

AREEL

Febraio 2005
Aggiornamento 10 marzo 2005

europa lavoro economia

Newsletter mensile di approfondimento su Occupazione,
affari sociali e politica economica

**Un progetto per
seguire l'Italia
che cresce,
di Enrico Letta**

**La Commissione
rilancia la Strategia
di Lisbona**

**Dall'Istat le prime
indicazioni sulla sorte
delle co.co.co. dopo
la riforma Biagi,
di Michele Tiraboschi**



AREL

Europa Lavoro Economia
Supplemento mensile di **AREL Attività
Parlamentare e Legislativa**

Periodico mensile edito da Arel Servizi srl
Registrazione al Trib.le Civile di
Roma n. 402 del 22/06/1990

Realizzato da **Arel**
in collaborazione con
Fondazione Marco Biagi
e il contributo dello
Studio Pirola Pennuto Zei & Associati

Direttore responsabile:
Enrico Letta

Coordinamento scientifico:
Michele Tiraboschi

Coordinamento redazionale:
Marco Meloni

Redazione:
**Chiara Bizzarro, Luigi Degan,
Marianna Madia, Monica Nardi,
Carlotta Serra**

in copertina: Sede del Parlamento Europeo, Bruxelles

Editoriale

Europa, Lavoro, Economia.
Un progetto per seguire l'Italia che cresce, *di Enrico Letta*

Primo piano

La Commissione rilancia la Strategia di Lisbona

In Europa

Eurobarometro per l'Agenda di Lisbona
Rapporto sull'attuazione della carta europea per le piccole
imprese
Attuazione delle politiche dell'occupazione
Pari opportunità nel 2005
Nuovi diritti per chi viaggia in aereo
Orario di lavoro: accordo più ampio
Cambiamento climatico e strategia UE
Una migliore informazione ambientale
Riunioni ecofin di febbraio e marzo: intesa sul patto di stabilità

Verso Lisbona? Qualche numero

Crescita del Pil e spese in R&S: Ue-25 e Italia e confronto

Focus Europa-Italia

Dall'Istat le prime indicazioni sulla sorte delle co.co.co. dopo la
riforma Biagi, *di Michele Tiraboschi*

Il contratto a tempo determinato come strumento negoziale
di natura speciale. I primi orientamenti della giurisprudenza di
merito, *di Donatella Cungi e Giovanna Giannelli*

Le idee

Giangiaco Nardozi, Miracolo e declino. Italia tra
concorrenza e protezione

Giulio Sapelli, Giochi proibiti.

Enron e Parmalat, capitalismi a confronto

Antonio Messia, Antonio Passaro, La politica sospesa

Matt Browne, Patrick Diamond, Ripensare la terza via

Europa, Lavoro, Economia. Un progetto per seguire l'Italia che cresce

L'andamento dell'economia italiana negli ultimi quattro anni, con un tasso di crescita medio annuale inferiore all'1%, impone un ripensamento generale del modello di sviluppo del nostro Paese. "Oltre il declino", dunque. Una formula forse abusata, che diventa urgente riempire di contenuti. Per il riposizionamento strutturale del nostro Paese sono necessarie scelte coraggiose, sensibili al tempo che viviamo. E, soprattutto, scelte europee.

La diffidenza verso l'Unione europea non è più lecita: il rischio paradossale è screditare se stessi. Il nostro sviluppo passa, inevitabilmente, dall'armonizzazione tra le politiche degli Stati membri, e dalla convergenza delle performance di crescita. In questo quadro, l'Agenda di Lisbona – conoscenza, dinamismo, competitività – deve essere perseguita con rigore e creatività. Per centrare quegli obiettivi, adattando i mezzi alle peculiarità proprie di ogni economia.

Eppure, le linee guida indicate a Lisbona nel 2000 sono rimaste voci che, seppure condivise, non sembrano trovare, nelle politiche nazionali, adeguato spazio in proposte di attuazione concrete e tempestive. Un'inversione di tendenza rapida e intelligente, che convogli energie verso i settori in espansione ad alta intensità di capitale intangibile, può consentire all'economia europea, e italiana in particolare, di adattare il proprio modello di sviluppo alla nuova competizione internazionale.

Seguire l'impostazione dell'Agenda di Lisbona significa anche avere l'obiettivo di migliorare i dati occupazionali, soprattutto per donne, giovani e anziani. Un'occupazione migliore, che sappia conciliare dosi giuste di protezione e flessibilità, attraverso politiche del lavoro adeguate, che realizzino una rete efficiente di ammortizzatori sociali e, al contempo, favoriscano la formazione continua.

Dunque, Europa, Lavoro, Economia. Questo l'orizzonte delle politiche per migliorare lo sviluppo e il benessere dell'Italia. Questi, da sempre, i settori di indagine privilegiati dell'AREL. Queste le ragioni che ci hanno spinto a realizzare la Newsletter: capire, realmente e costantemente, a che punto siamo. Seguire ogni mese i passi avanti dell'Europa nel percorso di accrescimento di capitale umano, innovazione, e buona occupazione, e la lisbonizzazione delle politiche economiche del nostro Paese.

Enrico Letta

Una Newsletter che costituisce la naturale evoluzione del Bollettino di aggiornamento sulle politiche del lavoro che, ormai da quattro anni, realizziamo per i nostri associati, anche attraverso il contributo di prestigiose collaborazioni. Un Bollettino che ha avuto come primo direttore scientifico Marco Biagi, che, insieme a Michele Tiraboschi, ha creduto alla possibilità di creare, all'AREL, un luogo di confronto aperto e tollerante, che ponesse al centro della propria riflessione le politiche per la modernizzazione del mercato del lavoro e per la competitività della nostra economia. Un impegno e un rapporto che è continuato anche dopo il sacrificio di Marco Biagi, con i suoi allievi, e che ora si rafforza grazie alla collaborazione con la fondazione che porta il suo nome, nella memoria di un contributo di idee e di coraggio che costituisce patrimonio condiviso del nostro Paese.

Speriamo di incrociare in modo sempre attento le sensibilità e l'interesse dei nostri associati, e di mettere insieme idee e studi che possano rappresentare uno stimolo costante per riflettere sull'attuazione di scelte decisive per il futuro. Al gruppo di lavoro che segue questo progetto, a Michele Tiraboschi che ne cura il coordinamento scientifico, ai ricercatori della Fondazione Marco Biagi e allo Studio Pirola Pennuto Zei e Associati, che collaborano alla realizzazione della Newsletter, un grazie e un augurio di buon lavoro.

Azioni concrete per uno sviluppo sostenibile dell'Unione europea La Commissione rilancia la Strategia di Lisbona

A Lisbona, cinque anni fa, i capi di Stato e di governo dei Paesi membri hanno definito degli obiettivi per rendere l'Unione europea l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica del mondo. Una crescita di qualità, solidale e duratura: questo l'intento formulato nella città portoghese nel 2000. Dieci anni – il raggiungimento del traguardo previsto nel 2010 – per far letteralmente esplodere tutto il potenziale di crescita dell'Unione.

Dopo cinque anni, a metà del percorso, il bilancio non è confortante. Pur continuando a condividere le linee guida fissate a Lisbona, la Commissione, in una Comunicazione rivolta al prossimo Consiglio europeo di primavera del 22 e 23 marzo, sottolinea che i progressi compiuti sono insufficienti. Serve più energia all'economia dell'Unione, attraverso una Strategia di Lisbona rinnovata, volta a migliorare realmente la produttività e la crescita senza dichiarazioni di intenti poco coordinate. Per dare concretezza all'Agenda di Lisbona, occorre mettere a punto una vera e propria azione comune europea. A tal fine, la Commissione, il 2 febbraio da Bruxelles, rilancia la sfida, identificando alcune strade fondamentali.

Anzitutto, la necessità di una delimitazione dettagliata delle azioni da promuovere. Gli scarsi risultati raggiunti con l'enunciazione degli obiettivi, hanno, infatti, mostrato che non basta decidere le mete, se esse non vengono accompagnate dalle misure per concretizzarle.

Inoltre, per realizzare un salto di qualità, bisogna coinvolgere attivamente tutti coloro che beneficerebbero dell'attuazione dell'Agenda. Una maggiore mobilitazione delle parti interessate è perciò auspicabile, insieme a una semplificazione razionale delle procedure di monitoraggio della Strategia a livello di singolo Stato membro. La situazione richiede un partenariato rinnovato tra Stati membri e Unione, che sensibilizzi tutti i soggetti e le istituzioni, per costruire un metodo di lavoro efficace tra i vari livelli di governo. Il processo virtuoso identificato a Lisbona deve andare avanti in maniera proficua, e la responsabilità di tale progresso deve essere condivisa a livello europeo e nazionale, con una chiara distinzione delle competenze tra Commissione, Consiglio e Parlamento europeo da una parte, e singoli governi nazionali dall'altra. Tra le varie proposte della Commissione, spicca quella relativa alla designazione di un responsabile scelto dagli Stati membri, il

«signor» o la «signora Lisbona», che dovrebbe coordinare i programmi di azione nazionali adottati dagli Stati membri, e i cui contenuti racchiudono gli impegni assunti dagli Stati a seguito di dibattiti nazionali.

Uno sguardo attento, poi, va rivolto agli aspetti economici e monetari, in particolare per stabilire un quadro macroeconomico solido che – con un’adeguata Riforma del Patto di Stabilità e Crescita, e un ragionevole conferimento di fondi al bilancio dell’Unione nel quadro delle prospettive finanziarie per il periodo 2007-2013 – costituisce un’ulteriore precondizione a una crescita di lungo periodo.

Per garantire un avvenire migliore alle nostre generazioni e a quelle future – anche alla luce delle sfide poste dalle economie emergenti come la Cina e l’India, che crescono a tassi galoppanti, e delle tendenze demografiche in atto – è opportuno, secondo la Commissione, riposizionare Lisbona, dotando le priorità del 2000 di un concreto programma di azione. Investimenti, innovazione e lavoro sono i percorsi che, da Bruxelles, ci vengono indicati: modalità che non definiscono una serie di compartimenti stagni, bensì un insieme completo di riforme che si rafforzano l’una con l’altra.

L’Unione deve diventare una calamita capace di attrarre investimenti e lavoratori, attraverso uno sforzo per far crescere l’apertura dei mercati, la concorrenza e le infrastrutture. Le PMI vanno, per questo, sostenute, con interventi che mirino a garantire un ambiente migliore e a stimolare l’imprenditorialità. Il completamento del mercato unico costituisce, in questo senso, un tassello fondamentale, in particolare nei settori dei servizi, delle pubbliche utilità, dei mercati pubblici, dei servizi finanziari e delle professioni regolamentate. Si stima che un mercato unico dei servizi determinerebbe, da solo, un incremento di Pil dello 0,6%, e una spinta dello 0,3% all’occupazione. La Commissione insiste particolarmente sul valore della concorrenza, che assume un ruolo insostituibile per far ripartire la produttività dell’Unione. Proprio per promuovere una maggiore concorrenza, e ridare fiducia ai consumatori, si auspicano riforme che riducano e rielaborino gli aiuti di Stato, diminuendo, contemporaneamente, gli oneri amministrativi e burocratici inutili. L’apertura dei mercati non deve, poi, avvenire solamente in ambito comunitario, bensì anche con riferimento ai Paesi terzi, stimolando l’attuazione completa delle decisioni assunte a Doha. Una rete di in-

infrastrutture moderne per facilitare gli scambi e la mobilità, inoltre, influisce notevolmente sulla competitività e, di conseguenza, sulla crescita.

Puntare su conoscenza e innovazione come fattori di sviluppo costituisce un altro aspetto al quale la Commissione dà risalto per guadagnare quote di mercato. L'obiettivo del 3% per le spese in Ricerca e Sviluppo in percentuale di Pil non può essere mancato se si vuole aumentare il tasso di crescita dell'Unione dell'1,7%. In quest'ottica, bisogna attrarre talenti, attraverso la creazione di un Istituto europeo di tecnologia, e promuovere forme di collaborazione tra pubblico e privato, affinché si moltiplichino poli di innovazione, e nuove tecnologie integrate ed ecocompatibili.

Infine, più occupazione. I posti di lavoro devono crescere e rispondere a criteri di qualità, attraverso politiche attive del lavoro e di formazione continua, e misure per promuovere una vecchiaia attiva. Un nuovo welfare per garantire la sicurezza dei lavoratori, con la promozione parallela di una maggiore flessibilità nel mercato del lavoro e dell'adattabilità della manodopera. Tutto questo affinché ogni giovane possa avere la sua opportunità.

http://europa.eu.int/growthandjobs/pdf/COM2005_024_en.pdf

RIUNIONI ECOFIN DI FEBBRAIO E MARZO: INTESA SUL PATTO DI STABILITÀ

A Bruxelles, il 17 febbraio, si è svolta una riunione del Consiglio Affari economici e finanziari, durante la quale i ministri dell'Economia degli Stati membri si sono concentrati sulla riforma del Patto di Stabilità e Crescita. Oltre all'idea di rafforzare la parte preventiva del Patto, sono state concordate alcune linee guida di politica economica per stimolare l'occupazione e la produttività. Il Consiglio ha adottato una proposta di Direttiva, presentata nel 2003 (COM/2003/613) per modificare la Direttiva CEE/90/434, che migliora il trattamento fiscale degli Stati membri riguardo a fusioni, scissioni e scambio di azioni. Inoltre è stata esposta, durante il Consiglio, l'agenda di lavoro sulle prospettive finanziarie per il 2007-2013, con l'obiettivo di trovare un accordo entro la riunione successiva del 16 e 17 giugno.

<http://www.eu2005.lu/fr/actualites/conseil/2005/02/17ecofin/17ecofin.pdf>

Successivamente, in seguito all'Ecofin del 7 marzo e alle divergenze emerse in merito alle proposte concrete di riforma del Patto, i Ministri dell'Economia degli Stati membri, di nuovo riuniti in via straordinaria il 20 marzo, sono arrivati a un'intesa – che prevede, sostanzialmente, di aumentare il tempo concesso al rientro da eventuali disavanzi eccessivi – e che dovrà essere sottoposta ai capi dei governi e presentata, in un documento complessivo, al Consiglio europeo di primavera del 22 e 23 marzo.

http://www.eu2005.lu/fr/actualites/documents_travail/2005/03/21stab/stab.pdf

EUROBAROMETRO PER L'AGENDA DI LISBONA

Sono stati pubblicati dalla Commissione il 2 febbraio, a Bruxelles, i risultati di un'indagine Eurobarometro basata sulle interviste svolte nei 25 Paesi membri dell'Ue in merito alla Strategia di Lisbona. Il rapporto è suddiviso in sei sezioni. Nella prima parte sono evidenziati gli indicatori socio-economici: come i cittadini europei percepiscono la loro situazione personale, e la situazione nei loro Paesi e nell'Unione, in merito ai diversi aspetti. Per quanto riguarda in particolare le leve economiche, gli autori hanno cercato di rispondere alle domande su: quali siano le priorità per migliorare la performance economica europea; se la globalizzazione sia un'opportunità; se ci sono nuove tecnologie di informazione e comunicazione in Europa; quale po-

sto occupi l'ambiente nello sviluppo economico europeo. Per quanto concerne la situazione occupazionale si sottolinea qual è il livello di confidenza dei cittadini sul tema delle pensioni, e quali sono le soluzioni possibili. Nella parte finale il documento si sofferma sugli strumenti di intervento diretti in materia di occupazione e disciplina pensionistica.

http://europa.eu.int/comm/public_opinion/archives/ebs/ebs_215_en.pdf

RAPPORTO SULL'ATTUAZIONE DELLA CARTA EUROPEA PER LE PICCOLE IMPRESE

Il quinto Rapporto annuale d'informazione sulla Carta europea per le piccole imprese, basato su relazioni dei Paesi membri e pubblicato l'8 febbraio in una Comunicazione della Commissione, rappresenta un'istantanea dei principali sviluppi registrati tra l'autunno 2003 e l'autunno 2004. Il Rapporto non mira a fornire una panoramica completa di tutte le misure esistenti, ma individua i punti di forza e le carenze nell'UE e nei paesi limitrofi, sottolinea le misure nazionali promettenti e contiene una serie di raccomandazioni per le azioni future, rafforzando le politiche di sostegno alle piccole imprese e mantenendo lo slancio teso al raggiungimento dell'obiettivo di Lisbona. La documentazione che accompagna il Rapporto fornisce una panoramica completa delle misure recentemente prese per attuare la Carta da parte degli Stati membri e della Norvegia, dei Paesi candidati, della Moldavia e degli Stati dei Balcani occidentali, nonché da parte della Commissione.

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/it/com/2005/com2005_0030it01.pdf

PARI OPPORTUNITÀ NEL 2005

La relazione della Commissione, pubblicata a Bruxelles il 14 febbraio, ha come oggetto l'uguaglianza tra donne e uomini. Essa è rafforzata dal nuovo Trattato sulla parità dei sessi, e dalla Costituzione per l'Europa che definisce esplicitamente l'uguaglianza come un valore specifico dell'Unione che deve essere promosso non solo all'interno degli Stati membri, ma anche nei suoi rapporti con il resto del mondo. I mutamenti demografici, insieme all'invecchiamento della popolazione e al calo della forza lavoro, continuano a essere una grande sfida nell'Unione europea anche dopo l'allargamento. Particolare attenzione deve essere dedicata, sottolinea la Commissione, a mobilitare l'intero poten-

ziale dell'occupazione femminile, e a aumentare la partecipazione al mercato del lavoro delle donne anziane e delle donne migranti che hanno i tassi di occupazione più bassi. La relazione chiarisce, infine, i principali sviluppi della situazione relativa alle donne e agli uomini nel mercato del lavoro, in rapporto all'istruzione e alla vita sociale.

http://europa.eu.int/eur-lex/lex/LexUriServ/site/it/com/2005/com2005_0044it01.pdf

NUOVI DIRITTI PER CHI VIAGGIA IN AEREO

Il 17 febbraio è entrato in vigore un nuovo Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio (CE 261/2004), in abrogazione del Regolamento CE/295/91, che rafforza i diritti dei passeggeri che usufruiscono del trasporto aereo nell'Unione. Si allarga la tutela in caso di mancato imbarco, annullamento del volo, o ritardo eccessivo, al fine di migliorare la qualità dei servizi delle compagnie aeree e, di conseguenza, di evitare gravi disagi ai passeggeri. Sono inoltre tenute in debita considerazione le esigenze in materia di protezione dei consumatori in generale: vengono previsti, per garantire l'applicazione del Regolamento, meccanismi di informazione puntuali, e l'istituzione di un organo indipendente in ogni Stato membro per gestire le lamentele dei passeggeri. Malgrado, infatti, il Regolamento (CEE) n. 295/91 del Consiglio del 4 febbraio 1991 – che stabiliva norme comuni relative a un sistema di compensazione per negato imbarco nei trasporti aerei di linea – avesse istituito un regime di base per la protezione dei passeggeri, il numero di persone non consenzienti a cui viene negato l'imbarco continua a essere eccessivamente elevato, come pure il numero di persone il cui volo viene cancellato senza preavviso o subisce ritardi prolungati. La Comunità è chiamata pertanto a migliorare le norme di protezione stabilite da tale regolamento, sia per rafforzare i diritti dei passeggeri, sia per fare in modo che, nell'ambito di un mercato liberalizzato, gli aerei operino secondo condizioni armonizzate.

http://europa.eu.int/eulex/pri/it/oj/dat/2004/l_046/l_04620040217it00010007.pdf

ORARIO DI LAVORO: ACCORDO PIÙ AMPIO

Il 21 febbraio è stata pubblicata, a Bruxelles, una sintesi scaturita – a fronte delle divergenti posizioni registrate al-

l'interno degli Stati membri, e sulla base di una proposta di compromesso formulata dalla Presidenza olandese – da un confronto complessivo, promosso dal Consiglio, sulla questione della non-partecipazione (opt-out). A seguito della sessione del 7 dicembre 2004, il Consiglio ha raggiunto un accordo più ampio su due questioni relative alla proposta di direttiva sull'orario di lavoro: estensione fino a due mesi del periodo di riferimento per il calcolo della durata massima dell'orario di lavoro (48 ore), e disposizioni relative ai periodi di reperibilità e riposo sostitutivo.

CAMBIAMENTO CLIMATICO E STRATEGIA UE

Adottata dalla Commissione il 9 febbraio, a Bruxelles, una Comunicazione che definisce le linee guida della strategia riguardante il cambiamento climatico dopo il 2012. Al fine di realizzare le condizioni per uno sviluppo sostenibile, in linea con gli obiettivi di Lisbona, occorre garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico, e promuovere un incremento degli investimenti dell'Ue in ricerca e innovazione per moltiplicare le tecnologie eco-compatibili. La riduzione delle emissioni passa, inoltre, da una partecipazione internazionale allargata e da una maggiore integrazione dei diversi settori.

http://www.europa.eu.int/comm/environment/climat/pdf/comm_en_050209.pdf

UNA MIGLIORE INFORMAZIONE AMBIENTALE

Dal 14 febbraio è entrata in vigore una Direttiva che vincola gli Stati membri ad applicare le nuove regole per garantire al pubblico un accesso migliore all'informazione ambientale. In linea con la Convenzione di Aarhus del 1988, le disposizioni contenute nella nuova Direttiva (2003/4/CE) – in sostituzione di una Direttiva precedente (90/313/CEE) – prevedono una maggiore trasparenza nell'elaborazione delle politiche ambientali, e un coinvolgimento più attivo del pubblico in questo campo.

http://europa.eu.int/eurlex/pri/it/oj/dat/2003/l_041/l_04120030214it00260032.pdf

SPESE IN R&S (in % di PIL, nel 2002)

Ue-25	1,93	Italia	1,16	target Lisbona	3
-------	------	--------	------	----------------	---

Fonte: Eurostat, 24 febbraio

CRESCITA DEL PIL (in %, nel 2004)

Ue-25	2,3	Italia	1,1	target Lisbona	3
-------	-----	--------	-----	----------------	---

Fonte: Eurostat, 2 marzo

Dall'ISTAT le prime indicazioni sulla sorte delle co.co. co. dopo la riforma Biagi

Quale sorte per le collaborazioni coordinate e continuative dopo la riforma Biagi del mercato del lavoro? L'interrogativo ha sollevato non poche polemiche e dibattiti all'indomani dell'approvazione del decreto legislativo n. 276 del 2003 e della conseguente introduzione del c.d. lavoro a progetto (). V'è chi, soprattutto nel sindacato, ha parlato di una operazione gattopardesca: cambiare tutto perché nulla cambi. V'è chi, per contro, ha individuato nell'azione di contrasto delle collaborazioni fittizie la chiave di volta attorno a cui costruire – come auspicato dal governo – un nuovo e più trasparente mercato del lavoro. Qualche autorevole commentatore, come Pietro Ichino, ha addirittura parlato di nuove e inutili rigidità che penalizzano le imprese e la libertà contrattuale di quanti intendono svolgere vere e proprie prestazioni di lavoro autonomo che giustificherebbero, dunque, la deviazione dalle regole del diritto del lavoro.

Più che per la scarsa chiarezza del dato legale, posizioni così diversificate e spesso contrapposte sulla riforma del lavoro a progetto sono state possibili anche perché il fenomeno delle collaborazioni coordinate e continuative è stato, sino ad oggi, poco e male esplorato. Con riferimento a questa variegata realtà contrattuale si è, infatti, a lungo parlato di un esercito di lavoratori precari, pari a circa 2.875.000 lavoratori, tanti quanti sono gli iscritti alla gestione previdenziale separata dell'INPS ().

E' stato un recente rapporto del CNEL (), curato da Aris Accornero, a segnalare l'inattendibilità di questi dati e a sollecitare una più attenta valutazione della realtà contrattuale che normalmente viene fatta ricadere sotto l'insegna della «parasubordinazione». Non solo perché mancate cancellazioni e duplicazioni rendono tale dato non significativo per una misura del numero delle collaborazioni attive. La questione, piuttosto, è che poca o nessuna attenzione è stata sino ad oggi prestata su quelle ipotesi di collaborazione che rappresentano l'attività principale se non esclusiva del collaboratore, ricomprendendo peraltro un elevato numero di amministratori di società e professionisti che nulla hanno a che fare con i concetti di parasubordinazione e tanto meno di precariato.

Sulla base di queste considerazioni l'ISTAT ha recentemente sviluppato una nuova rilevazione per il 2004 delle collaborazioni coordinate e continuative nella rilevazione

di Michele Tiraboschi
(tiraboschi@unimore.it)

sulle forme di lavoro (). Ottenendo risultati importanti e in un certo senso sorprendenti, almeno per quanti non già avvertiti della complessità e articolazione del fenomeno.

Si è così finalmente e definitivamente chiarito che i collaboratori coordinati e continuativi che svolgono tale attività in via principale – e dunque in posizione di potenziale debolezza economica nei confronti del committente – oscillano tra le 380.000 e le 407.000 unità. Poco meno del 2% (1,8) dell'occupazione complessiva, e circa il 6,4 per cento delle posizioni lavorative degli indipendenti registrate nel periodo che va dal 1° gennaio al 31 dicembre 2004.

Alla luce delle rilevazioni ISTAT il fenomeno delle c.d. co.co.co. si è dunque largamente gonfiato. Anche se non mancano motivi di preoccupazione, proprio in considerazione delle stesse rilevazioni ISTAT. Si è infatti scoperto che, di questi 400.000 mila lavoratori, ben il 90% lavora in regime di mono-committenza. Nell'83% dei casi la prestazione lavorativa viene poi svolta nei locali di pertinenza del committente. Mentre poco più del 60% dei collaboratori dichiara di non decidere autonomamente l'orario di lavoro. Dall'insieme di questi dati risulta che circa il 54,% dei collaboratori eroga la propria prestazione a favore esclusivo di un unico committente, presso i locali dell'utilizzatore e secondo tempi di lavoro eterodiretti. Chiari indizi, questi, di una collaborazione dubbia che, il più delle volte, dovrebbe o potrebbe celare un vero e proprio rapporto di lavoro dipendente.

Le rilevazioni dell'ISTAT non consentono ancora di apprezzare il reale impatto della nuova disciplina del lavoro a progetto; e dunque neppure di valutare la portata del tentativo del governo di bonificare il segmento – come visto non così ampio, ma pur sempre quantitativamente significativo – delle collaborazioni fittizie. Anche perché il regime transitorio è ancora in atto. Una prima fase si è infatti chiusa solo il 24 ottobre del 2004, data in cui scadeva la possibilità di mantenere in vita i contratti di collaborazione già in essere al 23 ottobre 2003, mentre è ancora possibile prorogare le collaborazioni coordinate e continuative mediante accordo sindacale. Restano però chiaramente confermate le ragioni di politica del diritto e politica legislativa che hanno spinto all'introduzione della modalità del lavoro a progetto, attraverso cui contrastare utilizzazioni contra legem di collaborazioni che, per modalità di svolgimento e di ingerenza del committente, hanno poco o nulla a che

fare con il concetto di autonomia.

Invero, da queste prime rilevazioni si può ritenere che, con il decreto legislativo n. 276 del 2003, non siano state introdotte nuove rigidità per le imprese. Ma anche che stenti ancora a prendere piede una corretta utilizzazione di queste forme di lavoro che, anzi, forse troppo facilmente sono state convertite nella modalità a progetto anche in assenza dei presupposti oggettivi per attivare una collaborazione autonoma. Circostanza questa riconducibile forse al fatto che, parallelamente al dichiarato giro di vite sulle collaborazioni coordinate e continuative, non sono state offerte alle imprese adeguate alternative, anche per una significativa paralisi della contrattazione collettiva nell'attuazione della legge Biagi. Particolarmente emblematico, da questo punto di vista, è il caso dei call center, che hanno visto completamente depotenziati gli strumenti ipotizzati dal legislatore, primo tra tutti il c.d. staff leasing che comunque avrebbe garantito a questi lavoratori un'assunzione con contratto di lavoro subordinato e – normalmente – a tempo indeterminato. A conferma che, al di là delle intenzioni del legislatore, i tempi delle riforme del lavoro dipendono quasi esclusivamente dai tempi delle parti sociali.

⁽¹⁾ Sul lavoro a progetto cfr., anche per una bibliografia ragionata e per taluni percorsi di lettura, M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, Istituzioni di diritto del lavoro, Giuffrè, Milano, 2004.

⁽²⁾ Dato al 31 dicembre 2003 (ultima informazione disponibile).

⁽³⁾ CNEL, Rapporto sul mercato del lavoro 2003, Roma, luglio 2004, in Bollettino ADAPT (www.csmb.unimo.it).

⁽⁴⁾ Vedila in Bollettino ADAPT (www.csmb.unimo.it).

Il contratto a tempo determinato come strumento negoziale di natura speciale

I primi orientamenti della giurisprudenza di merito nelle decisioni del Tribunale di Firenze del 28 aprile 2004 e del Tribunale di Milano del 4 maggio 2004.

**di Donatella Cungi
e Giovanna Giannelli,
Studio Pirola Pennuto Zei & Associati**

I Tribunali del Lavoro italiani prendono posizione sulle conseguenze applicative dell'entrata in vigore del D. Lgs. 368/2001 in materia di contratto di lavoro a tempo determinato.

Conformemente al principio enunciato nella Direttiva Europea 99/70 ed all'opinione di parte della dottrina, il contratto a termine, la cui legittimità resta esplicitamente soggetta a vaglio giurisdizionale di merito, continua ad essere considerato come strumento negoziale di natura speciale e, dunque, non idoneo, in sé, a costituire un'alternativa ordinaria al contratto a tempo indeterminato.

Le decisioni di merito acquiscono il contrasto con il diverso principio, dettato dalla Circolare ministeriale 1 agosto 2002 n. 42 e condiviso da altra parte della dottrina, che vede invece il contratto a tempo determinato stipulato nel rispetto dei requisiti del D.Lgs. 368/2001 come alternativa ordinaria e di largo respiro al contratto a tempo indeterminato.

A quasi tre anni e mezzo dall'entrata in vigore del D.Lgs. 6 settembre 2001 n. 368, che ha attuato nell'ordinamento giuridico italiano la Direttiva CE 70/99, i tempi paiono finalmente maturi perché i Tribunali del Lavoro italiani si pronuncino su alcuni aspetti pratici del ricorso al contratto a termine come formula negoziale potenzialmente alternativa a quella ordinaria del contratto a tempo indeterminato.

In entrambe le vicende di merito analizzate nelle decisioni citate (pubblicate nel numero di Gennaio 2005 della Rivista Italiana di Diritto del Lavoro, pagg. 194-203), i giudicanti hanno anzitutto preso una netta posizione in merito alla prevalenza della nuova disciplina, più elastica rispetto a quella previgente, in materia di requisiti formali del contratto di assunzione a termine per l'ipotesi di sostituzione del lavoratore assente.

In proposito il giudice milanese ha ritenuto sufficiente, per la validità del contratto, l'indicazione del nominativo del lavoratore da sostituire, negando che vi sia la necessità di indicare ulteriori ragioni a sostegno della legittima scelta di ricorrere ad un contratto a tempo determinato.

Il giudice di Firenze, sullo stesso argomento, ha affrontato la questione da una prospettiva diametralmente opposta, affermando che la nuova disciplina in materia non prevede, in realtà, neppure l'indicazione del nominativo del lavoratore sostituito come requisito di validità del contratto e dichiarando, quindi, legittima la scelta operata dal datore di lavoro siccome motivata da comprovate e dettagliate esigenze di natura organizzativa, peraltro riconosciute in occasione di un pregresso accordo sindacale.

Il dato comune che emerge dalla lettura delle decisioni emesse sul punto è che la necessità di uno stretto rigore formale che aveva caratterizzato la stipulazione di contratti a termine sotto la disciplina previgente (L. 230/62, L. 79/83, L. 56/87) può ormai considerarsi, anche in sede applicativa, definitivamente superata essendo sufficiente, nel caso concreto, che la scelta datoriale di apporre un termine al rapporto sia supportata da motivazioni, che, pur di diverso genere, siano comunque apprezzabili dal punto di vista organizzativo e produttivo.

Parrebbe, in sostanza, finalmente terminata l'era delle conversioni automatiche dei contratti a termine per sostituzione di lavoratore assente pienamente ammissibili dal punto di vista produttivo ma in qualche modo carenti dal punto di vista formale.

Altra questione affrontata dai Tribunali di Firenze e Milano è quella, peraltro già regolamentata in via generale dallo stesso decreto 368, dell'efficacia delle disposizioni integrative in materia contenute nella contrattazione collettiva.

In proposito il Tribunale di Milano ha esplicitamente escluso che, nel caso di ricorso al contratto a termine per far fronte alle necessità aziendali connesse alla fase di start up dell'attività aziendale, possano ritenersi vincolanti i limiti quantitativi posti dalla contrattazione collettiva alla stipulazione di contratti a tempo determinato rispetto alle proporzioni dell'organico aziendale assunto a tempo indeterminato, dovendosi invece ritenere prevalente l'esigenza aziendale di valutare, dopo un periodo determinato e successivo all'assunzione del lavoratore, quali siano le dimensioni dell'organico più appropriate per l'ordinaria conduzione dell'azienda.

Il Tribunale di Firenze, dopo aver escluso che le previ-

sioni contenute nella contrattazione collettiva possano autonomamente estendere, in assenza di autonome ragioni giustificatrici nel caso concreto, lo spazio di manovra entro il quale sia possibile il ricorso al lavoro a termine, ha affermato che la previsione in sede collettiva della possibilità di assumere lavoratori a termine in specifiche circostanze costituisce un elemento di garanzia e di riscontro oggettivo sulla presenza delle ragioni giustificatrici richieste dalla legge per la validità della relativa opzione negoziale.

Proprio quest'ultimo punto della decisione offre, quindi, un'ulteriore conferma del fatto che, anche dopo l'emanazione del decreto 368/2001, il contratto a tempo indeterminato continua in realtà a rappresentare la modalità ordinaria di instaurazione di un rapporto di lavoro subordinato, con la conseguenza che la stipulazione di contratti a termine, pur essendo state abolite le rigide specificazioni contenute nella normativa previgente, è consentita solo in presenza di comprovate ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, peraltro sempre e comunque soggette alla valutazione successiva del giudice.

Al di là, quindi, dell'ampia autonomia formalmente riservata dalla normativa legale alla valutazione discrezionale dell'imprenditore in merito all'esistenza delle esigenze che giustificerebbero il ricorso al lavoro a termine, resta comunque il fatto che la possibilità per il lavoratore di portare sempre e comunque all'attenzione del giudice la questione relativa all'effettiva esistenza di tali esigenze può rappresentare, per il datore di lavoro, una fonte di grave incertezza sull'opportunità di ricorrere, nel caso concreto, a tale formula contrattuale.

Del resto, come sempre accade quando siano controverse questioni relative alla deroga di norme generali del rapporto di lavoro (tale è, in definitiva, ancora considerata l'apposizione di un termine finale al rapporto) l'onere della prova relativo all'esistenza del requisito che ha giustificato il ricorso allo strumento del contratto a tempo determinato ricadrebbe sempre e comunque sull'azienda, con conseguente ed inevitabile onerosità anche della difesa in giudizio del datore di lavoro, nel caso di (sopravvenuta) contestazione da parte del lavoratore.

In questo contesto - pur non considerando le ipotesi in cui il ricorso al contratto a termine è certamente legittimo e quelle in cui lo stesso è, al contrario, certamente illegitti-

mo - è evidente che in molti casi gli imprenditori potranno considerare la valutazione preventiva richiesta loro sulla natura dell'esigenza che l'assunzione a termine dovrebbe soddisfare come troppo gravosa o rischiosa, con conseguente effetto disincentivante alla stipulazione di nuovi contratti di lavoro.

In evidenza



Giangiacomo Nardozi, *Miracolo e declino. Italia tra concorrenza e protezione*, Laterza, Roma-Bari 2004.

«Vede, Governatore, in Italia si riesce a fare il risanamento solo quando la casa brucia»,

Giuliano Amato a Ciampi, settembre 1992

Strano destino quello dell'Italia industriale, da sempre in bilico tra la capacità di «fare miracoli» e il rischio di sprofondare nel declino. Giangiaco Nardozi analizza sinteticamente oltre mezzo secolo di storia economica italiana, identificando proprio in questa contraddizione il tratto distintivo di uno sviluppo del tutto peculiare nel panorama europeo e internazionale. Al centro della riflessione l'industria, protagonista del boom economico del secondo dopoguerra e oggi sul banco degli imputati nel dibattito sulla perdita di attrattiva del nostro sistema Paese. L'asse portante della sua analisi è il tema della concorrenza («la forza che spinge a sfruttare al meglio le risorse disponibili di un'economia»), esterna e interna alle dinamiche economiche nazionali, e di fatto costretta a fare i conti con vecchi protezionismi e nuovi conflitti di interesse.

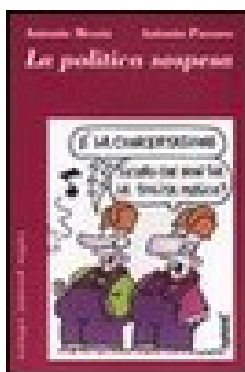
Molto più che ennesimo contributo alla retorica del declino, il testo di Nardozi è un vero e proprio saggio di storia economica. Con una tesi ben riconoscibile: le nostre attuali difficoltà dipendono dal fatto che le imprese italiane si trovano ad affrontare una concorrenza crescente con una bassa pressione competitiva. L'autore ripercorre, quindi, gli anni del miracolo e quelli successivi delle svalutazioni competitive, per dimostrare che l'industria italiana vince solo quando si mette in discussione e intorno a sé coagula il consenso di una società coesa e di una classe dirigente coraggiosa. Sul piano etico-politico, persuade la distinzione tra l'Italia dei privilegi, dell'assistenzialismo e del «vedrai che tutto si aggiusta», e quella dinamica degli «animal spirits», degli imprenditori lungimiranti, e degli amministratori come Einaudi o Ciampi. Ne emerge il ritratto di un'economia che fatica storicamente a definire una propria fisionomia, di un «Paese mancato» che ogni volta arriva sul punto di riformare se stesso, per poi tornare puntualmente indietro, inciampando negli errori di sempre.

In pillole



Giulio Sapelli, *Giochi proibiti. Enron e Parmalat, capitalismi a confronto*, Bruno Mondadori, Milano 2004.

Istant book di pregio scritto da uno dei più autorevoli storici italiani. L'intento è quello di far piazza pulita di tutti i luoghi comuni sugli scandali finanziari che, dal caso Enron al crack Parmalat, hanno occupato la ribalta politica e mediatica. Entrambe le situazioni vengono analizzate in modo minuzioso, al fine anzitutto di metterne il risalto i fattori di specificità. Dall'esame emerge la necessità di predisporre strumenti efficaci di controllo, se possibile validi internazionalmente. Alla globalizzazione dell'economia e della finanza non può non corrispondere una globalizzazione delle misure di regolamentazione dei mercati e di tutela degli investitori. In definitiva, conclude Sapelli, il vero fallimento è stato quello dell'etica e della responsabilità.



Antonio Messia, Antonio Passaro, *La politica sospesa*, Pironti Editore, Napoli 2003.

Direttamente dalla Segreteria Uil, oltre un decennio di vicende economiche e sociali, da Tangentopoli al secondo governo Berlusconi. Al centro della riflessione le relazioni industriali, e in particolare il ruolo dei tre sindacati confederali in alcuni degli snodi più delicati della nostra storia repubblicana. Asse portante dell'analisi è il tema della concertazione e della politica dei redditi, intesa come «l'espressione sociale più alta che il riformismo politico possa concepire nell'ambito di una moderna e complessa società», e di fatto sospesa nell'attuale legislatura da un governo che vede nella metodologia concertativa la concessione di un presunto diritto di veto al sindacato.



Matt Browne, Patrick Diamond, *Ripensare la terza via*, trad. it., Marsilio Editore, Venezia 2004.

Cambiare per sopravvivere. Ancora una volta la socialdemocrazia europea deve ridefinire la propria identità e adeguarla ai nuovi scenari economici e sociali del mondo contemporaneo. Ne discutono, in questo volume curato da Matt Browne e Patrick Diamond, diciotto tra esponenti politici e studiosi riuniti intorno al think tank londinese Policy Network. Esperienze nazionali a confronto per riflettere sulle prospettive del centrosinistra nell'epoca della democrazia partecipativa, della globalizzazione e del neoconservatorismo americano. Il risultato è una sorta di manifesto programmatico della «new left» europea e mondiale.