccolissima parte è - in qualche modo

- estorta prima (le c.d. «dimissioni in bianco») o durante il rapporto di lavoro (pratiche - è appena il caso di dirlo - assolutamente stigmatizzabili da ogni punto di vista).

Anche riferendoci a questa *esigua* fattispecie, rileviamo tuttavia come:

- esistono allo stato attuale strumenti di buona tecnica giuridica idonei a «smontare» efficacemente (nella quasi totalità della casistica) gli effetti di una simile prassi iniqua;
- il fenomeno, anche quando se ne volesse sostenere una certa estensione, è perlopiù localizzato, ovvero riferito a determinati soggetti, con il che sarebbe obiettivamente semplice ipotizzare - con gli strumenti attuali -

un'azione punitiva e deterrente (od anche preventiva e prescrittiva) verso quei (pochi) datori di lavoro che ricorrono a tali mezzi discutibili con una certa sistematicità.

Questa premessa è importante se si esaminano poi i vincoli burocratici della norma, secondo cui, le dimissioni - a pena di «nullità» - devono essere redatte su appositi moduli contenenti una discreta serie di informazioni (ad oggi non necessarie in una lettera, anche formalmente corretta, di dimissioni); tali moduli hanno una validità temporale di 15 giorni; i moduli sono predisposti con un codice alfanumerico progressivo ed una data di emissione (evidentemente, ai fini della validità del modulo) e verranno predisposti con definende «modalità per evitare contraffazioni o falsificazioni»; essi saranno resi disponibili solo presso individuati organismi pubblici (Comuni, Dpl e Centri per l'impiego) o, con convenzione, presso sindacati e patronati; i moduli saranno producibili *anche* a mezzo internet, previa identificazione con «certezza» (firma digitale? Smart card? Posta certificata?) dell'identità del richiedente.

Appare abbastanza evidente che - in assenza di un vero e proprio pericolo sociale - l'insieme di questi requisiti realizza un costrutto decisamente spropositato rispetto al fine che si vuole perseguire.

Analizziamo alcuni aspetti critici, solo i principali.

1. La validità temporale di 15 giorni sembra davvero eccessiva. Qualora con tale previsione si volessero (come è probabile) intercettare prassi di «dimissioni pre-assuntive in bianco» bisognerebbe quantomeno considerare la durata media dei periodi di prova, che oggi si attesta intorno ai 2-3 mesi (e può arrivare sino a 6) il che sarebbe, pure ammessa la bontà della legge, un tempo di validità più ragionevole e sensato (anche in funzione degli altri inconvenienti

che diremo) ed idoneo a bloccare il fenomeno.

2. Per puro buon senso, si spera che il Legislatore - ma dal tenore letterale della norma (il comma 5 recita «*anche*») sembrerebbe il contrario - abbia previsto una producibilità di tali moduli solo attraverso il sito del Ministero del lavoro; in caso contrario, qualcuno ha calcolato cosa costerebbe rifornire di moduli cartacei, a scadenza limitatissima (quindi con spreco evidente...) con periodicità settimanale, circa 12 mila organismi pubblici (senza contare le sedi dei sindacati)?

3. Se al modulo è conferita validità da una data e da un codice alfanumerico ben individuabili, non è davvero comprensibile tutta questa pesantissima attenzione ad evitare contraffazioni (quali? Come?) e a confermare individuazioni di sapore poliziesco.

Accanto a queste note di carattere assolutamente pratico, ve ne sono altre, sicuramente più «di contenuto», ma che, a parere di chi scrive, è altrettanto importante rilevare.

4. La burocratizzazione eccessiva rischia di penalizzare proprio la stragrande maggioranza dei lavoratori (quelli che danno reali dimissioni volontarie). Ad esempio, il vincolo a pena di nullità (che tuttavia ci sembra *ineludibile* - ovviamente sempre rispetto al discutibile impianto della legge) è estremamente cogente e vischioso anche per ciascun interessato. Immaginiamo un lavoratore che debba rispettare un particolare periodo di preavviso e che per errore utilizzi un modulo scaduto, magari anche solo di un giorno; alla rilevazione della nullità delle dimissioni, la cui formalizzazione potrebbe richiedere anche un certo lasso di tempo, si troverebbe esposto a dover ridare nuove dimissioni e magari, per nuovi impegni lavorativi già presi, ad una trattenuta per mancato preavviso. Abbiamo immaginato un esempio

semplice, ma potremmo agevolmente ipotizzare tutta una serie di altri casi «bizantini» o questioni aperte, quali quelli a cui diritto e pratica del lavoro spesso abitano, che rischierebbero di penalizzare o di mettere in confusione il lavoratore o le aziende.

5. Le formalità da espletare (modulo da ottenere, modulo da riempire, validità del modulo, informazioni utili contenute nel modulo) appaiono di difficile attuazione per parecchie «fasce basse» del mercato del lavoro, dai cui appartenenti è oggi già difficile riuscire ad ottenere due righe di dimissioni quando se ne vanno (non di rado vi sono casi in cui si perviene alla risoluzione del rapporto per *facta concludentia* o per dimissioni implicite - previste anche da qualche Ccnl, le cui clausole smetterebbero pertanto di avere efficacia).

6. La previsione del comma 6, ovvero la possibilità di stipula di convenzione con patronati e sindacati dei lavoratori per la reperibilità di tali moduli presso le loro sedi, desta qualche perplessità. Se si prevede (come sembra) che la produzione di tali moduli sia riservata ad enti ben delimitati che garantiscano sul buon fine e buon uso degli stessi, allora non si comprende perché non inserire a tale titolo anche altri soggetti altrettanto qualificati (ad esempio, gli intermediari privati autorizzati al collocamento, o i professionisti di cui alla legge n. 12/1979); questa «preferenza» invece rappresenta, in fondo, un significativo passo indietro verso la ricerca di buone prassi di collaborazione ed equiparazione fra pubblico e privato sui temi del lavoro, che ha fatto parte dei migliori spunti offerti dalla legge n. 30 (e peraltro ripresi anche nel Protocollo del 23 luglio 2007). Se invece ci si dovesse attestare (come sembrerebbe più logico ed immediato) su una norma più informale, vale a dire che i mezzi di producibilità ed identificazione temporale, nonché la classificazione alfanumerica del modulo, rappresentino già una garanzia sufficiente e quindi consentano a chiunque di scaricarlo dal sito del Ministero (ivi compreso, in assenza di Pc familiare, il vicino di casa «internauta» - tanto per intenderci), è ben ipotizzabile che un simi-

**La burocratizzazione
eccessiva
rischia
di penalizzare
proprio
la stragrande
maggioranza
dei lavoratori
(quelli che danno
reali dimissioni
volontarie)**

le servizio possa essere reso al lavoratore anche dai sindacati, ma l'aggiunta di tale comma apparirebbe a questo punto come un puro e semplice *spot* propagandistico. Detto senza scandalo – non è certo il primo del genere cui si assiste e non sarà sicuramente l'ultimo – ma è sempre utile chiamare le cose con il loro vero nome.

7. Vengono coinvolti in tale legge non solo tutti i rapporti di lavoro subordinato, ma anche un'altra serie di contratti di tipo autonomo, contribuendo non poco a rendere caotica la casistica. Questo è, a parere di chi scrive, l'ennesimo segno del nervo scoperto che si ha sul mondo del lavoro autonomo individuale, considerato (invero non sempre a torto) solo come un'alternativa elusiva al lavoro subordinato. Anche se non vi è qui lo spazio per affrontare compiutamente il tema, si ritiene indispensabile produrre ogni sforzo per uscire da questa ambiguità deleteria ed inefficace; da una parte bisogna continuare a ridefinire con una certa precisione i limiti ed i contorni del lavoro autonomo senza scivolamenti (come la «stabilizzazione» dei co.co.pro. – oppure, tanto per fare un curioso esempio, evitando di inserire nel modulo ministeriale di dichiarazione di disponibilità al lavoro, fra le varie alternative di lavoro subordinato, anche quella di «lavoratore a progetto»); fatto ciò non si deve tuttavia continuare a mischiare norme relative all'universo del lavoro subordinato con quelle relative al mondo autonomo, creando

confusione, quando non addirittura legittimando di fatto (o quantomeno suggerendo) comportamenti perversi. Solo per fare un esempio, fra le «collaborazioni coordinate e continuative» andranno inseriti anche i rapporti di Agenzia e gli incarichi di Amministratore o Sindaco? Oppure, cosa c'entra la prassi delle dimissioni con i contratti di associazione in partecipazione o (*sic*) con le «collaborazioni occasionali»? È evidente come si pensi ad «altro», ed anche come si stia confessando l'impotenza di non arrivare altrimenti ad incidere su comportamenti elusivi, però «tutti nel calderone» (sistema recentemente adottato anche con le comunicazioni di assunzione).

8. La legge in oggetto tenta di risolvere in modo formalistico e rigido (e pertanto *cieco*) una cattiva tendenza che, ancorché fortunatamente non estesa, affonda le proprie radici non solo nella scorrettezza assolutamente repressibile di taluni datori di lavoro, ma anche nelle difficoltà, rigidità e costi (questi sì veramente estesi ed universali) che le aziende, soprattutto di piccole e medie dimensioni, incontrano nella risoluzione di determinati rapporti di lavoro. Su questo argomento – che ovviamente non può e non deve giustificare alcuna scorrettezza – si preferisce evidentemente continuare a chiudere gli occhi ancora una volta.

9. Il fatto che lascia ancor più perplessi, tuttavia, è che ad oggi, e anche dopo l'eventuale messa in funzione di tale legge, esistono altri modi – diversi dalle dimissioni

volontarie – formalmente legittimi da parte del lavoratore per manifestare la propria volontà di risolvere il rapporto di lavoro. Pertanto tale legge si rivelerebbe praticamente *inutile* rispetto agli scopi che si era proposta. Non solo quindi la montagna avrebbe partorito (e con grande travaglio) un piccolo topolino, ma il povero animaletto sarebbe già «nato morto» ...

Una veloce riflessione finale: nessuna ironia sulle intenzioni ultime, si spera autenticamente positive, della legge in oggetto, tuttavia siamo di fronte all'ennesimo caso – abbastanza emblematico ed esemplificativo – di produzione legislativa compulsiva e velleitaria (prassi usuale, soprattutto in campo amministrativo, fiscale e giurisdizionale). Si dovrebbe cercare di risolvere problemi complessi attraverso una condivisione di buone pratiche e di esperienza e tecnica legislativa; quando invece si cerca di farlo attraverso l'ideazione di una mitica *legge perfetta* («quella che non può essere elusa da nessuno»), spesso magari infarcita di presupposti ideologici vetusti, quasi sempre si innescano solamente formalismi esasperati, circoli viziosi, perversi effetti collaterali, costi sociali, confusione e pesantezza inutili, contenzioso, distanza dalle istituzioni.

Già detto un'infinità di altre volte: ma sarà poi vero che *repetita iuvant*?

Andrea Asnaghi
Consulente del lavoro
in Paderno Dugnano

La certificazione di regolarità: più *DUR(A)* per tutti dal 2008

di Andrea Asnaghi

Il Ministro del lavoro ha emanato il decreto attuativo del disposto dell'art. 1, comma 1176, della Finanziaria 2007; il documento, datato 25 ottobre 2007, entrerà in vigore decorsi 30 giorni dalla data di pubblicazione sulla *GU*, avvenuta il 30 novembre 2007, per cui alla fine dell'anno (in buona sostanza dall'inizio del 2008).

L'articolo di legge in questione –

come si ricorderà – estendeva l'obbligatorietà del DURC (Documento Unico di Regolarità Contributiva) a tutte le aziende quale requisito per poter fruire delle agevolazioni di ogni tipo relative ai rapporti di lavoro. Al decreto ministeriale in oggetto, invece, spetta il compito di definire le norme di contorno, atteso che l'emanazione del DURC regolare (*ergo*,

il mantenimento dei benefici) non si limita alla mera certificazione contributiva ma si confronta con alcuni parametri di rispetto – da parte delle aziende – di norme la cui violazione è considerata di ostacolo al rilascio del DURC medesimo (da qui l'acronimo «DURA», utilizzato nel titolo a significare la tendenza a certificare una complessiva Regolarità Aziendale,

piuttosto che meramente contributiva, ma soprattutto a sottolineare la pesante ricaduta in termini di rischi ed oneri per le aziende).

Mentre per una puntuale ricostruzione normativa rimandiamo ai numerosi validi commenti già apparsi sulla stampa (specializzata e non), vorremmo infatti tentare qui una breve analisi critica degli effetti che la disposizione potrebbe causare nel mondo del lavoro ora che il testo ministeriale ha chiarito portata e termini della norma.

Una prima osservazione riguarda le condizioni dell'Amministrazione Pubblica - ed in concreto degli Enti previdenziali - rispetto alla gestione dei dati ed alla reale rappresentazione delle singole posizioni debitorie. L'esperienza del DURC «edile» di questi mesi ha infatti portato alla luce tutte le criticità di una situazione al limite del collasso, purtroppo solo parzialmente arginato da una migliore e più efficiente gestione dei dati, frutto anche della ingente mole di trasmissioni telematiche, e dall'impegno professionale espresso in molteplici occasioni dal personale incaricato. Abbiamo visto i 30 giorni di spazio temporale di emissione scontrarsi con dati debitori vetusti, spesso ingestibili o inintelligibili (a causa anche della norma antidiluviana ed obsoleta della compensazione a partire dai debiti più vecchi, che rende numerose volte inverificabile il titolo debitorio originale). Le ricerche frenetiche, le forzature e gli accomodamenti, le richieste di DURC inutilmente duplicate o triplicate che hanno accompagnato questi periodi rischiano di riproporsi ancora più caoticamente ora che la mole di certificazioni e controlli sarà venti o trenta volte superiore a quella passata. E la messa a ruolo affrettata ed indiscriminata con cui alcuni uffici hanno tentato di risolvere posizioni vecchie ed incresciose ha semplicemente aumentato a dismisura e reso più

complicato il contenzioso. Lungi dall'essere un atto di accusa, si vuole osservare che il sistema non è ancora pronto a reagire alla gestione di una simile mole di dati con l'efficacia richiesta dalle conseguenze (pesanti!) di una certificazione errata. E ciò rimane vero anche se il decreto in commento ha molto positivamente chiarito con puntualità le casistiche, dal punto di vista del debito contributivo, non ostative al rilascio (o verifica positiva) del DURC.

Quello che invece la norma appare non aver tenuto in debito conto è che gli effetti di certificazione di regolarità sono pesantemente dilatati dalla validità mensile del DURC e dalla perdita dei benefici (tutti) contributivi e normativi. Comprensibile e condivisibile la posizione di assoluta severità verso gli operatori non corretti, non si prendono in considerazione le molte situazioni di difficoltà in cui possono versare per alcuni periodi soprattutto le piccole

**Condivisibile
la posizione
di assoluta severità
verso gli operatori
non corretti,
ma si dimenticano
le situazioni
di difficoltà in cui
possono versare
per alcuni periodi
le piccole aziende,
le cui mancanze
spesso sono
contrastabili
con prevenzione
e formazione**

aziende. L'artigiano che accusa il pesante ritardo (in barba al disapplicatissimo d.lgs. n. 23/2002) di un importante pagamento, quando non addirittura la perdita (magari in seguito a procedura concorsuale), si trova nella spirale di un circolo vizioso di difficile soluzione: non può far fronte, per un certo periodo, a parecchi debiti (fra cui quello contributivo), rischia di non ricevere i pagamenti in corso (non ha il DURC regolare, nell'appalto pubblico ed in alcuni privati non percepisce un euro).

Questo succede anche oggi (nel settore edile); da domani, in tutti i settori, in aggiunta a ciò perde per tutto il periodo in questione i benefici contributivo-normativi. A nulla vale l'obiezione che il disgraziato potrà avvalersi di procedure di rateazione: chi ne ha esperienza, sa bene che tali procedure possono essere attivate solo nel momento di uscita dalla crisi, visto che richiedono (per la loro appro-

vazione e convalida) pagamenti iniziali di una certa consistenza ma soprattutto il pagamento integrale (insieme alle rate) del debito corrente. È evidente come ciò sia possibile solo nella fase di convalescenza, non certo nel pieno del marasma. Non solo: abbiamo visto Pubbliche Amministrazioni e committenti privati usare la mancanza di regolarità contributiva come comodo (anzi, legalizzato!) sistema di dilazione di pagamento. Non si è nemmeno prevista una qualche forma, per così dire, di «escussione obbligatoria» del credito (vale a dire la possibilità di obbligare il creditore a destinare il dovuto direttamente «in conto contributi»). Questa procedura oggi è possibile solo con il consenso e la collaborazione dell'ente creditore e dei suoi responsabili: si può ben immaginare quante volte si attiva.

Dopo la declamazione di «pacchetti anti-usura», l'intenzione è quella di consegnare direttamente la piccola azienda proprio nelle mani dell'usura, sia quella della criminalità organizzata che quella di certe finanziarie o linee di *factoring* appena sotto la soglia-limite (per non parlare delle altre operazioni scorrette a fine lavori o nella prassi di pagamento)?

La norma non dà credito a nessuno, e non discerne fra chi non paga per vizio congenito e chi si trova in momentanea difficoltà, magari dopo decenni di specchiata rettitudine (considerazioni simili, *mutatis mutandis*, possono essere rivolte al provvedimento di sospensione dell'attività lavorativa ex art. 5, l. n. 123/2007, che qui vogliamo richiamare perché - in taluni casi - può agire in sommatoria di sanzione con la disposizione in commento). Non solo: chi organizza in modo scientificamente scorretto la propria attività può agevolmente scansare gli effetti punitivi previsti. Si pensi ad esempio a quelle società, anche cooperative, che ogni 2/3 anni si dissolvono e ricostituiscono in nuova compagine societaria: in tale lasso di tempo quale accertamento «definitivo» può esser loro rivolto sul piano amministrativo o penale? Quale individuazione efficace di scopertura contributiva? Oppure, sul piano del contenzioso, possiamo già immaginare l'incremento di

ricorsi amministrativi e giudiziari, volto a dilazionare il più possibile nel tempo la perdita dei benefici (magari fino al momento in cui l'impresa venga ad aver già interamente goduto degli stessi). Spesso in questi periodi si è parlato addirittura di una specie di «patente aziendale a punti»; non è certo facile «separare il grano dal loglio», soprattutto con criteri oggettivi e giuridicamente sostenibili, ma sicuramente si avverte la necessità di criteri distintivi che non finiscano per sbagliare completamente il bersaglio.

Invece, in questo clima di «copri fuoco amministrativo» e di «tolleranza zero», normative che appaiono frettolosamente generate da una logica sensazionalistica ed emergenziale di stampo particolarmente repressivo finiscono quasi sempre per ritorcersi sulle pmi, cioè su realtà il più delle volte tendenzialmente sane, sicuramente non organizzate per fini di grande elusione, in temporanea difficoltà o con pecche limitate ed ingenuamente raddrizzabili con una buona prevenzione e formazione (che latitano totalmente).

«Ogni piccolo movimento spara» – recitava vent'anni fa la canzone di un noto cantautore, e continuava profeticamente – «ma ora qui non si muove più niente, non è rimasto nessuno».

Andrea Asnagli
*Consulente del lavoro
in Paderno Dugnano*

Diritto delle Relazioni Industriali

Il fascicolo n. 3/2007 di *Diritto delle Relazioni Industriali*, di imminente pubblicazione, affronta il tema delle tutele e tecniche di regolazione del lavoro dalla prospettiva di un primo bilancio della elaborazione, ad opera della dottrina e della giurisprudenza, sul lavoro a progetto, con specifica attenzione ai recenti interventi nel settore dei call center.

La Rivista ospita al riguardo, nella sezione *Relazioni industriali e Risorse umane*, un'analisi del caso Vodafone.

La seconda sezione *Ricerche* è dedicata al tema delle *Regole e conflitto nel settore trasporti*: tema di grande attualità con riferimento alla regolazione dello sciopero nel trasporto aereo, al caso Alitalia, alle relazioni industriali nel trasporto ferroviario e uno sguardo alla recente esperienza francese sul diritto di sciopero nei trasporti pubblici terrestri.

La sezione *Interventi* ospita un contributo sul Protocollo del 23 luglio scorso ed un'analisi del difficile equilibrio tra concorrenza e diritti dei lavoratori nel lavoro marittimo.

L'*Osservatorio di giurisprudenza italiana* si occupa, tra i vari argomenti, di alcune recenti sentenze che hanno contribuito alla elaborazione sul lavoro a progetto. Il tema è ripreso anche nell'*Osservatorio di Legislazione, prassi amministrative e contrattazione collettiva*, con riferimento all'esperienza degli accordi di stabilizzazione introdotti dalla scorsa Legge Finanziaria.

Nell'*Osservatorio di giurisprudenza e politiche comunitarie del lavoro* si segnalano contributi sullo stato di attuazione della direttiva sul distacco, sull'elaborazione della giurisprudenza comunitaria riguardo i licenziamenti collettivi e sul quadro comparato circa l'attuazione della direttiva in materia di partecipazione dei lavoratori.

L'*Osservatorio internazionale* si concentra sull'esperienza del Regno Unito relativamente alla lotta contro la discriminazione per età e sulle nuove misure introdotte in Francia in materia di incentivazione al lavoro straordinario e supplementare.

Si ricorda che i soci Adapt e gli abbonati al Bollettino Adapt hanno diritto al 10% di sconto sul costo annuale dell'abbonamento alla Rivista.

Schede di sintesi

The better regulation agenda

Scheda di sintesi del Libro Verde *Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo*

a cura di Iacopo Senatori

Le valutazioni di contesto

La rapida evoluzione dell'organizzazione del lavoro e della società ha creato una domanda di maggiore diversificazione contrattuale. La possibilità di ricorrere a contratti flessibili e la riduzione dei vincoli amministrativi sono fattori essenziali alle imprese, specie a quelle di medie e piccole dimensioni, per rimanere competitive in un'economia globalizzata, evitando in particolare il peso di alcuni costi di transazione. Tuttavia, l'adattamento del mercato e dell'organizzazione del lavoro si è realizzato senza un opportuno adeguamento del diritto del lavoro e delle convenzioni collettive.

Gli obiettivi

1) Lanciare un dibattito pubblico nell'UE al fine di riflettere sul modo di far evolvere il diritto del lavoro in maniera congruente rispetto agli obiettivi della Strategia di Lisbona: ottenere una crescita sostenibile con più posti di lavoro di migliore qualità.

2) Stimolare gli Stati europei a «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, specie a quelle di medie e piccole dimensioni, di comprendere meglio i loro diritti e i loro obblighi.

I settori di intervento

Il parametro sociale del lavoro

Le norme giuridiche che sottendono il rapporto di lavoro tradizionale non danno un sufficiente margine di manovra ai lavoratori reclutati sulla base di contratti a durata indeterminata standard per esplorare le opportunità di una maggio-

re flessibilità sul lavoro e non li incoraggiano ad agire in questo senso.

Le transizioni professionali

Le attuali legislazioni in materia di lavoro e sicurezza sociale non sembrano in grado di aiutare i lavoratori nella transizione da uno *status* all'altro, nel quadro di interruzioni subite (ad esempio licenziamento e disoccupazione) o volontarie del lavoro (ad esempio congedi di formazione, responsabilità familiari, congedi sabatici e congedo parentale).

Autonomia vs. subordinazione

La tradizionale distinzione binaria tra «lavoratore dipendente» e «lavoratore autonomo» non riflette più fedelmente la realtà economica e sociale del lavoro. Possono insorgere controversie a proposito della natura giuridica di un rapporto di lavoro quando tale natura è mascherata o quando si pongono vere difficoltà per far coincidere nuove modalità di lavoro dinamiche con il rapporto di lavoro tradizionale.

Rapporti trilaterali

Lo sviluppo del lavoro temporaneo richiede l'adeguamento delle legislazioni del lavoro per determinare le responsabilità rispettive del datore di lavoro e dell'impresa utilizzatrice, al fine di proteggere i diritti dei lavoratori.

Orario e organizzazione del lavoro

Occorre valutare l'opportunità di 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.

Il lavoro transfrontaliero

Una serie di difficoltà collegate alle divergenti definizioni del lavoratore sono venute alla luce in particolare nel quadro dell'attuazione delle direttive sul distacco dei lavoratori e il trasferimento di imprese. In tali circostanze, le diversità vigenti tra gli Stati membri nell'estensione delle definizioni di «lavoratore» sono difficilmente conciliabili con gli obiettivi di politica sociale della Comunità, consistenti nel raggiungere un equilibrio tra la flessibilità e la sicurezza per i lavoratori.

Il lavoro sommerso

Il lavoro non dichiarato appare come una caratteristica particolarmente preoccupante e persistente degli attuali mercati del lavoro, spesso associata a movimenti transfrontalieri di manodopera. Principale fattore del *dumping* sociale, esso è responsabile non solo dello sfruttamento dei lavoratori, ma anche di distorsioni della concorrenza.

Iacopo Senatori
Assegnista di ricerca
Scuola internazionale
di Alta formazione in Relazioni
industriali e di lavoro
Adapt - Fondazione «Marco Biagi»
Università degli studi di Modena
e Reggio Emilia

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Libro bianco sul mercato del lavoro in Italia

Proposte per una società attiva e per un lavoro di qualità

Ottobre 2001
Estratto

I.3. Tecniche regolatorie

I.3.1. Ordinamento comunitario e tecniche di trasposizione

Riflettendo sull'esperienza comunitaria e nella prospettiva di transire verso un ordinamento federale, si evince la necessità di ripensare radicalmente lo stesso sistema delle fonti dell'ordinamento giuridico del lavoro. Il ruolo della legislazione nazionale dovrebbe essere limitato alla definizione dei diritti fondamentali della persona nel contesto lavorativo. Allorché si tratti di legislazione traspositiva di obblighi comunitari, il legislatore nazionale dovrà in futuro introdurre norme che soddisfino di per se stesse l'obbligo traspositivo, nel rispetto delle prerogative regionali di intervenire con atti di legislazione concorrente per rendere il dato normativo comunitario e nazionale più aderente alle caratteristiche dei mercati del lavoro locali. Del resto il nuovo ruolo legislativo affidato alle Regioni non potrà certo sollevare lo Stato dalla responsabilità primaria di fronte alle autorità comunitarie con riferimento allo stesso processo traspositivo. Anche la legislazione nazionale di trasposizione diverrà sempre più una legislazione di principi, implementando la direttiva per quanto concerne le scelte fondamentali di adattamento all'ordinamento interno, lasciando tuttavia al legislatore regionale la possibilità di dispiegare pienamente l'esercizio della potestà legislativa concorrente mediante interventi di specificazione dei principi definiti nazionalmente. **Resta fermo, a giudizio del Governo, il primato del dialogo sociale nella trasposizione delle direttive comunitarie, in ossequio a quanto disposto dal Trattato dell'Unione Europea e soprattutto allorché le direttive stesse siano il risultato di**

questo esercizio condotto su scala comunitaria. Le parti sociali potranno in tale circostanza valutare forme appropriate per assicurare che il processo traspositivo tenga conto delle caratteristiche dei mercati del lavoro locali, nel quadro del nuovo ordinamento federalista. Il Governo si riconosce pienamente nel principio per cui l'attuazione delle direttive comunitarie non costituisce in nessun caso un valido motivo per giustificare una riduzione del livello generale di protezione dei lavoratori nei settori da esse trattati. Resta tuttavia impregiudicato il diritto degli Stati membri e/o delle parti sociali di stabilire, alla luce dell'evolversi della situazione, disposizioni legislative, regolamentari o contrattuali diverse rispetto a quelle vigenti al momento dell'adozione della presente direttiva, purché le prescrizioni minime previste da quest'ultima siano rispettate. Il significato di questa «clausola di non regressione» è da intendersi nel senso che non deve verificarsi una regressione del livello generale di protezione dei lavoratori in seguito all'adozione della direttiva comunitaria, pur lasciando agli Stati membri la possibilità di adottare misure diverse dettate dalla loro politica socioeconomica, e questo nel rispetto dei requisiti minimi previsti dal legislatore comunitario. La pretesa che l'ordinamento giuridico debba restare in sostanza imm modificabile contrasterebbe con la natura stessa del processo traspositivo che rappresenta esso stesso un momento di aggiornamento del quadro regolatorio rispetto all'insieme di disposizioni entrate in vigore a livello comunitario, nonché in relazione all'evolversi della sottostante realtà economica e sociale. **Il Governo italiano ritiene che occorra prestare molta attenzione alla**

qualità del processo traspositivo, evitando che si ricostituiscono gli elementi distorsivi della concorrenza che la direttiva stessa aveva inteso rimuovere. In questo senso la «clausola di non regressione» mantiene un suo valore del tutto indiscutibile, soprattutto nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione Europea e l'integrazione con sistemi economici e sociali assai differenti da quelli degli attuali Stati membri. La stessa Commissione europea dovrebbe prestare maggiore attenzione alla qualità del processo traspositivo, non limitandosi a rilevare soltanto gli estremi per le procedure di infrazione. **Il Governo invita le parti sociali ad approfondire nel dialogo fra di loro questi profili dell'esercizio traspositivo, anche al fine di esaltarne le potenzialità di modernizzazione per assicurare tutele qualitativamente efficaci ai lavoratori italiani.**

I.3.2. Leggi e contratti

Il principio di sussidiarietà - già fondamentale nel rapporto fra ordinamento comunitario e nazionale, nonché a proposito del dialogo fra Stato e Regioni nel costituendo ordinamento federalista - **deve secondo il Governo applicarsi anche nel rapporto fra intervento pubblico e attività delle parti sociali.** Il legislatore (nazionale o regionale) dovrebbe intervenire solo dove le parti non abbiano sufficientemente svolto un ruolo regolatorio. In questo senso verrebbe esaltata appieno la funzione del contratto collettivo (nella sua prospettiva interaziendale) come strumento regolatore di una corretta competizione fra imprese sul piano sociale. Nel contempo, occorre, però, riconoscere i profondi mutamenti intervenuti nell'organizzazione del lavoro, la cre-

scente spinta verso una soggettività nel vissuto della propria condizione lavorativa e quindi rivalutare convenientemente il ruolo del contratto individuale. Tale valorizzazione potrebbe avvenire quantomeno con riferimento a singoli istituti o laddove (per ragioni di mercato del lavoro connesse anche all'alta professionalità del lavoratore in questione) esistano condizioni di sostanziale parità contrattuale tra le parti ovvero anche in caso di specifici rinvii da parte della fonte collettiva. Il Governo chiede alle parti sociali se e a quali condizioni sia possibile modificare l'attuale contesto normativo che inibisce al datore e prestatore di lavoro di concordare condizioni in deroga non solo alla legge ma anche al contratto collettivo, se non entro il limite, sempre più ambiguo, delle condizioni di miglior favore. In un contesto crescentemente individualizzato di rapporti e contratti di lavoro sono individualizzate anche le scelte dei prestatori: ciò che può essere migliorativo per l'uno, può risolversi in una condizione di peggior favore per l'altro. È utile a tal proposito rifarsi all'esperienza comparata, anche al fine di dimostrare che la prospettiva delineata in alcun modo comporta un appannamento del ruolo della contrattazione collettiva, quanto semmai una sua diversa concezione. Nei Paesi Bassi si sta sperimentando in proposito un sistema di raccordo fra contratto collettivo e contratto individuale di lavoro definito «a scelta multipla», dove cioè il lavoratore può optare, d'intesa con il datore di lavoro, fra diversi istituti negoziati in sede collettiva. Ad esempio un livello salariale inferiore in cambio di maggior sicurezza del posto di lavoro, scambio fra miglior trattamento retributivo ed allungamento del nastro orario, rinuncia all'indennità natalizia a fronte di azioni della società e così via. **Il Governo pertanto invita le parti sociali a valutare la possibile ridefinizione del rapporto fra momento collettivo ed individuale nella regolazione del rapporto di lavoro, rendendo possibile la definizione di assetti regolatori effettivamente conformi agli interessi del singolo lavoratore ed alle specifiche aspettative in lui**

riposte dal datore di lavoro, nel contesto d'un adeguato controllo sociale. In aggiunta si potrebbero studiare percorsi a garanzia della effettiva volontà del lavoratore (per realizzare una sorta di «derogabilità assistita», secondo meccanismi di certificazione e/o validazione della volontà individuale), ad opera di istituzioni pubbliche o anche delle stesse parti sociali, al fine di corrispondere alle attese di flessibilità delle imprese ma anche alle nuove soggettività dei prestatori di lavoro. Sempre in sede comunitaria, è stata sperimentata con successo una nuova tecnica nel rapporto fra legge e contrattazione collettiva che a giudizio del Governo merita senz'altro di essere ripresa anche all'interno dell'ordinamento italiano. Il riferimento è all'esperienza applicativa della direttiva comunitaria sui «comitati aziendali europei» (CAE). Questa direttiva europea del 1994 affida, infatti, alle parti (direzione centrale della società multinazionale e la rappresentanza dei lavoratori) l'individuazione della composizione e delle funzioni del «comitato aziendale europeo». Solo ed esclusivamente in mancanza di un accordo tra tali soggetti scattano le previsioni di legge; altrimenti l'intesa negoziale è in grado di sostituire interamente il testo normativo che in sostanza non si applica poiché si ritiene già raggiunto il fine che il legislatore si era prefisso di conseguire. Nel caso della direttiva CAE il risultato è stato di oltre 600 accordi stipulati fino ad oggi: in pratica oltre un terzo delle multinazionali hanno preferito la strada negoziale all'applicazione della legge. **Il Governo considera estremamente interessante questo tipo di intervento legislativo che riconosce un ruolo non tanto promozionale quanto premiale alla contrattazione collettiva e ritiene che la direttiva CAE dovrebbe dunque essere assunta come modello anche in Italia** ai fini dell'intervento normativo nella materia del diritto del lavoro e delle relazioni industriali. Del resto il compromesso adottato al Consiglio europeo di Nizza (dicembre 2000) sugli aspetti partecipativi riguardanti la

Società Europea è largamente ispirato a questo modello. Il Governo auspica di ricevere su questa proposta adeguati approfondimenti delle parti sociali, allo scopo di progettare nuove misure che riprendano questa metodologia adottata in sede comunitaria, e conferire alle parti sociali un ruolo sostanzialmente para-legislativo in modo di stimolare il raggiungimento di intese per realizzare assetti regolatori più confacenti alle singole realtà aziendali.

I.3.3. «Norme leggere» (soft laws)

L'ordinamento giuridico del lavoro in Italia è stato costruito sul presupposto che i rapporti tra datori e prestatori di lavoro siano presidiati da regole vincolanti, dettate dal legislatore o convenute in sede di contrattazione collettiva. Un'impostazione precettiva e prescrittiva che, nella normalità dei casi, produce norme inderogabili, cioè tali da escludere la libera pattuizione individuale e comunque tali da non lasciare alcuna flessibilità alle parti, se non in senso migliorativo per il lavoratore. Spesso si tratta di precetti eccessivamente rigidi, sovente inattuabili, tali da favorire l'evasione e gli aggiramenti, fomentando comunque il contenzioso. Ancora una volta l'esperienza comparata dimostra che è possibile modernizzare l'ordinamento del lavoro anche sul piano delle tecniche di regolazione. Nei Paesi di tradizione di *common law* esistono strumenti diversi, come per esempio i *codes of practice* e, più in generale, le *soft laws* («norme leggere»), che mirano ad orientare l'attività dei soggetti destinatari, senza peraltro costringerli ad uno specifico comportamento, vincolandoli tuttavia al conseguimento di un determinato obiettivo. Tali tecniche sono entrate ormai a far parte dell'ordinamento giuridico comunitario. Nell'ambito della Strategia europea per l'occupazione vengono annualmente definiti dal Consiglio gli «orientamenti» in materia di occupazione che costituiscono senz'altro forme di *soft laws*. Il Consiglio europeo di Stoccolma (aprile 2001) ha preannunciato l'elaborazione, a cura del Consiglio di concerto con la Commissione, di indicatori (anche quantitativi) sulla qualità del lavoro.

ro, da adottarsi al Consiglio europeo di Laeken (dicembre 2001). Ancora una volta si tratterà di «norme leggere», focalizzate sull'obiettivo finale da conseguire assai più che non sulla coercizione ad osservare un comportamento predeterminato minuziosamente in sede legislativa. **Il Governo intende contribuire alla riflessione in corso circa l'identificazione di indicatori di qualità a livello europeo, nella consapevolezza che, in ogni caso, essi non dovranno tradursi in ulteriori vincoli, bensì in strumenti per incentivare opportuni investimenti, anche di carattere formativo, nelle risorse umane.** Tutto lascia quindi prevedere che questa tecnica regolatoria si diffonderà sempre più. I primi esempi di «norme leggere» potrebbero essere sperimentalmente inseriti all'interno dei contratti collettivi nazionali di lavoro, sotto forma di clausole che rinviino alla contrattazione di secondo livello, pur prefigurando il conseguimento di obiettivi predeterminati e precondordati. Le stesse parti sociali a livello comunitario hanno peraltro già cominciato a sperimentare la stipulazione di accordi sotto forma di «linee guida», com'è accaduto nel dialogo sociale settoriale che ha prodotto recentemente intese sulla regolamentazione del telelavoro. **Il Governo esprime grande interesse nei confronti della recente intesa intercategoriale sul telelavoro a livello comunitario sulla base di linee-guida od orientamenti.** Essa riveste, infatti, un grande significato paradigmatico, costituendo un utile modello per la possibile utilizzazione di questo strumento anche su scala nazionale, soprattutto nell'ottica di una transizione verso un assetto federalista anche in materia di lavoro. Poiché non si tratta di un accordo quadro non sarà necessario un intervento del Consiglio al fine di rendere l'intesa vincolante tramite l'adozione di una direttiva che a sua volta dovrebbe essere trasposta. L'accordo resterà in un ambito strettamente privatistico e la sua attuazione su scala nazionale rimarrà del tutto nelle mani delle parti sociali. Una prospettiva di notevole interesse, compatibile con il diritto comunitario che non esclude questo genere

di accordi, al tempo stesso utilmente sperimentabile in Italia anche per realizzare eventualmente un coordinamento «soft» di un modello contrattuale ad impianto federalista. **In ogni caso il Governo ritiene che già sul piano dell'intervento regolatorio pubblico sarà necessario sperimentare queste tecniche innovative.** Ad esempio una rivisitazione della normativa sulla salute e sicurezza del lavoratore dovrà comportare il passaggio dal *management by regulation* al *management by objectives*. Superare l'inderogabilità della norma giuridica dunque non basta: occorre dotare l'ordinamento del lavoro di una nuova gamma di strumenti regolatori che già sono in uso in Paesi con cui l'Italia si confronta nella competizione globale. Il Governo considererà l'opportunità di ricorrere a questi strumenti regolatori di tipo innovativo ed auspica in quest'ambito di ricevere commenti e proposte dagli attori istituzionali e sociali.

I.3.4. Norme semplici e certe

Il Governo ritiene che l'ordinamento giuridico del lavoro italiano sia, al pari di altre branche del diritto dell'economia, estremamente complesso, frutto di interventi normativi stratificatisi nel tempo con un andamento alluvionale che lo rendono, per molti versi, inadeguato a disciplinare fenomeni sociali nuovi e in continuo mutamento. I rapporti fra datori e prestatori di lavoro dovrebbero essere governati da un *corpus* normativo assai più semplificato, effettivamente utilizzabile dai diretti interessati senza ulteriore aggravio di costi per gli operatori economici di minori dimensioni. Modernizzare il sistema regolatorio dei rapporti di lavoro significa anche darsi l'obiettivo di una riorganizzazione e di un riordino delle norme vigenti, ricorrendo anche allo strumento dei Testi Unici. Tale metodologia potrebbe risultare di grande utilità per le imprese ed a tal fine il Governo ha immediatamente disposto affinché venga opportunamente ordinata e semplificata la normativa in materia di sicurezza e salute sul lavoro. Regole più semplici e chiare contribuirebbero ad agevolare l'opera di

regolarizzazione delle condizioni di lavoro con un effetto assai benefico sul piano della correttezza della concorrenza fra imprese. **Il Governo ritiene che, una volta realizzata l'opera riformatrice delineata nel presente Libro Bianco, così come risulterà arricchita ed integrata dai soggetti istituzionali e sociali cui è rivolto, sarà comunque necessario coordinare le nuove disposizioni con la normativa preesistente all'interno di un Testo Unico sul lavoro.** Tale intervento potrà anche essere anticipato nel corso della presente legislatura non appena saranno operative alcune significative riforme, secondo uno schema di codificazione aperto e flessibile, che consenta un continuo aggiornamento del Testo Unico stesso. Sarà questa l'occasione per un opportuno raccordo con le legislazioni regionali che nel frattempo si saranno formate. Il Governo auspica che sul punto si possano registrare utili commenti e proposte dai soggetti istituzionali e dalle parti sociali.

I.3.5. «Statuto dei lavori»

Il Governo considera necessario alla luce di quanto sopra esposto procedere ad un'opera di complessiva modernizzazione dell'impianto dell'ordinamento del lavoro in Italia nell'ambito di uno «Statuto dei lavori» che riprende alcune idee progettuali già circolate nel corso della precedente legislatura, spunti che il Governo intende valorizzare pienamente pervenendo ad un organico progetto riformatore sul quale si chiede il concorso dei soggetti istituzionali e sociali. Nell'accingersi a progettare un disegno riformatore di ampio respiro, occorre tener conto dei vincoli di appartenenza dell'Italia a organismi sopranazionali, unitamente alle logiche della globalizzazione e dell'internazionalizzazione dei mercati, ciò che impone di prendere le mosse da due documenti di particolare rilievo a livello internazionale: la *Dichiarazione dell'Organizzazione Internazionale del lavoro sui principi e diritti fondamentali sul lavoro* approvata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nel giugno del 1998, nonché la

Carta dei diritti fondamentali della Unione Europea proclamata a Nizza lo scorso 7 dicembre. La *Dichiarazione* dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sancisce quattro diritti fondamentali (la libertà di associazione e il diritto alla contrattazione collettiva; l'eliminazione di ogni forma di lavoro forzato od obbligatorio; l'effettiva abolizione del lavoro minorile; l'eliminazione di ogni discriminazione sul lavoro e nell'accesso all'impiego). La «Carta» dell'Unione Europea, accanto a questi diritti fondamentali, ne indica in modo dettagliato una serie ulteriore, tra cui il diritto di lavorare e di esercitare una professione liberamente scelta o accettata; alla informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa; di accedere a un servizio di collocamento gratuito; alla tutela contro ogni licenziamento ingiustificato; a un equo compenso; a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose; di accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali; alla protezione dei dati personali. A prescindere dal valore giuridico di questi documenti, in essi sono indubbiamente contenuti alcuni principi profondamente radicati nella tradizione culturale europea e, segnatamente, italiana. A ben vedere, si tratta di principi e diritti formalmente sanciti dalla Carta Costituzionale del 1948. A seguito dei profondi mutamenti intercorsi nell'organizzazione dei rapporti e dei mercati del lavoro, il Governo ritiene che sia ormai superato il tradizionale approccio regolatorio, che contrappone il lavoro dipendente al lavoro autonomo, il lavoro nella grande impresa al lavoro in quella minore, il lavoro tutelato al lavoro non tutelato. È vero piuttosto che alcuni diritti fondamentali devono trovare applicazione, al di là della loro qualificazione giuridica, a tutte le forme di lavoro rese a favore di terzi: si pensi al diritto alla tutela delle condizioni di salute e sicurezza sul lavoro, alla tutela della libertà e della dignità del prestatore di lavoro, all'abolizione del lavoro minorile, all'eliminazione di ogni forma di discriminazione nell'accesso al lavoro, al diritto a un compenso equo, al diritto alla protezione dei dati sensibili, al diritto di libertà sindacale. È questo zoccolo duro e inderogabile di diritti

fondamentali che deve costituire la base di un moderno «Statuto dei lavori». Occorre precisare che il riconoscimento di questi diritti fondamentali a tutti i lavoratori che svolgano prestazioni a favore di terzi (datori di lavoro, imprenditori, enti pubblici, committenti, etc.) non risponde solo ed esclusivamente a istanze di tutela della posizione contrattuale e della persona del lavoratore. È vero anzi che il riconoscimento di standard minimali di tutela a beneficio di tutti i lavoratori rappresenta – oggi più che nel passato – anche una garanzia dei regimi di concorrenza tra i soggetti economici, arginando forme di competizione basate su fenomeni di *dumping sociale* (dal lavoro nero *tout court* a forme di sfruttamento del lavoro minorile, etc.). Partendo dunque dalle regole fondamentali, applicabili a tutti i rapporti di lavoro a favore di terzi, quale che sia la qualificazione giuridica del rapporto, è poi possibile immaginare, per ulteriori istituti del diritto del lavoro, campi di applicazione sempre più circoscritti e delimitati, operando un'opportuna graduazione e diversificazione delle tutele in ragione delle materie di volta in volta considerate e non (come nel vecchio ordinamento) a seconda delle tipologie contrattuali di volta in volta considerate. Dunque non si tratta di sommare al nucleo esistente delle tutele previste per il lavoro dipendente un nuovo corpo normativo a tutela dei nuovi lavori (ivi comprese le collaborazioni coordinate e continuative). Non può certo essere condiviso l'approccio – proposto senza successo nel corso della precedente legislatura – di estendere rigidamente l'area delle tutele senza prevedere alcuna forma di rimodulazione all'interno del lavoro dipendente. Individuato, dunque, un nucleo essenziale di norme e di principi inderogabili (soprattutto di specificazione del dettato costituzionale), comuni a tutti i rapporti negoziali aventi ad oggetto esecuzione di attività lavorativa in qualunque forma prestata, occorrerà procedere a una rimodulazione delle tutele caratteristiche del lavoro dipendente. Al di sopra di questo nucleo minimo di norme inderogabili, sembra opportuno lasciare ampio spazio all'autonomia collettiva e indivi-

duale, ipotizzando una gamma di diritti inderogabili relativi, disponibili a livello collettivo o anche individuale (a seconda del tipo di diritto in questione). A ciò dovrà aggiungersi un corrispondente riassetto delle prestazioni previdenziali. L'avvicinamento dei regimi previdenziali contribuirebbe peraltro a sdrammatizzare il problema qualificatorio delle singole fattispecie. Del resto il processo di riallineamento o rimodulazione delle tutele caratteristiche del lavoro subordinato riguarderà anche il profilo della stabilità dell'occupazione. A tal proposito si potrebbero ipotizzare, per alcune categorie di lavoratori e/o per determinate tipologie contrattuali, meccanismi di tipo risarcitorio ovvero garanzie crescenti a seconda dell'anzianità di servizio continuativo del lavoratore. Si realizzerà in altri termini un sistema di tutela a geometria variabile, raffigurabile in una serie di centri concentrici di diversa ampiezza secondo le materie trattate, tali da comprendere tipologie più o meno ampie di rapporti. Sul piano della ridefinizione dei criteri di imputazione delle tutele del lavoro si potrebbe peraltro andare anche oltre la semplice predisposizione di un nucleo di disciplina comune a tutti i tipi di lavoro, rinunciando definitivamente ad una definizione generale e astratta di lavoro subordinato, indicando invece, di volta in volta, il campo di applicazione di ogni intervento normativo. Una soluzione, in questa prospettiva, potrebbe essere quella della creazione di Testi Unici, che, oltre a ridefinire il campo di applicazione – soggettivo e oggettivo – di ogni tutela (equo compenso, licenziamenti, sospensione del rapporto di lavoro, diritto di sciopero, sanzioni disciplinari, etc.), potrebbero anche concorrere alla semplificazione e razionalizzazione della normativa esistente. In sintesi, **il Governo ritiene che sia indispensabile una complessiva rivisitazione del nostro ordinamento giuridico del lavoro, innanzitutto estendendo livelli minimi di tutela a tutte le forme in cui si estrinseca l'attività lavorativa.** Dunque partendo dalle regole fondamentali, applicabili a tutte le forme di attività lavorativa rese a favore di terzi, quale che sia la qualificazione giuridica del

rapporto, sarà poi possibile ammettere, per ulteriori istituti del diritto del lavoro, campi di applicazione via via più circoscritti, un sistema di cerchi concentrici, con una tutela che si intensificherà a favore di un novero sempre più ristretto di soggetti. Per consegnare alle imprese un nuovo sistema di gestione dei rapporti di lavoro, semplice ed agile, sarebbe utile infine sperimentare una procedura di certificazione, cioè di validazione anticipata della volontà delle parti interessate all'utilizzazione di una certa tipologia contrattuale. La funzione certificatoria, utile a prevenire controversie giudiziali sul piano qualificatorio, potrebbe essere esercitata da strutture pubbliche (in sede amministrativa) od anche sindacali (gli enti bilaterali, ad esempio). **Il Governo auspica che su questa proposta possano essere raccolte osservazioni ed integrazioni, nella convinzione che una riforma di tal genere necessiti del concorso progettuale di tutti gli attori, non esclusa la comunità scientifica nell'ambito della quale esse sono state a lungo dibattute.**

I.3.6. Responsabilità sociale delle imprese

Il Governo condivide il recente Libro Verde della Commissione europea *Promoting a European Framework for Corporate Social Responsibility* (18 luglio 2001, COM(2001)366 final), auspicando che gli operatori economici italiani possano sviluppare una cultura orientata verso la «responsabilità sociale». Con questo concetto si allude, come noto, non soltanto al semplice adempimento degli obblighi di carattere legale imposti da precetti legislativi od anche di origine convenzionale, quanto anche all'impegno di andare oltre il semplice adempimento investendo sempre più nelle risorse umane. Andare oltre le prescrizioni legali minime in campo sociale può, del resto, avere un impatto rilevante sulla produttività delle imprese, anche se non può certo considerarsi una metodologia in alcun modo sostitutiva della regolazione dei diritti sociali fondamentali. La «responsabilità sociale», intesa

come investimento in capitale umano, può rappresentare una scelta strategica vincente per l'impresa, nel senso di migliorare il rendimento dei dipendenti, generando maggiori profitti, ed allo stesso tempo destando una crescente attenzione nei consumatori e negli investitori. Del resto in alcune Regioni italiane la situazione del mercato del lavoro impone all'operatore economico un comportamento assai attento ai profili sociali, finalizzato ad attrarre e trattenere il capitale umano di migliore qualità. A questo fine non è certamente sufficiente attenersi agli obblighi di legge od a quanto previsto dal contratto collettivo: è necessario andare ben oltre. A ragione dunque la Commissione europea raccomanda lo sviluppo di una cultura della «responsabilità sociale» che valorizzi l'*empowerment* dei collaboratori, realizzando condizioni di formazione permanente, sviluppo di carriera, meccanismi di partecipazione ai profitti, puntando in definitiva alla realizzazione di risorse umane di qualità. **Il Governo sollecita tutti gli attori a prestare attenzione al tema della «responsabilità sociale» delle imprese,** sperimentandolo anche a mezzo di «codici di condotta» di tipo volontario che consentano ai lavoratori ed ai loro rappresentanti di valutare la politica delle risorse umane delle organizzazioni, instaurando un fruttuoso dialogo con il management. Occorre in definitiva sperimentare nuove tecniche, comprensive anche di un diverso funzionamento dei meccanismi delle assicurazioni sociali, che sia ispirato alla logica del *management by objectives*. Ciò pur nella consapevolezza della difficoltà di definire standard di comportamento validi universalmente, compresa quella del *social auditing*, del «marchio sociale» ed altre analoghe. La prospettiva suggerita dalla Commissione, autorevolmente confermata dal Consiglio europeo di Göteborg (giugno 2001), appare in questo senso condivisibile: transitare da una prospettiva meramente regolatoria ad un *developmental approach* costituisce la garanzia per una visione non solo giuridico-istituzionale, ma anche dinamica del funzionamento dei rapporti di lavoro e dei mercati in cui sono

inseriti. Le tutele dell'ambiente, dell'igiene e sicurezza nel lavoro, dei diritti fondamentali nella filiera produttiva globale possono rappresentare gli ambiti in cui promuovere lo sviluppo di queste iniziative volontarie.

I.3.7. Giustizia del lavoro

In un quadro regolatorio moderno dei rapporti di lavoro anche la prevenzione e la composizione delle controversie individuali di lavoro deve ispirarsi a criteri di equità ed efficienza, ciò che senza dubbio non risponde alla situazione attuale. La crisi della giustizia del lavoro è, infatti, tale, sia per i tempi con cui vengono celebrati i processi, sia per la qualità professionale con cui sono rese le pronunce, da risolversi in un diniego della medesima, con un danno complessivo per entrambe le parti titolari del rapporto di lavoro. È necessario anche in proposito guardare alle esperienze straniere più consolidate (dai tribunali industriali britannici ai probiviri francesi) per trarne motivo di riflessione e di approfondimento. La situazione, specialmente in alcune sedi giudiziarie, è davvero grave e deve essere affrontata con assoluta urgenza. A tal proposito **il Governo considera assai interessante la proposta, da più parti avanzata, di sperimentare interventi di collegi arbitrali che siano in grado di dirimere la controversia in tempi sufficientemente rapidi.** Tutte le controversie di lavoro potrebbero essere amministrate con maggiore equità ed efficienza per mezzo di collegi arbitrali. Con particolare riferimento al regime estintivo del rapporto di lavoro indeterminato, si potrebbe anche considerare a riguardo la possibilità di conferire allo stesso collegio arbitrale di optare per la reintegrazione o per il risarcimento, avuto riguardo alle ragioni stesse del licenziamento ingiustificato, al comportamento delle parti in causa, alle caratteristiche del mercato del lavoro locale. Fra l'altro alcune recenti intese fra le parti sociali hanno certamente rafforzato la soluzione arbitrale in alternativa a quella giudiziale, pur nei limiti e nel rispetto dei principi costituzionali che vietano l'obbligatorietà di tale mezzo di soluzione delle con-

troverse (v. recentemente Cass. SU 527/2000). Il Governo a riguardo considera con perplessità le conclusioni, non unanimi, cui è approdata sul punto la «Commissione per lo studio e la revisione della normativa processuale del lavoro» che ha operato nel corso della passata legislatura per incarico del Ministero della Giustizia e del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale. Si legge, infatti, nella Relazione che non si è raggiunto consenso sull'abrogazione – pure sostenuta da numerosi commissari – del divieto di compromettibilità in arbitri delle controversie ex art. 409 cod.proc.civ. e su clausole compromissorie, trasfuse nel contratto collettivo e richiamate nel contrat-

to individuale, che consentano la devoluzione in arbitri anche quando abbiano ad oggetto diritti dei lavoratori derivanti da disposizioni inderogabili di legge o da contratti collettivi, nonché sull'impugnabilità, in un unico grado davanti alla Corte d'Appello, e solo per vizi procedurali. Insufficiente a rilanciare l'istituto arbitrale nelle controversie di lavoro sarebbe poi la soluzione che vincola l'arbitro al rispetto della legge e dei contratti collettivi – impedendo così giudizi basati sull'equità – e considera impugnabile il lodo, per qualunque vizio, innanzi alla Corte di Appello. Occorre approfondire comunque il confronto su questa prospettiva, nella convinzione che in ogni caso l'immediata esecutività del lodo

nonostante l'impugnazione proposta (principio accolto anche nelle stesse intese fra le parti sociali) potrebbe incentivare considerevolmente questo istituto processuale. Pure nel rispetto dei limiti di natura costituzionale che impediscono di dichiarare il lodo non impugnabile, l'istituto arbitrale sarebbe assai incentivato nel ricorso volontario delle parti se la decisione venisse resa su base equitativa – unica garanzia per tempi certi – e l'impugnabilità potesse essere proposta solo per vizi di procedura. **Il Governo auspica che su questo punto si apra un confronto capace di produrre una proposta capace di modernizzare la gestione della giustizia del lavoro.**

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

Le risposte dei Governi nazionali al Libro Verde

a cura di Maria Rita Gentile

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

Italia e Francia sottolineano la necessità di accompagnare all'evoluzione delle forme contrattuali di lavoro un rafforzamento da un lato delle misure di sostegno della disoccupazione e dall'altro degli strumenti di formazione e *longlife learning*.

L'Inghilterra chiede alla Comunità Europea di aiutare gli Stati membri sia segnalando e diffondendo esempi di buone pratiche nazionali, sia raccogliendo dati per meglio elaborare indirizzi generali sulle politiche del lavoro.

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?

L'Italia sostiene che il diritto del lavoro dovrebbe essere adattato per creare una serie di tutele che renda sostenibile la flessibilità.

Inghilterra e Germania si dichiarano favorevoli alla creazione di una cornice di diritti minimi che costituisca una protezione elementare per i lavoratori, lasciando agli accordi collettivi il ruolo di combinare flessibilità e sicurezza. La Danimarca invoca un aumento di flessibilità nella legislazione da attuarsi tramite la contrattazione collettiva.

3. La regolamentazione esistente – sotto forma di leggi e/o di contratti collettivi – 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?

La Danimarca sostiene con fermezza l'insufficienza della regolamentazione esistente per migliorare la produttività e la competitività delle imprese, soprattutto delle PMI; le imprese, di qualsiasi di-

mensione, dovrebbero poter facilmente aumentare o diminuire il numero dei dipendenti. Nettamente contraria l'Italia, che sostiene come la legislazione esistente sia fin troppo flessibile e non garantisca adeguata tutela ai lavoratori.

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 sul lavoro e di protezione sociale?

La Francia propone di puntare sulla formazione continua e sull'aggiornamento professionale. La Germania suggerisce di prediligere a livello europeo determinati contratti atipici la cui utilità sociale sia comprovata da scelte datoriali e da esigenze dei lavoratori. La Danimarca sottolinea la necessità di termini flessibili di assunzione uniti ad alti livelli di sicurezza sociale, che comprenda da un lato sussidi economici alla disoccupazione e

dall'altro offerte di formazione o, in alternativa, di lavori equivalenti alla professionalità del lavoratore inoccupato.

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?

Danimarca, Francia ed Inghilterra puntano sul bilanciamento tra sostegno economico alla disoccupazione e promozione della formazione continua. La Germania evidenzia il ruolo centrale della contrattazione collettiva per promuovere il *lifelong learning*, unico strumento in grado di rispondere alle sfide economiche, globali e sociali; propone l'introduzione di congedi parentali e misure di sostegno all'occupazione femminile, al fine di consentire ai giovani una ottimale transizione formazione-lavoro per la creazione di una propria famiglia.

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?

L'Italia sottolinea il ruolo essenziale delle parti sociali nell'accesso alla formazione professionale, un diritto riconosciuto al lavoratore lungo tutto l'arco della sua vita lavorativa. Tale posizione è sostenuta dall'Inghilterra, che riconosce la centralità sotto tale profilo della contrattazione collettiva.

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?

L'analisi delle differenti posizioni nazionali ha mostrato quanto profonde siano le differenze tra le definizioni di lavoratore dipendente presenti negli Stati membri. Emerge, tuttavia, una diffusa volontà di creare degli strumenti normativi idonei a smascherare il falso lavoro autonomo.

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?

Francia ed Inghilterra si dichiarano favorevoli alla creazione di un «nucleo di diritti» minimo da garantire ad ogni lavoratore, soprattutto in materia di salute e sicurezza sul lavoro. La Germania oppone l'impossibilità di stabilire una soglia minima di diritti a prescindere dalla tipologia contrattuale; la contrattazione collettiva dovrebbe individuare e garantire tutele basilari a seconda delle categorie di lavoratori. La Danimarca sostiene che la creazione di un «nucleo di diritti» per tutti i lavoratori non sia né necessaria né realizzabile e potrebbe addirittura influenzare negativamente la creazione di una normativa flessibile e di nuovi posti di lavoro.

9. Ritenete che la responsabilità delle varie parti nell'ambito di rapporti di lavoro multipli dovrebbero essere precisate per determinare su 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»?

L'Inghilterra ritiene non ipotizzabile a livello comunitario una definizione univoca delle responsabilità delle varie parti nei rapporti di lavoro multipli; la competenza

spetterebbe invece agli Stati membri che, in base alla loro situazione nazionale, potrebbero attribuire ad ogni parte il rispetto solamente di determinati diritti, ma non di tutti. La Francia, invece, auspica un intervento comunitario in tale settore, soprattutto per combattere i fenomeni, sempre più diffusi, delle «catene di subappalti» e delle «esternalizzazioni opportunistiche».

10. È necessario chiarire lo Statuto dei lavoratori impiegati dalle Agenzie fornitrici di lavoro temporaneo?

L'Italia propone di introdurre a livello europeo una responsabilità solidale tra l'Agenzia fornitrice di lavoro temporaneo e le imprese utilizzatrici; auspica un intervento comunitario in materia. Di opposto avviso la Danimarca, che dichiara che un intervento comunitario avrebbe un effetto negativo su flessibilità e mobilità; afferma che spesso i lavoratori interinali scelgono volontariamente quel tipo di contratto ed in molti casi guadagnano più dei lavoratori standard.

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 allo stesso tempo 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'Inghilterra sostiene la validità della clausola *opt-out* di 48 ore settimanali; la scelta dell'orario da osservare dovrebbe spettare al singolo lavoratore, che dovrebbe poterla gestire secondo le proprie esigenze, integrando eventualmente il proprio salario col ricorso al lavoro straordinario. L'Italia propone invece di eliminare la clausola *opt-out*.

La Francia ritiene che la direttiva n. 93/104/CE sull'orario di lavoro sia un buon compromesso tra flessibilità e sicurezza. La Danimarca la ritiene invece non abbastanza flessibile.

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?

Danimarca ed Inghilterra ritengono non pratico né necessario trovare una definizione europea di lavoratore; agli Stati membri spetterebbe la competenza ad intervenire in questo settore. La Danimarca aggiunge che lo *status* dei lavoratori frontalieri dovrebbe essere disciplinato da accordi bilaterali e regionali. Di tutt'altro avviso Italia e Francia, che auspicano la definizione di norme minime appli-

cabili a tale categoria di prestatori di lavoro, nell'ottica della libera circolazione dei lavoratori.

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 comunitario? Ritenete che le parti sociali abbiano un ruolo da svolgere in tale cooperazione?

Favorevoli ad un potenziamento della cooperazione amministrativa tra le autorità statali si dichiarano Francia, Inghilterra ed Italia, in particolare con l'obiettivo di rafforzare il controllo sull'effettivo rispetto delle direttive comunitarie; ruolo fondamentale in questo processo assumerebbero le parti sociali. La Germania nega tale necessità, dando atto che la cooperazione amministrativa già sussiste ed è in continua crescita, soprattutto grazie ad accordi bilaterali tra Stati membri.

14. Ritenete che altre iniziative siano necessarie a livello del-

l'UE al fine di sostenere l'azione degli Stati membri nella lotta contro il lavoro non dichiarato?

Francia ed Italia invocano un intervento comunitario, attuato secondo il principio della sussidiarietà, per integrare l'azione statale nella lotta al lavoro non dichiarato; nel febbraio 2004 queste due Nazioni si sono impegnate in un progetto finanziato dalla Commissione Europea nel quadro del programma *Apprendimento reciproco e condivisione delle conoscenze*. Danimarca ed Inghilterra, invece, ritengono che gli Stati membri si trovino in una posizione privilegiata per valutare e combattere il lavoro non dichiarato; la Comunità Europea potrebbe intervenire solo per incentivare una collaborazione minima tra Stati ed uno scambio di buone pratiche.

Maria Rita Gentile
*Scuola internazionale di Dottorato
in Diritto delle relazioni di lavoro
Università degli studi
di Modena e Reggio Emilia*

Scuola internazionale di Dottorato in Diritto delle relazioni di lavoro Ciclo di seminari specialistici

Modena
Lunedì 10 dicembre 2007
Fondazione Marco Biagi

APPRENDISTATO E FLESSIBILITÀ NEL SETTORE DEL CREDITO Primo bilancio di un esperimento di attuazione della Riforma Biagi

Ore 10.00 - 10.30
Introduce il tema

Paola De Vita, Università degli studi di Modena e Reggio Emilia

Ore 10.30 - 12.00
Ne discutono

*Dario Nicolini, Responsabile del servizio relazioni con il personale Intesa Sanpaolo S.p.A.
Giorgio Mieli, Responsabile settore sindacale ABI
Pietro Mariani, Segretario Nazionale FIBA-CISL
Gianluca Formenton, Responsabile del servizio risorse umane BPER*

Ore 12.00 - 12.30
Coordina il dibattito

Michele Tiraboschi, Università degli studi di Modena e Reggio Emilia

Al sito www.fmb.unimore.it maggiori informazioni

La partecipazione è libera e aperta a tutti
Per iscriversi è sufficiente inviare il modulo di adesione compilato all'indirizzo csmb@unimore.it oppure al n. di fax 059.205.6068

Le posizioni delle principali parti sociali europee. Quale modernizzazione del diritto del lavoro?

a cura di Anna Maria Sansoni

Dall'analisi delle posizioni delle principali parti sociali europee (ETUC – Confederazione europea dei sindacati, BUSINESSEUROPE – Associazione delle imprese europee, CEEP – che raggruppa le imprese a partecipazione pubblica e le imprese di interesse economico generale, UEAPME – che rappresenta gli interessi dell'artigianato e delle piccole e medie imprese) in risposta al Libro Verde della Commissione Europea emergono profonde differenze nella visione del diritto e delle relazioni di lavoro e nelle prospettive di riforma individuate. Ripercorriamole brevemente.

Priorità dell'agenda di riforma e modalità di intervento

Pur concordando su alcune priorità dell'agenda di riforma (come ad esempio l'importanza di politiche attive e di investimenti formativi volti ad aumentare l'occupabilità dei lavoratori), le parti sociali europee divergono su alcuni punti estremamente rilevanti. Se le organizzazioni imprenditoriali si dichiarano infatti favorevoli ad una maggiore flessibilità della legislazione e ad una riduzione dei costi del lavoro e chiedono di concentrare gli sforzi sulla creazione di nuovi posti di lavoro, i sindacati europei mettono in guardia dalla crescente segmentazione e precarizzazione dei mercati del lavoro nazionali ed insistono sull'importanza di garantire tutele adeguate a *tutti* i lavoratori, indipendentemente dal loro profilo contrattuale. Diverse sono anche le modalità di intervento ritenute appropriate: mentre i sindacati insistono per un'azione comunitaria che promuova un nuovo quadro legislativo, le organizzazioni imprenditoriali rivendicano l'autonomia degli Stati ed invitano le istituzioni comunitarie a limitarsi alla diffusione di buone pratiche e ad un semplice coordinamento delle azioni nazionali.

Le transizioni professionali

Secondo le organizzazioni imprenditoriali, un alleggerimento della

normativa lavoristica (la cosiddetta *employment protection legislation*) faciliterebbe le transizioni professionali, con conseguenti effetti positivi sui livelli occupazionali. Diametralmente opposta la posizione dei sindacati che, oltre a contestare questa visione, chiedono da un lato di elaborare nuove disposizioni per agevolare il passaggio dai contratti cosiddetti «atipici» ai contratti a tempo indeterminato e dall'altro di adattare i sistemi di sicurezza sociale affinché essi siano in grado di assistere l'individuo nelle diverse fasi della vita lavorativa.

Tuttavia, il tema delle transizioni professionali attiene anche alle politiche in campo formativo. Su questo punto, tutte le parti sociali hanno sottolineato l'importanza degli accordi collettivi nella prospettiva dell'apprendimento permanente.

Autonomia vs. subordinazione e insicurezza giuridica

Di fronte alla crescente diversificazione contrattuale e alla estensione della «zona grigia» tra lavoro dipendente e lavoro autonomo, le organizzazioni imprenditoriali ritengono superfluo un intervento di chiarificazione a livello europeo, considerando sufficienti in tal senso le definizioni nazionali. Al contrario, la confederazione dei sindacati invita la Commissione a sviluppare linee guida, basate sulla giurisprudenza comunitaria ma anche su buone pratiche nazionali, che possano favorire la tutela dei lavoratori «atipici».

D'altronde, le posizioni sono molto lontane anche sulla possibilità di individuare un «nucleo di diritti» valido per tutti i lavoratori: i datori di lavoro affermano che esso è già garantito dalle direttive europee contro la discriminazione, mentre l'ETUC invita esplicitamente la Commissione a sviluppare un quadro giuridico europeo di sostegno costituito da una combinazione di «regole del gioco» e di standard minimi e certi per tutti i lavoratori.

Rapporti di lavoro triangolari

La discussione si è concentrata

sulla proposta di direttiva comunitaria sul lavoro interinale (cfr. Indice A-Z, voce *Lavoro interinale*): i sindacati considerano la sua adozione complementare alla direttiva sul distacco dei lavoratori e alla cosiddetta «direttiva-servizi», mentre le organizzazioni imprenditoriali ritengono sufficiente la definizione di «lavoratore temporaneo» fornita dalle legislazioni nazionali. Non solo. I sindacati europei avanzano la proposta di una iniziativa comunitaria volta ad affrontare la questione della «responsabilità a catena», in particolare nel caso di subappalti, mentre le organizzazioni imprenditoriali negano una responsabilità delle imprese utilizzatrici in caso di mancata osservanza delle disposizioni nazionali da parte dei subappaltatori.

Organizzazione dell'orario di lavoro

Il *focus* del dibattito è stato la revisione della direttiva sull'orario di lavoro, ed in particolare la prevista clausola di non-partecipazione (cosiddetto *opt-out*). Quest'ultima è osteggiata dalle organizzazioni sindacali e sostenuta invece dalle organizzazioni imprenditoriali che la considerano una modalità utile per garantire una maggiore flessibilità del mercato del lavoro. Anche in questo caso le associazioni imprenditoriali hanno criticato la regolamentazione comunitaria, sostenendo che le regole in materia di orario di lavoro debbano essere definite dagli Stati membri, anche per tenere conto delle diverse situazioni ed esigenze nazionali.

Mobilità dei lavoratori

Un'ulteriore questione riguarda la tutela dei diritti dei lavoratori frontalieri e specialmente l'ipotesi di dare maggiore coerenza alle definizioni nazionali di lavoratore. Le organizzazioni imprenditoriali sono contrarie a qualsiasi tentativo di convergenza o armonizzazione di tali definizioni, mentre la confederazione sindacale riconosce che eventuali linee guida comunitarie

potrebbero giovare all'efficacia della legislazione comunitaria, come ad esempio nel caso della direttiva sul distacco.

Lotta al lavoro sommerso

Vi è ovviamente ampio consenso sulla necessità di contrastare con forza il lavoro sommerso e le parti sociali riconoscono il contributo che anch'esse possono dare da questo punto di vista. Si noti però che le organizzazioni imprenditoriali insistono anche sull'importanza di eliminare quei fattori, quali gli eccessivi oneri amministrativi, che possono scoraggiare la regolamentazione dei rapporti di lavoro, mentre le organizzazioni sindacali propongono la creazione di una struttura europea permanente che promuova il coordinamento tra gli ispettorati nazionali.

Nonostante i forti contrasti, ETUC, BUSINESSEUROPE, CEEP, UEAPME hanno presentato, in occasione del Vertice Sociale Tripartito di Lisbona del 18 ottobre 2007 e a seguito di un lungo e complesso processo di negoziazione, un'analisi congiunta delle sfide-chiave alle quali si trovano confrontati i mercati del lavoro europei: insufficienti progressi occupazionali, crescita del *gap* di produttività nei confronti di altri concorrenti sulla scena internazionale, invecchiamento della popolazione e conseguente riduzione della forza-lavoro, solo per citarne alcuni (cfr. ETUC, BUSINESSEUROPE, CEEP, UEAPME, *Key challenges facing European labour markets: a joint analysis of European social partners*, Ottobre 2007). Il documento appare estremamente significativo, poiché getta il seme per possibili e condivise azioni di riforma del diritto del lavoro. Particolare rilievo assume il riconoscimento della *flexicurity* come di un gioco a somma positiva sia per i datori di lavoro che per i lavoratori, purché essa sia applicata in tutte le sue componenti e si accompagni ad una costante attenzione alla dimensione della qualità. Di conseguenza essa appare, sempre più, una scommessa da vincere.

Anna Maria Sansoni
Scuola internazionale di Dottorato
in Diritto delle relazioni di lavoro
Università degli studi
di Modena e Reggio Emilia

L'apprendistato Scheda di sintesi del quadro normativo

a cura di Paola De Vita

Il peso della frammentaria regolamentazione regionale nel contratto di apprendistato

Con le tre nuove tipologie di apprendistato (artt. 48-50, d.lgs. n. 276/2003) il Legislatore mira a favorire l'inserimento dei giovani nel mercato del lavoro secondo percorsi di qualità. In modo particolare la seconda tipologia di apprendistato, cosiddetto «professionalizzante», si segnala per la frammentazione e disomogeneità dei provvedimenti delle Regioni, a cui è stata demandata l'operatività dell'istituto.

Le difficoltà di regolazione dell'apprendistato professionalizzante da parte delle Regioni sono senza dubbio imputabili alla riforma del Titolo V della Costituzione che ha determinato una sovrapposizione tra competenze statali, regionali e della contrattazione collettiva. In questo contesto si è reso necessario anche l'intervento della Corte Costituzionale che, con la nota sentenza n. 50/2005, ha dovuto chiarire anche che il conflitto di competenze tra lo Stato e le Regioni deve essere risolto sulla base del principio di leale collaborazione.

La stessa Corte è dovuta poi intervenire a più riprese per valutare la legittimità di numerose legislazioni regionali, tra cui quelle di Toscana, Marche e Puglia, stabilendo – in quest'ultimo caso – che la Regione ha violato il dovere di leale collaborazione tra Stato e Regioni, invaso le competenze esclusive dello Stato in materia di ordinamento civile e non ha coinvolto nella regolamentazione dell'istituto associazioni di rappresentanza non certo secondarie.

Sono state approvate le leggi e emanati gli atti di attuazione soltanto in Friuli Venezia Giulia, Emilia Romagna, Provincia di Bolzano, Lazio, Toscana, Marche e Puglia (che hanno emanato la legge e gli atti di attuazione). Le Regioni in cui, pur essendo stata varata la legge, non sono stati ancora ema-

nati gli atti di regolamentazione sono Piemonte, Lombardia, Provincia di Trento, Basilicata, Umbria, Molise e Sardegna. Quelle in cui sono state emanate soltanto sperimentazioni limitate a specifici settori sono Valle d'Aosta, Provincia di Trento, Veneto, Liguria, Abruzzo, Campania, Lombardia, Umbria, Lazio, Sicilia.

Le normative regionali si segnalano per l'imposizione di numerosi vincoli di comunicazione – entro limiti temporali ristretti – al Centro per l'impiego o agli Enti Bilaterali, nonché per le eterogenee procedure autorizzatorie all'assunzione (si pensi alla Provincia di Bolzano la cui legislazione prevede una vera e propria procedura autorizzatoria, o al parere di conformità che occorre ottenere se per esempio si voglia assumere un apprendista, nel caso della Regione Marche). Non esiste poi una definizione unica di formazione formale e manca anche una modulistica uniforme per la realizzazione del piano formativo individuale (in particolare emergono per la disciplina di dettaglio della formazione e per la previsione di un sistema di qualifiche la legge dell'Emilia Romagna e per la modulistica la Regione del Veneto che, a differenza di altre, offre alle aziende un servizio telematico per la presentazione delle domande da parte delle aziende).

La situazione – come detto sopra – si presenta dunque estremamente diversificata. Questo comporta che, se un soggetto possiede un'azienda a Bolzano e intende assumere un disoccupato napoletano con contratto di apprendistato per la sua sede di Bari, gli occorrerà ottenere una autorizzazione all'assunzione dalla Provincia di Bolzano e, poiché il rapporto di apprendistato si svolge in Puglia, in base alla l. n. 40/2006 di modifica della l. n. 13/2005, dovrà comunicare entro 5 giorni dall'assunzione dell'apprendista il piano formativo individuale al Centro per

l'impiego. Per quanto riguarda l'articolazione della formazione dovrà andare a guardare il contratto collettivo di riferimento (come previsto dalla legge regionale pugliese) con il vincolo, posto sempre dalla legislazione regionale pugliese, che la formazione esterna sia prevalente.

I chiarimenti ministeriali

Sono state necessarie numerose risposte ministeriali ad istanze di interpello, avanzate al fine di chiarire questioni pratico-operative sorte in riferimento all'istituto dell'apprendistato professionalizzante.

Recentissima è la presa di posizione ministeriale (risposta del 5 novembre 2007) sulla inapplicabilità della Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria alle nuove tipologie del contratto di apprendistato, in considerazione della specialità di tale rapporto di lavoro. In merito al trattamento retributivo dell'apprendistato il Ministero ha stabilito che non è ammesso il cumulo tra il principio di percentualizzazione e il sottoinquadramento. Non è ammissibile quindi una retribuzione inferiore a quella risultante dall'applicazione del principio del sottoinquadramento (risposta del 1° ottobre 2007). Il Ministero ha chiarito anche che il contratto di apprendistato non viene prorogato nel caso in cui si verifichi una ma-

lattia di durata inferiore ad un mese dell'apprendista o qualora si verifichi una sospensione del rapporto per un periodo di tempo non inferiore a quello ritenuto congruo dalla contrattazione collettiva (risposta ad istanza di interpello dell'11 luglio 2007).

La contrattazione collettiva

Alla contrattazione collettiva è stato assegnato un ruolo di rilievo nella regolamentazione dell'apprendistato professionalizzante (art. 49, comma 5, d.lgs. n. 276/2003) in attesa dell'emanazione delle leggi regionali. Molti dei contratti collettivi rinnovati subito dopo il d.lgs. n. 276/2003 non contengono una disciplina dell'apprendistato professionalizzante e si sono limitati a rinviare a successivi accordi integrativi la disciplina. Per quanto riguarda le ore da dedicare alla formazione in molti casi i contratti collettivi addirittura hanno previsto una riduzione anche consistente dell'impegno formativo in relazione al titolo di studio posseduto rispetto alle 120 ore previste dalla legge (si pensi al contratto collettivo Ombrelli Industria, Pelli e cuoio Industria, Penne spazzole pennelli). Fa eccezione il contratto metalmeccanico che, superando il monte ore minimo stabilito dalla legge, prevede l'aggiunta di 40 ore annue al I anno dedicate a materie trasversali e 20

ore nel II anno, prevedendo anche modalità alternative di erogazione della formazione aziendale. Lo stesso contratto prevede poi 12 ore di formazione per il *tutor* aziendale, superando la previsione di 8 ore del decreto ministeriale). Scarni sono anche i requisiti indicati dai contratti collettivi per l'erogazione della formazione interna che si limita a riconoscerli nella presenza di risorse umane idonee, *tutor* con competenze adeguate e disponibilità di locali idonei in relazione agli obiettivi da conseguire, senza ulteriori specificazioni.

Paola De Vita
Scuola internazionale di Dottorato
in Diritto delle relazioni di lavoro
Università degli studi
di Modena e Reggio Emilia

I Dossier ADAPT-CSMB



I Dossier di Adapt propongono focus di interventi, articoli e ricerche di collaboratori Adapt e di collaboratori esterni su tematiche di settore di notevole risonanza nazionale e internazionale. Dal settembre 2006 i Dossier offrono sintetici approfondimenti che colgono tempestivamente gli aspetti attuali e concreti riguardanti il mercato del lavoro, l'applicazione dei contratti collettivi e le novità legislative in materia.

Nel numero precedente del 22 ottobre 2007, n. 32

Flexicurity: lavori in corso

a cura di Maria Rita Gentile, Francesco Lucrezio Monticelli, Fabrizio Sammarco, Anna Maria Sansoni

La sicurezza sui luoghi di lavoro

Scheda di sintesi del quadro normativo

a cura di Paola De Vita

La frammentazione della normativa sulla sicurezza e la necessità di una sua razionalizzazione

La normativa sulla sicurezza sul lavoro vigente in Italia innanzitutto si caratterizza per la particolare stratificazione rimanendo in vigore ancora molte disposizioni risalenti addirittura al 1955 a cui ha fatto seguito poi il d.lgs. n. 626/1994, decreti ministeriali (per esempio sul tema della formazione dei lavoratori) e decreti legislativi. Quindi c'è una serie di norme tra cui molti decreti (n. 547/1955, n. 303/1956, n. 154/1966, n. 277/1991) e il datore di lavoro, a fronte di rischi specifici, dovrà osservare la normativa contenuta in ciascuno di questi. I datori di lavoro, anche quando abbiano alle proprie dipendenze un solo lavoratore, hanno una serie di obblighi in tema di valutazione dei rischi, devono fornire notizia circa l'andamento degli infortuni e malattie professionali della propria azienda, devono comunicare di aver fornito

a tutti i lavoratori i dispositivi di protezione individuale e custodire sul luogo di lavoro il registro degli infortuni, vidimato dalla Asl. Quando ricorrono certe condizioni la ditta deve provare anche di essere in possesso del certificato di prevenzione incendi, della denuncia di installazione e dei verbali delle verifiche degli apparecchi di sollevamento, del piano operativo di sicurezza se opera all'interno dei cantieri. C'è poi la nuova l. n. 123/2007 con le disposizioni immediatamente precettive indicate negli artt. da 2 a 12 della legge che ha introdotto 10 nuovi adempimenti a carico dei datori di lavoro: obbligo di un unico documento di valutazione del rischio per eliminare le interferenze per i contratti d'opera e appalto, negli appalti pubblici obbligo di indicare i costi relativi alla sicurezza sul lavoro, nonché gli altri obblighi indicati nella tabella sottostante. Per quanto riguarda l'apparato sanzionatorio, si prevede per reati omissivi senza effetti lesivi sul la-

voratore la pena dell'arresto fino a 3 anni o ammende fino a 100 mila euro. Si prevede, in caso di violazioni solo formali, una ammenda fino a 20 mila euro e si confermano le sanzioni penali anche per la semplice mancanza di comunicazioni.

Inoltre, dopo la l. n. 123/2007 si applicano le disposizioni sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche di cui al d.lgs. n. 231/2001 anche ai reati di omicidio colposo e lesioni colpose gravi o gravissime, commesse in violazione delle norme antinfortunistiche e di tutela dell'igiene e sicurezza sul lavoro.

Appare chiaro dunque che il sistema presenta un gran numero di norme e appare fortemente burocratizzato, a danno soprattutto delle piccole e medie imprese.

Paola De Vita
Scuola internazionale di Dottorato
in Diritto delle relazioni di lavoro
Università degli studi
di Modena e Reggio Emilia

Quadro di sintesi della disciplina sulla tutela della salute e sicurezza sul lavoro alla luce della recente legge n. 123/2007

| Soggetti tutelati |
|--|
| Garanzia della applicazione della normativa in materia di salute e sicurezza sul lavoro a tutti i lavoratori o lavoratrici, indipendentemente dal tipo di contratto, autonomo o subordinato, prevedendo misure di particolare tutela per alcune categorie di lavoratori e lavoratrici, o in relazione a particolari tipologie di lavoro, e adeguate e specifiche misure di tutela per i lavoratori autonomi (<i>lett. c), art. 1, l. n. 123/2007</i>). |
| Soggetti coinvolti nella gestione del sistema sicurezza |
| Datore di lavoro, lavoratori, responsabili e addetti del servizio di prevenzione e protezione, rappresentante per la sicurezza (art. 18, d.lgs. n. 626/1994 <i>come modificato dalla l. n. 123/2007</i>), medico competente (art. 17, d.lgs. n. 626/1994), rappresentante dei lavoratori per la sicurezza, <i>rappresentante per la sicurezza del sito produttivo</i> (introdotto dalla l. n. 123/2007). |
| Obblighi a carico dei datori di lavoro |
| Obbligo alla nomina del rappresentante del servizio di prevenzione e protezione (art. 8, d.lgs. n. 626/1994), obbligo di indizione della riunione periodica per la valutazione dei rischi, obblighi in tema di prevenzione incendi, formazione e informazione dei lavoratori oltre agli obblighi generali di tutela (art. 3, d.lgs. n. 626/1994). Il datore di lavoro deve consegnare al rappresentante dei lavoratori per la sicurezza copia del documento di valutazione del rischio e copia del registro degli infortuni (<i>l. n. 123/2007</i>). |

Obblighi a carico dei lavoratori

Oltre agli obblighi generali di tutela di cui all'art. 5 del d.lgs. n. 626/1994 i lavoratori alle dipendenze delle imprese appaltatrici e subappaltatrici sono tenuti ad esporre la tessera di riconoscimento che contiene fotografia, generalità e indicazione del datore di lavoro. *Il lavoratore che non provvede ad esporre la tessera di riconoscimento è punito con la sanzione amministrativa da euro 50 a euro 300.*

Sicurezza nelle esternalizzazioni

Nei contratti di somministrazione, appalto e subappalto devono essere specificamente indicati i costi relativi alla sicurezza (art. 3, l. n. 123/2007). I datori di lavoro devono promuovere il coordinamento e la cooperazione, elaborando un unico documento di valutazione del rischio che indichi le misure utilizzate per eliminare le interferenze (art. 3, comma 7, d.lgs. n. 626, modificato dalla l. n. 123). Nell'ambito delle attività svolte in regime di appalto o subappalto il personale occupato dall'impresa appaltatrice deve essere munito di apposita tessera di riconoscimento, obbligo gravante anche sui lavoratori autonomi che sono tenuti a provvedervi per proprio conto. Nel caso in cui abbiano alle proprie dipendenze meno di 10 lavoratori l'obbligo può essere assolto mediante annotazione su apposito registro vidimato dalla Direzione provinciale del lavoro territorialmente competente.

Apparato sanzionatorio

Il personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, anche su segnalazione delle Amministrazioni Pubbliche secondo le rispettive competenze, può adottare provvedimenti di sospensione di un'attività imprenditoriale qualora riscontri l'impiego di personale non risultante dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria in misura pari o superiore al 20% del totale dei lavoratori regolarmente occupati, ovvero in caso di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale, di cui agli artt. 4, 7 e 9 del d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66, e successive modificazioni, ovvero di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro. L'adozione del provvedimento di sospensione è comunicata alle competenti Amministrazioni, al fine dell'emanazione da parte di queste ultime di un provvedimento interdittivo alla contrattazione con le Pubbliche Amministrazioni ed alla partecipazione a gare pubbliche di durata pari alla citata sospensione, nonché per un eventuale ulteriore periodo di tempo non inferiore al doppio della durata della sospensione e comunque non superiore a 2 anni.

Condizioni per la revoca del provvedimento da parte del personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale di cui al comma 1 sono:

- a) la regolarizzazione dei lavoratori non risultanti dalle scritture o da altra documentazione obbligatoria;
- b) l'accertamento del ripristino delle regolari condizioni di lavoro nelle ipotesi di reiterate violazioni della disciplina in materia di superamento dei tempi di lavoro, di riposo giornaliero e settimanale, di cui al d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66, o di gravi e reiterate violazioni della disciplina in materia di tutela della salute e della sicurezza sul lavoro;
- c) il pagamento di una sanzione amministrativa aggiuntiva rispetto a quelle di cui al comma 3 della legge pari ad 1/5 delle sanzioni amministrative complessivamente irrogate.

È comunque fatta salva l'applicazione delle sanzioni penali, civili e amministrative vigenti.

Nel caso in cui siano violate le disposizioni relative all'esibizione della tessera di riconoscimento per il personale delle imprese appaltatrici e subappaltatrici, al datore di lavoro può essere irrogata una sanzione amministrativa da euro 100 ad euro 500 per ciascun lavoratore.

Le comunicazioni obbligatorie dei datori di lavoro

di Silvia Spattini

A ben vedere (cfr. scheda che segue), anche la normativa in materia di comunicazioni obbligatorie dovute dai datori di lavoro in caso di instaurazione, trasformazione e cessazione di rapporti di lavoro è un esempio degli «adempimenti burocratici e oneri procedurali» (si veda M. Tiraboschi, *Quali sono i vincoli allo sviluppo e alla attrazione di capitali esteri? Burocrazia e iper-regolazione*; nello stesso senso anche M. Tiraboschi, *L'insostenibile peso della regolazione*, entrambi in *q. Dossier*) che appesantiscono il nostro sistema e costituiscono un ostacolo al dinamismo delle imprese.

La difficoltà maggiore, peraltro, non è tanto l'adempimento degli obblighi previsti, quando piuttosto la loro precisa conoscenza. Sarebbe sostanzialmente impossibile – o quanto meno molto arduo – per una piccola impresa (mediamente dotata di personale impiegatizio esperto in materia) riuscire a ricostruire in modo autonomo il quadro completo delle incombenze

amministrative della gestione dei rapporti di lavoro. Infatti, si tratta di compiere una estenuante caccia al tesoro tra leggi, decreti legislativi, decreti ministeriali e circolari, cosa che rende indubbiamente indispensabili le varie categorie di consulenti ai quali le imprese devono necessariamente affidarsi.

Con la Finanziaria 2007 sono stati inaspriti alcuni adempimenti, come per esempio la comunicazione entro il giorno precedente invece che contestuale come precedentemente previsto (anche se termine mai entrato in vigore). Questa, come altre disposizioni, oscilla tra il favorire l'emersione o la catalizzazione del lavoro irregolare. Infatti, l'obiettivo è la maggiore tutela dei lavoratori e l'incremento della legalità, ma il provvedimento rischia contemporaneamente di avere effetti negativi portando, in particolare per rapporti di lavoro discontinui, stagionali, occasionali, a preferire l'irregolarità, piuttosto che notevoli incombenze amministrative e organizzative per le imprese.

strative e organizzative per le imprese.

Ora, l'introduzione (da tempo ipotizzata e già sperimentata con successo in alcune realtà regionali) delle comunicazioni obbligatorie per via telematica (si veda il dm 30 ottobre 2007, in Indice A-Z, voce *Collocamento*) sembra una novità importante nell'ottica di uno snellimento delle procedure amministrative e un risparmio di tempo, non solo per aziende, ma anche per i Centri per l'impiego.

Ma, in realtà, se in parte possono essere velocizzate le procedure di compilazione e invio delle comunicazioni, le norme vigenti rendono difficile se non impossibile una vera semplificazione.

Silvia Spattini

Ricercatore

Fondazione «Marco Biagi»

Università degli studi

di Modena e Reggio Emilia

Scheda sulle comunicazioni obbligatorie e le nuove modalità di trasmissione

| Obblighi di comunicazione |
|---|
| In caso di <i>instaurazione, trasformazione e cessazione</i> di rapporti di lavoro, i datori di lavoro sono obbligati ad inviare al servizio competente per territorio la relativa comunicazione. |
| Destinatario della comunicazione |
| <p><i>Servizio competente</i> nel cui ambito territoriale è ubicata la <i>sede di lavoro</i>.</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Servizio competente</i>: «i centri per l'impiego [...] e gli altri organismi autorizzati o accreditati a svolgere le previste funzioni, in conformità alle norme regionali e delle Province autonome di Trento e Bolzano». La specifica normativa delle Regioni e delle Province autonome in materia di organizzazione dei servizi per l'impiego definisce quali sono i servizi competenti. - <i>Sede di lavoro</i>: luogo in cui si svolge la prestazione di lavoro. |
| Tipologie di rapporti di lavoro soggette all'obbligo di comunicazione preventiva |
| <ul style="list-style-type: none"> - Rapporto di lavoro subordinato. - Rapporto di collaborazione coordinata e continuativa. |

- Rapporto di collaborazione coordinata e continuativa nella modalità a progetto.
- Rapporto di collaborazioni occasionali di cui all'art. 61, comma 2 (c.d. mini-co.co.co.).
- Contratto di agenzia e rappresentanza commerciale caratterizzati dal coordinamento, dalla continuità e dalla personalità della prestazione.
- Rapporto di socio lavoratore di cooperativa.
- Rapporto di associato in partecipazione con apporto lavorativo.
- Prestazioni sportive.
- Prestazioni rientranti nel settore dello spettacolo.
- Tirocini formativi (non curricolari).

Soggetti obbligati alla comunicazione

- Datori di lavoro privati (compresi datori di lavoro agricoli).
- Committenti, in caso di rapporto di lavoro autonomo soggetto alla comunicazione.
- Enti pubblici economici.
- Pubbliche Amministrazioni.
- Soggetti ospitanti di tirocini formativi.

Contenuti della comunicazione

- *Instaurazione di un rapporto di lavoro*: la comunicazione deve indicare i dati anagrafici del lavoratore, la data di assunzione, la data di cessazione qualora il rapporto non sia a tempo indeterminato, la tipologia contrattuale, la qualifica professionale e il trattamento economico e normativo applicato.
- *Trasformazione e proroga*: devono essere comunicate le seguenti variazioni del rapporto:
 - a) trasformazione da rapporto di tirocinio e di altra esperienza assimilata a rapporto di lavoro subordinato;
 - b) proroga del termine inizialmente fissato;
 - c) trasformazione da tempo determinato a tempo indeterminato;
 - d) trasformazione da tempo parziale a tempo pieno;
 - e) trasformazione da contratto di apprendistato a contratto a tempo indeterminato;
 - f) trasformazione da contratto di formazione e lavoro a contratto a tempo indeterminato;
 - g) trasferimento del lavoratore;
 - h) distacco del lavoratore;
 - i) modifica della ragione sociale del datore di lavoro;
 - j) trasferimento d'azienda o di ramo di essa.
- *Cessazione*: la comunicazione deve indicare il nome e la qualifica del lavoratore, nonché la data di cessazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato e del rapporto di lavoro a tempo determinato qualora la scadenza non coincida con la data finale indicata al momento della comunicazione di assunzione.
In caso di rapporto di lavoro autonomo, deve essere comunicata la data di cessazione del rapporto nel caso in cui non fosse stata indicata nella comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro ovvero in caso di non coincidenza con la stessa.

Termini per le comunicazioni

- *Instaurazione di un rapporto di lavoro*: comunicazione preventiva, entro il giorno precedente (cioè entro le ore 24 del giorno precedente).
Eccezioni:
 - a) *assunzioni d'urgenza connessa a «esigenze produttive»*: entro il giorno antecedente una comunicazione sintetica (dati essenziali riferiti alla data di inizio della prestazione lavorativa e alle generalità del datore di lavoro e del lavoratore (ragione sociale, nome e cognome, codice fiscale), seguita da normale comunicazione entro 5 giorni successivi.

b) *assunzioni effettuate a causa di «forza maggiore»*, in caso di avvenimenti di carattere straordinario (incendi, alluvioni, terremoti, ecc.) che il datore di lavoro non può oggettivamente prevedere e che impongono un'assunzione immediata: entro 5 giorni successivi.

- *Trasformazione del rapporto di lavoro*: entro 5 giorni.
- *Cessazione del rapporto di lavoro*: entro 5 giorni.

Modalità di comunicazione

La comunicazione deve avvenire mediante documentazione avente data certa di trasmissione.

- *Nuove modalità di comunicazione*, a decorrere dall'entrata in vigore del dm del 30 ottobre 2007:

- a) trasmissione delle comunicazioni esclusivamente attraverso i *servizi informatici* resi disponibili dai servizi competenti;
- b) ricevuta di avvenuta trasmissione con indicazione di data e ora (data certa di trasmissione).

Deroga:

per i datori di *lavoro domestico* la trasmissione dei moduli è consentita anche con modalità diverse, purché idonee a documentare la data certa di trasmissione (vecchie modalità di trasmissione: fax, raccomandata, consegna diretta).

Eccezione:

in caso di mancato funzionamento del sistema informatico, obbligo all'invio di una comunicazione sintetica d'urgenza (con apposito modulo *Unificato Urg*). Permane poi l'obbligo all'invio della comunicazione ordinaria tramite il sistema informatico.

- *Modulistica*

- a) *Unificato Lav*: modulo per le comunicazioni obbligatorie;
- b) *Unificato Urg*: modulo per le comunicazioni di assunzione effettuate in casi di urgenza connessa ad esigenze produttive e in caso di malfunzionamento dei servizi informatici;
- c) *Unificato VARDatori*: modulo per la comunicazione di variazione della ragione sociale, del trasferimento d'azienda o di ramo di essa.

- *Regime transitorio*

L'obbligo di invio esclusivo tramite servizi informatici decorre dal 1° marzo 2008.

Pluriefficacia della comunicazione

A decorrere dall'entrata in vigore del dm del 30 ottobre 2007, le comunicazioni inviate al servizio competente per via telematica sono valide ai fini dell'assolvimento degli obblighi di comunicazione nei confronti degli altri enti a cui è dovuta la comunicazione (Inail, Inps, Direzioni regionali e provinciali del lavoro, altri enti previdenziali, Prefettura – Ufficio territoriale del Governo).

Sanzioni

- *Comunicazione di assunzione*: omissione o ritardo (giorno precedente) nell'invio, sanzione da 100 a 500 euro.
- *Comunicazione di trasformazione e proroga*: omissione o ritardo (entro 5 giorni), sanzione da 100 a 500.
- *Comunicazione di cessazione*: omissione o ritardo (entro 5 giorni), sanzione da 100 a 500.

Agenzie di somministrazione di lavoro

Termini per la comunicazione

Possono effettuare le comunicazioni di *assunzione*, *cessazione* e *proroga* del rapporto di lavoro dei lavoratori in somministrazione *entro il 20° giorno* del mese successivo a quello in cui è avvenuta l'assunzione, cessazione e proroga dei medesimi rapporti di lavoro.

Modulistica

Unificato Somm: modulo per le comunicazioni obbligatorie delle Agenzie di somministrazione.

Sanzioni

Comunicazione di assunzione, proroga e cessazione per le Agenzie di somministrazione: omissione o ritardo (entro 20° giorno del mese successivo), sanzione da 50 a 250 euro.

Scuola internazionale di Dottorato in Diritto delle relazioni di lavoro Ciclo di seminari specialistici

Modena
Lunedì 10 dicembre 2007
Fondazione Marco Biagi

LA CRISI DELLE RELAZIONI SINDACALI NEL SETTORE DEI TRASPORTI: SERVONO NUOVE REGOLE?

Ore 14.30 - 15.00
Relazione introduttiva

Le relazioni industriali nei trasporti tra regole e conflitto

Maria Rita Iorio, *Ricercatore ADAPT Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"*

Ore 15.00 - 16.30
Interventi programmati

Le anomalie del modello italiano: il caso Alitalia

Cesare Stumpo, *Segretario generale Assaereo*

Le relazioni industriali nel settore portuale: un modello di successo?

Luigi Robba, *Segretario generale Assopirti*

L'equo contemperamento tra diritto di sciopero e diritti costituzionali nel settore dei trasporti

Paolo Carcassi, *Segretario Confederale UIL*
Giovanni Luciano, *Segretario Generale Fit/Cisl Ferrovieri*

Ore 16.30 - 18.00
Introduce e coordina il dibattito

Clara Enrico, *Università degli studi di Genova*

Al sito www.fmb.unimore.it maggiori informazioni

La partecipazione è libera e aperta a tutti

Per iscriversi è sufficiente inviare il modulo di adesione compilato all'indirizzo csm@unimore.it oppure al n. di fax 059.205.6068

I vincoli alle esternalizzazioni mediante appalto nel settore privato

di Chiara Bizzarro

La regolazione del lavoro in appalto solleva tradizionalmente il tema centrale del difficile temperamento tra istanze di tutela del lavoro e flessibilità dell'organizzazione di impresa. Esemplificativa in questo senso la vicenda relativa alla legge n. 1369/1960, la difficile applicazione del divieto di interposizione, il farraginoso meccanismo di autorizzazione per la deroga al principio di parità di trattamento, la deroga stessa alla parità di trattamento per attività oggi ricondotte alla somministrazione di lavoro a tempo indeterminato, la controversa nozione di appalto endoaziendale. Tutti vincoli che si sono tradotti in gravosi oneri per le imprese rispetto a soluzioni organizzative nuove e competitive e che, per la loro ineffettività, non hanno raggiunto l'obiettivo di tutela del lavoro, soprattutto nel settore degli appalti di servizi. In questo quadro, la Legge Biagi ha introdotto elementi di chiarezza recependo gli orientamenti evolutivi della giurisprudenza. Ancora irrisolto tuttavia il nodo fondamentale della materia: il venir meno della persistente (e spesso equivoca) distinzione tra interposizione e appalto, a fronte della individuazione di una regolazione unica della relazione trilaterale rispetto alla quale si inserisca una piena corresponsabilità del datore di lavoro formale e dell'utilizzatore.

Una questione, questa, su cui anche il quadro comparato e il Libro Verde sollecitano a riflettere.

Proprio dalla prospettiva della effettività delle tutele, piuttosto che da quella incerta derivante da astratti schemi qualificatori, la Legge Biagi, nella regolazione del lavoro in appalto, ha seguito la via di generalizzare a tutte le tipologie di appalto, e per tutti i settori, la responsabilità solidale del committente a tutti i debiti connessi all'utilizzo del lavoro dipendente, analogamente a quanto accade per la somministrazione di lavoro. La stessa strada è stata seguita anche nell'ambito delle invero e alquanto numerose riforme che sono intervenute sulla materia nel corso dell'ultimo anno. La responsabilità solidale è stata estesa a tutta la filiera degli appalti investendo le imprese committenti di un ulteriore profilo di responsabilità relativamente ai lavoratori alle dipendenze del subappaltatore. Proprio tali interventi, tuttavia, sollevano non pochi dubbi dalla prospettiva dei vincoli e rigidità che hanno imposto sulla materia. Se pienamente condivisibile risulta l'opzione di valorizzare lo strumento della solidarietà, non si capisce perché sia stata estesa la responsabilità solidale del committente anche ai debiti dell'appaltatore come sostituto di imposta, se non per mere esigenze di continuità del gettito che si traducono in una alterazione delle normali dinamiche dei rapporti tra le imprese. Analogamente del tutto controverso appare l'intervento, contenuto nel Decreto Bersani e mai divenuto operativo, che impone al

committente un vero e proprio onere di controllo e verifica (a priori) sulla regolarità della gestione della forza-lavoro da parte dell'appaltatore. Altrettanto equivoci, anche per la propensione a generalizzare - indiscriminatamente, a tutti i settori e a tutte le tipologie di appalto, soluzioni specifiche -, sono i più recenti interventi in materia di cartellini identificativi (misura originariamente pensata per l'edilizia), il vincolo di contenuto, in caso di stipulazione del contratto di appalto, relativo all'indicazione nel contratto di una apposita voce di spesa relativa al costo della sicurezza (obbligo anche in questo caso originariamente introdotto per il settore edile), la rinnovata equivocità, in materia di salute e sicurezza, relativamente alle modalità di realizzazione dell'obbligo di coordinamento circa le misure di sicurezza a carico del committente in caso di pluralità di appalti interni al ciclo produttivo dell'impresa.

Chiara Bizzarro
Assegnista di ricerca
Scuola internazionale
di Alta formazione in Relazioni
industriali e di lavoro
Adapt - Fondazione «Marco Biagi»
Università degli studi di Modena
e Reggio Emilia

Vincoli alle esternalizzazioni produttive mediante appalto nel settore privato Quadro generale

| Limiti di ricorso all'appalto |
|---|
| - <i>Legali</i> : non presenti. - <i>Contrattuali</i> : da verificare con riferimento al Ccnl applicabile. |
| Oneri di forma e di contenuto |
| - <i>Formali</i> : non presenti. - <i>Di contenuto</i> : indicazione dei costi relativi alla sicurezza sul lavoro. |

| Responsabilità del committente | |
|--|--|
| Responsabilità solidale | Responsabilità in tema di salute e sicurezza |
| <i>Ambito di applicazione:</i> dipendenti dell'appaltatore e del subappaltatore. | <i>Ambito di applicazione:</i> lavori all'interno della azienda, o di una singola unità produttiva della stessa, nell'ambito dell'intero ciclo produttivo dell'azienda medesima. |
| <i>Oggetto:</i> debiti retributivi e contributivi + debiti del sostituto di imposta relativi ai redditi corrisposti a lavoratori dipendenti + danni derivanti da infortuni sul lavoro non indennizzati dall'Inail. | <i>Oggetto:</i> verifica dell'idoneità tecnico-professionale delle imprese appaltatrici; obbligo di fornire informazioni dettagliate sui rischi specifici esistenti nell'ambiente in cui sono destinati ad operare e sulle misure di prevenzione e di emergenza adottate; obbligo di cooperazione con l'appaltatore nella attuazione delle misure di prevenzione e protezione dai rischi sul lavoro incidenti sull'attività lavorativa oggetto dell'appalto; obbligo di coordinamento degli interventi di protezione e prevenzione dai rischi cui sono esposti i lavoratori mediante la elaborazione di un unico documento di valutazione dei rischi che indichi le misure adottate per eliminare le interferenze. |
| Conseguenze derivanti dalla errata qualificazione dell'appalto (appalto irregolare) | |
| Sanzioni penali | Conseguenze sull'imputazione del rapporto di lavoro |
| Nei casi di appalto non genuino (somministrazione di lavoro svolta da parte di un soggetto non autorizzato), l'utilizzatore e il somministratore sono puniti con la pena della ammenda di euro 50 per ogni lavoratore occupato e per ogni giornata di occupazione. Se vi è sfruttamento dei minori, la pena è dell'arresto fino a 18 mesi e l'ammenda è aumentata fino al sestuplo. <i>(Si segnala, in discussione in Parlamento, un'ulteriore aggravamento di queste sanzioni come misura di contrasto allo sfruttamento del lavoro irregolare).</i> | In caso di appalto non genuino (somministrazione di lavoro svolta da parte di un soggetto non autorizzato), il lavoratore interessato può chiedere, mediante ricorso giudiziale a norma dell'articolo 414 del Codice di procedura civile, notificato anche soltanto al soggetto che ne ha utilizzato la prestazione, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di quest'ultimo. |

Approfondimenti e documentazione

Per ulteriori approfondimenti si veda il sito www.fmb.unimore.it, Indice A-Z

Si vedano in particolare le voci *Flexicurity*, *Lavoro irregolare*, *Libro Verde sul futuro del diritto del lavoro*.

Segnaliamo i seguenti documenti:

Libro Verde sul futuro del diritto del lavoro

Studi – ricerche – percorsi di lettura

- Scuola di Alta formazione in Relazioni industriali e di lavoro, *Tablelle comparate sulla legislazione del lavoro*
 - Il lavoro a termine nei principali Paesi Ue
 - Il lavoro a tempo parziale nei principali Paesi Ue
 - Le conseguenze del licenziamento illegittimo in Europa
 - La somministrazione di lavoro somministrazione
- 2007 – World Economic Forum – Global Competitiveness Report – Testo esteso consultabile sul sito www.gcr.weforum.org
- 2007 – Banca Mondiale, Doing Business 2008. Comparing Regulations in 178 Economies. Overview
- 2007 – Banca Mondiale, Doing Business 2008. Comparing Regulations in 178 Economies. Italy

Lavoro irregolare

Documentazione comunitaria

- 24 ottobre 2007 – Commissione Europea – Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato Economico e Sociale Europeo e al Comitato delle Regioni – Rafforzare la lotta al lavoro sommerso, COM(2007)628 def.

Flexicurity

Contrattazione collettiva – Relazioni industriali

- Ottobre 2007 – BUSINESSEUROPE, UEAPME, CEEP, ETUC – Key challenges facing European labour markets: a joint analysis of European Social Partners
-

ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI INTERNAZIONALI E COMPARATI SUL DIRITTO DEL LAVORO E SULLE RELAZIONI INDUSTRIALI

Direttore

Michele Tiraboschi

Redazione

Marouane Achguiga; Carmen Agut Garcia; Francesco Basenghi; Eliana Bellezza; Bellinvia Tiziana; Chiara Bizzarro; William Bromwich; Giuliano Cazzola (*senior advisor*); Alessandro Corvino; Lorenzo Fantini; Rita Iorio; Simona Lombardi; Stefano Malandrini; Flavia Pasquini; Niccolò Persico; Pierluigi Rausei; Alberto Russo; Olga Rymkevitch; Anna Maria Sansoni; Simone Scagliarini; Iacopo Senatori; Carlotta Serra; Silvia Spattini; Chiara Todeschini

Coordinatore di redazione

Marina Bettoni

La documentazione è raccolta in collaborazione con:

CISL – Dipartimento del mercato del lavoro

CONFCOMMERCIO – Servizio sindacale

CONFINDUSTRIA – Ufficio relazioni industriali e affari sociali

UIL – Dipartimento del mercato del lavoro

La giurisprudenza di merito è raccolta in collaborazione con:

Assindustria Genova

Associazione Industriale Bresciana

Associazione Industriali della Provincia di Vicenza

Confindustria Bergamo

Unione degli Industriali della Provincia di Pordenone

Unione degli Industriali della Provincia di Treviso

Unione degli Industriali della Provincia di Varese

Unione Industriale Torino

Soci ADAPT

Abi; Adecco; Agens; Agenzia Regionale per il Lavoro – Regione Lombardia; Ailt; Ali S.p.A.; Ancc – Coop; Ance; Aplà; Associazione Industriali della Provincia di Vicenza; Assaereo; Banca Popolare Emilia Romagna; Barilla G. e R. F.lli S.p.A.; Cisl; Cna Nazionale; Cna Modena; Comune di Milano; Comune di Modena; Confapi; Confartigianato; Confcommercio; Concooperative – Elabora; Confindustria; Confindustria Bergamo; Confsal; Coopfond – Legacoop Nazionale; CSQA Certificazioni S.r.l.; Electrolux – Italia S.p.A.; Esselunga S.p.A.; Fastweb; Federalberghi; Federdistribuzione; Federmeccanica; Filca – Cisl; Fipe; Fondazione Studi – Consulenti del Lavoro; Générale Industrielle S.p.A.; Gruppo Cremonini S.p.A.; Il Sole 24 Ore; Inail; Inps; Italia Lavoro S.p.A.; Legacoop Emilia Romagna; Manutencoop; Meta S.p.A.; Metis S.p.A.; Micron Technology Italia S.r.l.; Movimento Cristiano Lavoratori; Obiettivo Lavoro; Poste italiane S.p.A.; Provincia di Bergamo; Provincia di Verona; Randstad Group Italia S.p.A.; Telecom S.p.A.; Ugl; Uil; Umana S.p.A.; Unindustria Treviso; Vedior.