

Pubblicazione *on line* della Collana ADAPT

Newsletter in edizione speciale n. 14 del 18 aprile 2007

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

## All'interno

La risposta del Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia alla consultazione pubblica avviata dalla Commissione Europea

Versione italiana

pag. 2

English version

pag. 8

Approfondimenti e documentazione

pag. 14

## Per saperne di più

Al sito Adapt - Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi"

[www.fmb.unimore.it](http://www.fmb.unimore.it)

### I Dossier di Adapt

**Lavoro e riforme: per uscire dall'impasse seguiamo l'Europa**

Dossier del 9 gennaio 2007, n. 1

**Il Libro Verde della Commissione Europea sul futuro del diritto del lavoro**

**Parte I – un déjà vu che non convince**

Dossier del 20 marzo 2007, n. 9

**Parte II – un progetto di riforma che guarda al Libro Verde**

Dossier del 20 marzo 2007, n. 10

## La posizione del Centro Studi Marco Biagi sul Libro Verde della Commissione Europea

La consultazione pubblica sul futuro del diritto del lavoro, promossa dalla Commissione Europea nello scorso mese di novembre, ha riscosso un interesse piuttosto tiepido da parte degli operatori e degli studiosi del nostro Paese. In questi mesi di dibattito pubblico (ricordiamo la scadenza del 31 marzo fissata dalla Commissione) abbiamo registrato un numero davvero esiguo di convegni e seminari di approfondimento, un documento organico elaborato da un gruppo di giuslavoristi che ruotano attorno alla *Labour List* dell'Università di Catania, qualche intervento occasionale tendenzialmente o fortemente critico e poco più. Nessun dibattito pubblico, con il coinvolgimento formale di tutti gli attori sociali e dei numerosi soggetti interessati, è stato promosso dal Ministero del lavoro o da altra sede istituzionale (nazionale o locale) che si occupa dei temi del lavoro. Un'occasione mancata. Anche perché,

a ben vedere, il problema della modernizzazione dell'apparato legale occupa il dibattito giuslavoristico da almeno un ventennio, e sembra anzi destinato a rimanere in campo ancora a lungo. Così, avrebbe forse meritato un maggiore seguito l'opportunità di raccogliere intorno ai quattordici quesiti della Commissione, al di là della loro formulazione necessariamente semplificante, un rinnovato filone di ricerca e riflessione capace di superare le secche e le contrapposizioni meramente ideologiche che ancora contraddistinguono le polemiche sulla legge Biagi.

Il Centro Studi Internazionali e Comparati "Marco Biagi" dell'Università di Modena e Reggio Emilia ha cercato di avvalersi, con il contributo dei numerosi lettori e degli iscritti al Bollettino ADAPT, di questa importante occasione dedicando l'intero convegno di marzo in ricordo di Marco Biagi a un confronto internazionale e comparato sui temi sollevati dal *Libro Verde* della Commissione.

Proponiamo ora al giudizio dei lettori il documento inviato a Bruxelles ed elaborato sulla scorta dello stimolante confronto con colleghi e ricercatori di ogni parte del mondo e attraverso un serrato dibattito interno tra le giovani leve provenienti dal dottorato di ricerca e dagli altri corsi della Scuola di Alta Formazione in Relazioni Industriali e di Lavoro istituita presso la Fondazione Marco Biagi. Questo documento, nel riassumere (secondo la traccia proposta dalla Commissione e, dunque, senza alcuna pretesa di sistematicità) quelli che riteniamo essere gli aspetti essenziali di un dibattito sul futuro del diritto del lavoro, intende ora rappresentare un contributo ad una più ampia discussione e anche una esortazione a proseguire lungo la strada tracciata da Marco Biagi nella direzione della modernizzazione del nostro mercato del lavoro.

Iacopo Senatori  
Assegnista di ricerca  
Centro Studi Internazionali  
e Comparati Marco Biagi

Coordinatore di redazione **Marina Bettoni**: [bettoni.marina@unimore.it](mailto:bettoni.marina@unimore.it)

Tutti i numeri del Bollettino sono disponibili sul sito: [www.fmb.unimore.it](http://www.fmb.unimore.it)  
Per l'invio di materiali da pubblicare e per la collaborazione con il bollettino: [csmb@unimo.it](mailto:csmb@unimo.it)

# La risposta del Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi dell'Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

## Versione italiana

### LA PRINCIPALE SFIDA POLITICA – UN MERCATO DEL LAVORO FLESSIBILE E INCLUSIVO

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

Qualunque intervento normativo dovrà prioritariamente operare nella direzione di un sensibile incremento dell'effettività delle regole di fonte legale e contrattuale. Infatti, i maggiori ostacoli alla modernizzazione del diritto del lavoro risiedono non solo e non tanto nell'assenza di norme innovative e rispondenti alle necessità degli operatori economici e dei lavoratori, di cui al contrario possono rinvenirsi in Europa esempi interessanti anche in una prospettiva di *benchmarking*, quanto negli elevati tassi di evasione di cui tali norme sono rese oggetto.

La condizione fondamentale per l'incremento dell'effettività delle norme consiste nella semplificazione del quadro legale. Oggi l'ostacolo principale, dal punto di vista degli interpreti e degli operatori, alla corretta applicazione del diritto del lavoro, è l'eccessivamente difficile conoscibilità delle norme. È necessario correggere l'anomalia di un quadro normativo complesso e costituito da fonti eccessivamente variegate e stratificate. Un contributo all'obiettivo della semplificazione potrebbe venire, su un piano di tecnica legislativa, dall'adozione di Testi Unici che raccolgano e sintetizzino le regole relative ai diversi istituti.

Un'altra priorità consiste nell'incentivazione allo sviluppo della capacità di apprendimento della forza-lavoro, finalizzata a sostenere una maggiore mobilità professionale e geografica. La flessibilizzazione rappresenta un mezzo per incrementare il *turnover* nel mercato del lavoro, coerentemente all'evoluzione dell'economia manifatturiera e dei servizi. Risultati a somma positiva, in termini di mobilità sia geografica che professionale, possono essere ottenuti a condizione che si realizzi un incremento del livello di professionalità, di produttività e di retribuzione dei lavoratori.

In questi termini, si dovrebbe operare incentivando:

- l'istruzione nei percorsi "formali" collegata alla formazione pratica;
- l'alternanza scuola-lavoro;
- la formazione diretta *on the job*, ponendo la massima attenzione ai contratti a contenuto formativo.

Su tale direttrice operativa, sembra rivestire un'e-

strema importanza la riforma dei sistemi di istruzione e formazione professionale, e in generale il buon funzionamento di tutti quegli istituti volti ad accrescere l'occupabilità dei giovani, anche mediante l'operatività di reti più o meno formalizzate tra istituzioni locali, istituzioni scolastiche e formative, associazioni datoriali, imprese e organizzazioni sindacali. A questo proposito, particolarmente significative appaiono le esperienze di alternanza scuola-lavoro e, segnatamente, il contratto di apprendistato, nonché tutti quei meccanismi istituzionali volti ad agevolare il *placement* degli studenti e, in generale, la transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro.

È poi necessario intervenire sull'equilibrio tra flessibilità e sicurezza, assegnando maggiore attenzione all'inserimento nel mercato dei soggetti che ne sono esclusi e ad un riequilibrio delle tutele capace di garantire anche le fasce deboli. In questa direzione, si potrebbe pervenire all'individuazione a livello comunitario di un nucleo minimo di tutele da attribuire a tutti i contratti di lavoro, nonché all'ampliamento delle competenze comunitarie in materia di politica sociale.

#### 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?

Sì.

#### 3. La regolamentazione esistente – sotto forma di leggi e/o di contratti collettivi – frena o stimola le imprese e i lavoratori nei loro sforzi per cogliere le opportunità di aumentare la produttività e di adeguarsi alle nuove tecnologie e ai cambiamenti collegati alla concorrenza internazionale? Come può essere migliorata la qualità della regolamentazione applicabile alle PMI, mantenendone gli obiettivi?

Le attuali regolamentazioni, specie in Italia e nei Paesi della Europa meridionale sono in molti casi un freno allo sviluppo e alla produttività tanto nel settore pubblico che in quello privato.

Di fatto sia la legge sia le parti sociali sono spesso forze conservatrici. Le parti sociali, in particolare, da tempo non riescono a produrre regole innovative e moderne, e si sono dimostrate poco capaci di

sfruttare gli ampi spazi a loro disposizione al fine di migliorare flessibilità e sicurezza del lavoro. Basti pensare che gran parte dei contratti collettivi contengono norme datate (orario di lavoro, inquadramenti e classificazione del lavoro, premi di produttività, organizzazione del lavoro, esternalizzazioni, ecc.).

Lo stretta dipendenza del trattamento dei lavoratori alla loro anzianità di servizio, unita all'eccessiva rigidità delle regole in materia di recesso, riducono la produttività e allo stesso tempo, con un effetto paradossale, compromettono l'adattabilità nel lungo periodo.

Tuttavia la legge propone forme di incentivo ancora praticamente inesplorate (almeno nel caso italiano). Un sistema di accordi vincolanti tra le parti sociali può contribuire ad accrescere la produttività e l'occupazione, purché ciascun accordo si dimostri capace di assicurare ad un tempo la redditività economica dell'impresa e la sicurezza dei lavoratori. Questa, tuttavia, dovrebbe essere riguardata come una responsabilità condivisa di imprese ed amministrazioni, che può essere adempiuta solo adottando un atteggiamento di collaborazione reciproca. Proseguendo in tale direzione, le disposizioni legislative e contrattuali dovrebbero essere orientate ad accrescere i livelli di apprendimento e finalizzate a promuovere percorsi di formazione permanente. Si dovrebbero inoltre prevedere molte più risorse economiche ed anche maggiori riconoscimenti individuali per l'innovazione, per la Ricerca e lo Sviluppo e per i brevetti industriali.

Le PMI si avvantaggerebbero maggiormente delle grandi imprese della semplificazione e deregolamentazione normativa. Tuttavia, solo predisponendo una base certa di diritti per tutti i lavoratori coinvolti (*insiders e outsiders*) sarà possibile un intervento più efficace degli strumenti legali e contrattuali del diritto del lavoro. Una volta predisposto un quadro giuridico di riferimento dei diritti dei lavoratori si potrà poi intervenire sulle PMI attraverso il rinvio alla contrattazione collettiva settoriale o aziendale che, al momento, appare l'unico strumento in grado di adattare ed adeguare le normative stabilite a livello europeo nei contesti economici più ristretti.

#### **4. Come facilitare il reclutamento mediante contratti a tempo indeterminato e determinato, sia per via legislativa sia attraverso accordi collettivi, in modo da aumentare la flessibilità di tali contratti garantendo al tempo stesso un livello sufficiente di sicurezza dell'occupazione e di protezione sociale?**

Si dovrebbe agevolare sul piano normativo l'adozione di un modello di organizzazione del sistema produttivo finalizzato a ridurre i vincoli giuridici, così da salvaguardare le scelte organizzative e gli interessi economici dell'impresa, circoscrivendo l'area dell'illecito ai processi di ispirazione puramente fraudolenta e lesivi nei confronti dei lavoratori.

Le procedure di assunzione dovrebbero essere agevolate per mezzo di una centralizzazione dei canali informativi, specialmente sul versante della domanda. Una gestione efficiente del processo di diffu-

sione delle informazioni nel mercato del lavoro offrirebbe ai lavoratori gli elementi di valutazione utili ad orientare i percorsi di carriera evitando di attardarsi sui profili professionali più obsoleti. Sarebbe poi auspicabile incentivare lo sviluppo di una efficiente rete decentrata ed integrata di servizi al lavoro (incontro tra domanda e offerta, prevenzione della disoccupazione di lunga durata, promozione dell'inserimento lavorativo dei gruppi svantaggiati e delle fasce deboli, sostegno alla mobilità geografica dei lavoratori), fondata sulla cooperazione e il raccordo attivo tra operatori pubblici e operatori privati.

Sembra inoltre opportuno, almeno in Paesi come l'Italia, l'aumento della flessibilità in uscita (data la presenza di sufficiente flessibilità in entrata). Ovviamente con le dovute tutele di sostegno al reddito (indennitarie, assicurative e sociali). L'uso di fondi bilaterali e trilaterali, già sperimentato in Danimarca e in Svezia, potrebbe rivelarsi lo strumento appropriato per assicurare transazioni a somma positiva.

Al fine di pervenire ad un giusto temperamento tra flessibilità e protezione sociale, appare opportuno rivedere il meccanismo di distribuzione delle tutele, secondo il modello illustrato nel successivo punto 8. Una volta fissato il grado di protezione minima di tutele afferenti ai diritti sociali fondamentali, si potrebbe rinvenire nel sistema, grazie all'apporto del legislatore e delle parti sociali, una figura contrattuale utilizzabile in ingresso ovvero in fase di reinserimento, che coniughi flessibilità e sicurezza. Questa forma contrattuale dovrebbe essere debitamente supportata da incentivi di carattere economico, contributivo e normativo, che potrebbero modularsi a seconda delle componenti soggettive (diverse tipologie di destinatari) ovvero oggettive (tutele offerte) del contratto. Nel contempo, le parti sociali avrebbero il compito di sviluppare percorsi formativi, interni ed esterni, destinati soprattutto a lavoratori di bassa qualifica o comunque a soggetti a rischio di emarginazione, al fine di rafforzare le capacità professionali del lavoratore, in vista di una stabilizzazione nella stessa impresa, oppure di un più facile reinserimento in altra impresa nell'ipotesi di risoluzione del rapporto.

Particolare funzione potrebbero svolgere gli Enti bilaterali, soprattutto per i percorsi di crescita professionale e riqualificazione.

Tuttavia, non si può pensare ad agevolare l'occupazione senza curare anche il sostegno e lo sviluppo dell'impresa: la sicurezza occupazionale, sia nel senso di sicurezza del proprio "essere occupato", sia nel senso di "occupazione in sicurezza", non può esistere senza la relativa sicurezza operativa dell'impresa.

Gli sforzi a livello comunitario possono essere, così, parzialmente vanificati, se all'interno di un Paese le imprese risultano soggette ad oneri eccessivi soprattutto dal punto di vista fiscale. Sul piano comunitario, mediante i programmi di sostegno all'impresa, si potrebbero favorire sia la sicurezza occupazionale, sia la protezione sociale che vi è inscindibilmente connessa.

La flessibilità può essere bilanciata attraverso l'abbassamento degli oneri fiscali a carico dei lavoratori. La quota di sgravio dovrebbe essere particolar-

mente elevata per le donne, i giovani e gli anziani.

## MODERNIZZAZIONE DEL DIRITTO DEL LAVORO: TEMI PER IL DIBATTITO

### a. Le transizioni professionali

**5. Sarebbe utile prendere in considerazione una combinazione di una normativa di tutela dell'occupazione più flessibile e di una ben congegnata assistenza per i disoccupati, sotto forma di compensazioni per la perdita di reddito (politiche passive del mercato del lavoro) ma anche di politiche attive del mercato del lavoro?**

Chiaramente sì, anche se non è facile individuare il *mix* giusto ed appropriato per ogni Paese. Difficilmente si può negare il fascino di modelli come quello danese od olandese, ma è importante chiedersi quanto di tali modelli possa essere esportato con successo.

Si dovrebbe ricordare più spesso che la *flexicurity* attiene prima di tutto ad una dimensione culturale e fin quando non si saranno diffusi (e non saranno stati accettati dalla società) concetti quali "attivazione" e "responsabilizzazione" dei disoccupati, difficilmente un modello che combina flessibilità nel rapporto di lavoro e sicurezza nel mercato potrà essere accettato anche in altri Stati.

Molti Paesi, compresa l'Italia, non sono infatti ancora maturi per adottare il modello scandinavo, elogiato dal punto di vista normativo, economico, ma soprattutto culturale.

Prima, perciò, di sviluppare un apparato come quello delineato sopra, è opportuno che i Paesi interessati adottino significative riforme strutturali, all'insegna della semplificazione normativa, del dinamismo delle amministrazioni e della cooperazione tra le stesse, nonché della disseminazione di buone pratiche.

Occorre, inoltre, la capacità di completare le riforme relative al sistema dei sussidi al reddito e degli ammortizzatori sociali in generale, utili a controbilanciare qualsivoglia strumento di flessibilità.

Le politiche attive per il lavoro dovrebbero essere preminenti rispetto alle politiche passive ed il sistema sociale dovrebbe essere orientato verso il *workfare*. Il sostegno al reddito dovrebbe essere strettamente collegato alla ricerca attiva di un lavoro e alla frequenza a corsi di formazione professionale. Il carico contributivo per i fondi bilaterali destinati ad agevolare la transizione professionale dovrebbe essere più elevato nel caso dei contratti temporanei rispetto a quelli a durata indeterminata, al fine di ottenere, nel lungo periodo, un ammontare di risorse dedicate alla formazione e all'aggiornamento professionale identico per tutti i tipi di contratto di lavoro.

Per un migliore funzionamento degli incentivi fiscali e dei programmi formativi destinati ai disoccupati, sembra preferibile stabilire in anticipo una connessione con il sistema delle imprese. La cooperazione degli imprenditori aumenta l'efficacia delle politiche attive del lavoro, mentre queste divengono particolarmente onerose sul piano economico quando tale

interazione non si realizza.

**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?**

Il problema messo in luce da questa domanda è particolarmente gravoso per quanto riguarda la condizione dei giovani. Come confermato da recenti studi, la forma di contratto disponibile riveste un ruolo primario ai fini della definizione di relazioni umane stabili, e gli obiettivi di stabilità sono normalmente associati allo status occupazionale conferito dal contratto a tempo indeterminato. Ciò rende evidenti le conseguenze sociali dell'ingresso tardivo e difficoltoso dei giovani nel mercato del lavoro.

Una soluzione potrebbe derivare da accordi istituzionali tra le parti sociali e gli enti educativi e formativi, finalizzati ad assicurare una transizione agevole al mercato del lavoro anche per mezzo di progetti di apprendimento innovativi che comprendano, tra l'altro, lo svolgimento di periodi di alternanza tra l'istruzione istituzionale e la formazione attraverso attività di lavoro.

In questa prospettiva, è essenziale facilitare l'accesso ai centri di formazione, ridurne i costi di gestione, diffondere le informazioni e definire indicatori pratici, di tipo finanziario e procedurale, *ex ante* e *in itinere*, al fine di sostenere la pianificazione e l'implementazione dei piani formativi. A tale riguardo, le istituzioni educative e formative appaiono come il segmento strategico di una ben più complessa e articolata rete di relazioni giuridico-istituzionali che, sotto l'insegna dell'occupabilità, si propone l'obiettivo di un reale dialogo tra sedi dell'istruzione e della formazione professionale, amministrazioni periferiche dello Stato, organizzazioni rappresentative degli interessi dei lavoratori e sistema economico e produttivo locale.

In particolare, il contratto di apprendistato potrebbe rappresentare uno dei pilastri di un programma che, in linea con la Strategia di Lisbona, intendesse fornire un deciso sostegno alla formazione lungo tutto l'arco della vita lavorativa, riconducendo a sistema le politiche dell'istruzione, della formazione professionale e dell'occupazione.

Entro tale contesto, è molto importante insistere sullo sviluppo di un approccio bilaterale alle relazioni industriali, associato ad un modello collaborativo e cooperativo che promuova lo sviluppo territoriale e un'occupazione regolare e di buona qualità. La bilateralità non annulla la conflittualità né altera la funzione del sindacato, ma rappresenta piuttosto una strumentazione utile a eseguire i termini e le condizioni pattuite nei contratti collettivi, nella prospettiva della valorizzazione del capitale umano, di un più efficace incontro tra domanda e offerta di lavoro e di un rafforzamento della formazione professionale.

Attualmente le parti sociali, nella maggior parte dei Paesi europei, si muovono in questo senso quasi esclusivamente sulla spinta di finanziamenti a fondo

perduto, salvo il caso in cui esistano strutture ad hoc (come gli enti bilaterali in Italia). È quindi necessario fornire adeguati stimoli ed incentivi allo sviluppo di un'azione coordinata e collaborativa delle parti sociali in materia, fermo restando che, in alcune situazioni particolari, non sembra doversi trascurare l'ipotesi di un coinvolgimento diretto delle singole imprese o dei singoli lavoratori (costruzione di una carriera non legata alla singola azienda) all'interno di una rete di operatori (università, enti di formazione, ecc.) coordinata da enti pubblici o eventualmente dagli enti bilaterali per il singolo settore.

Il ruolo dell'autonomia collettiva dovrebbe essere integrativo e complementare rispetto alla regolamentazione legale. A titolo esemplificativo, gli istituti sui quali la contrattazione collettiva potrebbe giocare un ruolo fondamentale nel facilitare il passaggio da una forma contrattuale all'altra, potrebbero essere: la formazione, quale sostegno alla professionalità ed alla mobilità del lavoratore sia orizzontale che verticale – ma anche esterna ed interna – la conciliazione fra tempi di vita e di lavoro, il sistema dei congedi, il regime dell'orario di lavoro.

Il numero minimo di ore destinate alla formazione professionale dovrebbe essere in ogni caso stabilito dalla legge. Oltre a tale ammontare minimo, l'interesse dei lavoratori a scambiare quantità di retribuzione con ore di formazione dovrebbe condurre la contrattazione collettiva, a livello intersettoriale ed interprofessionale, a realizzare politiche formative che permettano a tutti i dipendenti di conseguire progressioni di carriera.

## b. Insicurezza giuridica

### 7. Le definizioni giuridiche nazionali del lavoro dipendente e del lavoro autonomo devono essere chiarite in modo da facilitare le transizioni in buona fede tra lo status di lavoratore dipendente e quello di lavoratore autonomo e viceversa?

No, il vero problema è un altro e cioè superare la tradizionale distinzione binaria che non consente più di rappresentare e regolare i moderni modi di lavorare e produrre. Occorre muoversi secondo logiche meno formali e meno legate a tecniche definitorie; piuttosto occorre affrontare la questione dal lato delle tutele e della loro effettività secondo una formulazione a cerchi concentrici avanzata dal rapporto Supiot in Europa e prima ancora da Marco Biagi in Italia nel 1997 con l'ipotesi di Statuto dei lavori (punto 8).

### 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?

Un nucleo di tutele comuni è necessario, poiché in sua assenza la competizione sul mercato del lavoro assumerebbe una tendenza al ribasso. Un lavorato-

re soggetto ad un trattamento non rispettoso dei diritti umani fondamentali danneggia se stesso e i propri colleghi.

Appare quindi necessario istituire un corpo di diritti universali destinato a tutti i lavoratori, e non solo a quelli del pubblico impiego o della grande-media impresa, in modo da superare una volta per tutte quel dualismo tra ipertutelati e precari riconducibile a una cattiva e miope distribuzione delle tutele del lavoro. In sintesi, si tratta di identificare un nucleo fondamentale di garanzie universali, applicabile a tutti i rapporti di lavoro a prescindere dalla qualificazione del contratto come autonomo, subordinato o atipico.

Le tutele da riconoscere a questa nozione di lavoro, ampia e indistinta sono, in via esemplificativa: libertà di opinione e tutela della dignità del lavoratore, libertà sindacali, divieti di discriminazione, salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, diritto alla formazione lungo tutto l'arco della vita, tutela della *privacy*, accesso ai servizi per l'impiego e alle banche dati contenenti le offerte di lavoro, diritto a un compenso equo.

Le restanti tutele dovrebbero per contro essere modulate sulla base di alcuni criteri qualificanti, di cui la subordinazione può continuare a rappresentare un elemento discrezionale ma non più esclusivo, quali:

1) il grado di dipendenza economica (di cui un primo indice è la mono-committenza);

2) l'anzianità continuativa di servizio;

3) la tipologia di datore di lavoro (pubblico-privato, terzo settore, organizzazioni di tendenza, dimensioni dell'impresa da valutare tuttavia non attraverso mere soglie dimensionali ma anche in termini di fatturato);

4) le condizioni soggettive ed oggettive del lavoratore nella logica delle azioni positive e delle norme incentivanti alla assunzione (per esempio disoccupato di lungo periodo, disabile, immigrato, inoccupato alla prima esperienza di lavoro, residente in aree geografiche con particolari tassi di disoccupazione ovvero con bassi tassi di occupazione);

5) le modalità di esecuzione della prestazione dedotta in contratto (ad esempio personalità della prestazione, sottoposizione a direzione e controllo, mero coordinamento, continuità nel tempo della prestazione) ovvero la tipologia di attività (per esempio lavoro alternato a formazione, alta professionalità o specializzazione della prestazione) ovvero ancora la finalità del contratto (inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro, lavoro di pubblica utilità);

6) altri o differenti parametri individuati dalla contrattazione collettiva o dagli enti bilaterali in sede di volontà assistita.

Rafforzare i diritti sociali e consolidare il modello sociale europeo pare un passaggio imprescindibile affinché il principio espresso dal neologismo «*flexicurity*» assuma un significato effettivo anche in termini di protezione per i lavoratori.

Le parti sociali possono contribuire, incoraggiando l'effettività dei diritti dei lavoratori e diffondendone la conoscenza, ad evitare che la concorrenza si sviluppi secondo modalità distorte, mentre lo Stato deve utilizzare lo strumento sanzionatorio solo quando ciò sia necessario ad assicurare il rispetto

dei requisiti minimi di tutela.

### c. Rapporti di lavoro triangolari

**9. Ritenete che le responsabilità delle varie parti nell'ambito di rapporti di lavoro multipli dovrebbero essere precisate per determinare a chi incombe la responsabilità del rispetto dei diritti del lavoro? Sarebbe realizzabile ed efficace ricorrere alla responsabilità sussidiaria per stabilire questa responsabilità nel caso dei subappaltatori? In caso di risposta negativa, vedete altri mezzi che consentano di garantire una sufficiente tutela dei lavoratori nei "rapporti di lavoro triangolari"?**

Alla luce dei variabili costi di transazione presenti in ciascuna azienda e in ciascun settore produttivo, ossia i costi di decisione o di esperienza, i costi di controllo (ovvero della gestione del contratto e della relazione di lavoro) e i costi di cambiamento (indotti dal passare da una tipologia di contratto ad un'altra), il lavoro tramite agenzia non può essere equiparato ad una comune forma di lavoro dipendente. Esso, piuttosto, dovrebbe essere interpretato come una specifica risorsa operativa e gestionale operante sui versanti della flessibilità occupazionale e della modernizzazione dell'apparato produttivo – ed anche della pubblica amministrazione – mediante modelli di integrazione contrattuale tra imprese coordinati da operatori polifunzionali e altamente qualificati, quali sono appunto le agenzie di fornitura di lavoro.

In questo contesto, si ritiene debba essere compito del legislatore farsi carico della determinazione di un chiaro regime di responsabilità delle parti. Il regime della responsabilità solidale del somministratore e dell'utilizzatore potrebbe essere una risposta valida all'esigenza di assicurare un'adeguata protezione al lavoratore. Somministratore e utilizzatore dovrebbero essere posti su piano di assoluta parità, sotto questo profilo, mediante adeguate previsioni normative: si tratta di un aspetto cruciale della "sicurezza" occupazionale. Ciò vale anche in caso d'appalto e subappalto d'opere e servizi: il committente dovrebbe essere considerato responsabile per le azioni compiute dagli appaltatori e subappaltatori posti sotto il suo controllo.

Uno strumento alternativo potrebbe essere quello di assicurare il rischio tramite appositi contratti di assicurazione.

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

No. Il lavoro tramite agenzia, sia nella forma a tempo indeterminato sia in quella temporanea, pur spesso imputato di costituire una forma di sfruttamento e mercificazione della forza-lavoro, non riduce il livello di protezione dei lavoratori, né compromette la loro dignità. Infatti, a prevenire simili distorsioni provvede il contratto vincolante tra l'agenzia di fornitura e il lavoratore.

Il tema rilevante è invece quello della precisazione delle coordinate della protezione legale assicurata al

dipendente. A questo proposito, le disposizioni regolatrici delle agenzie di fornitura dovrebbero concentrarsi sugli accordi fraudolenti, al fine di impedire che il lavoro tramite agenzia venga utilizzato in modo tale da recare danno ai diritti dei lavoratori fondati su disposizioni inderogabili di legge o di contratto collettivo.

Tutte le discipline in materia dovrebbero essere fondate sul principio di parità di trattamento tra i prestatori di lavoro in fornitura e i dipendenti di pari livello dell'impresa utilizzatrice.

Un profilo peculiare ed importante è inoltre quello della chiara definizione di percorsi di transizione dallo status di prestatore di lavoro in fornitura a quello di dipendente a tempo indeterminato.

### d. Organizzazione dell'orario di lavoro

**11. Come si potrebbero modificare i requisiti minimi in materia di organizzazione dell'orario di lavoro al fine di offrire una maggiore flessibilità ai datori di lavoro e ai lavoratori, garantendo al tempo stesso un elevato livello di protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori? Quali dovrebbero essere gli aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro da trattare in via prioritaria da parte della Comunità?**

Spetta ai sindacati il compito di assistere i lavoratori nella definizione per via contrattuale dell'orario di lavoro. La disciplina del tempo di lavoro deve essere tale da garantire flessibilità sia dal lato dell'impresa che da quello dei dipendenti. In questo senso, la migliore protezione per il lavoratore deriva dal suo inserimento in un contesto lavorativo che lo metta in grado di apprendere ed incrementare il proprio bagaglio professionale. I sindacati e il legislatore dovrebbero intervenire quando si renda necessario preservare la professionalità dei dipendenti dall'obsolescenza, assicurando che almeno una parte dell'orario di lavoro sia dedicata ad iniziative di formazione professionale.

Entrambe le parti dovrebbero essere libere di definire in piena libertà la gestione del proprio orario di lavoro, nel rispetto sia delle esigenze del lavoratore sia dell'organizzazione propria dell'impresa.

Su un piano di bilanciamento degli interessi, sembra necessario mantenere ferma la priorità sempre accordata alla necessità di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, come chiaramente si ricava dai considerando delle direttive in materia, rispetto all'esigenza di flessibilità dell'impresa. In questo quadro, il lavoro part time risulta essere lo strumento maggiormente valido al fine di assicurare maggiore flessibilità in ottemperanza sia alle esigenze dei lavoratori, sia alle esigenze delle imprese. Andrebbe inoltre disciplinato meglio ed incentivato il ricorso al telelavoro, dove possibile.

Si registra poi la necessità di dotare altri rapporti ad orario flessibile o non-standard di una regolamentazione tesa ad incoraggiare il reciproco adattamento tra le esigenze dei lavoratori e quelle dell'impresa, mediante schemi contrattuali (come il lavoro ripartito e il lavoro a chiamata) che favoriscano la stabilizzazione dell'impiego.

## e. Mobilità dei lavoratori

**12. Come è possibile garantire nell'insieme della Comunità i diritti del lavoro di lavoratori che effettuano prestazioni in un contesto transnazionale, in particolare dei lavoratori frontaliere?**

**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?**

Sarebbe opportuna una definizione chiara della nozione a livello europeo, così da garantire su tutto il territorio dell'Unione le stesse tutele minime. Gli Stati potrebbero rimanere liberi di istituire tutele e definizioni ulteriori che vadano ad aggiungersi a quelle europee, senza limitare la validità e la omogeneità di queste.

Su questa base, sarebbe opportuno creare una rete di diritti sociali fondamentali minimi per tutti i lavoratori europei. Una tale previsione consentirebbe, da un lato, di offrire ai lavoratori una serie di standards di sicurezza e protezione uniformemente riconoscibili, riconosciuti ed applicabili; dall'altro di abbattere le disparità di trattamento ancora esistenti fra i lavoratori operanti nelle imprese dei diversi Stati membri. In tal senso potrebbe certamente giovare la creazione di una definizione uniforme di lavoratore in grado di consentire una identificazione certa ed omogenea del soggetto destinatario delle tutele e delle garanzie previste.

Dovrebbe inoltre considerarsi la possibilità di adottare, per mezzo di specifiche convenzioni o trattati internazionali, una definizione uniforme di "lavoratore" estesa anche ai Paesi terzi che intrattengono rapporti commerciali con l'Unione Europea.

## f. Aspetti del controllo dell'applicazione delle legislazioni e lavoro non dichiarato

**13. Ritenete che sia necessario rafforzare la cooperazione amministrativa tra le autorità competenti, in modo che esse possano controllare più efficacemente il rispetto del diritto del lavoro comunitario? Ritenete che le parti sociali abbiano un ruolo da svolgere in tale cooperazione?**

Il ruolo delle parti sociali è molto importante per implementare e specificare le politiche per il lavoro e creare un consenso maggiore nel sentire sociale. Ovviamente, la risposta positiva sul ruolo delle parti sociali è subordinata alla condizione che esse superino i classici stereotipi e facciano tesoro delle migliori prassi europee (ad esempio, il Documento unico di regolarità contributiva in Italia). I sindacati dovrebbero accettare di rivedere il tradizionale sistema di sicurezza sociale del quale beneficiano i

lavoratori, mentre le imprese dovrebbero accettare la responsabilità di fornire ai lavoratori i mezzi e gli strumenti necessari per accrescere il proprio patrimonio professionale e la propria produttività.

Appare necessario, inoltre, creare una rete integrata di controlli pubblici in grado di accertare e sanzionare, da una parte, l'inadempimento da parte dei legislatori nazionali agli standards comunitari e nazionali in materia di lavoro e sicurezza e, dall'altra, l'operato dei datori che, eludendo le normative vigenti, si avvalgono del lavoro in maniera irregolare.

**14. Ritenete che altre iniziative siano necessarie a livello dell'UE al fine di sostenere l'azione degli Stati membri nella lotta contro il lavoro non dichiarato?**

Sì, soprattutto a livello culturale. La mancata modernizzazione dà infatti luogo a un processo di deregolamentazione strisciante che alimenta forme di concorrenza sleale (lavoro nero) e depotenziamento delle tutele e dei diritti dei lavoratori.

A livello comunitario potrebbero essere predisposte delle misure incentivanti (anche mediante l'istituzione di Fondi) al fine di sostenere l'azione degli Stati membri che si impegnino a trovare e ad attuare (con successo) misure dirette all'abbattimento del lavoro nero. È auspicabile in particolare un maggiore impegno dell'UE nell'azione di sensibilizzazione e di informazione sui vantaggi legati alla lotta al lavoro non dichiarato. In questo senso, potrebbe rivelarsi utile la diffusione di informazioni sulle buone pratiche adottate a livello di Stati membri. Inoltre, potrebbe essere valorizzata la promozione di pratiche di *peer review* e di forme di apprendimento reciproco. Specifici finanziamenti comunitari potrebbero essere finalizzati alla realizzazione di progetti efficaci ed innovativi (capaci in particolare di compensare i vantaggi legati all'impiego di manodopera irregolare con vantaggi quali benefici fiscali e assenza di rigidità burocratiche) nella lotta al lavoro irregolare.

In questa cornice, spetterebbe poi agli Stati membri realizzare iniziative coordinate al fine di combattere il lavoro irregolare all'interno dell'Unione Europea.

## English version

### THE KEY POLICY CHALLENGE – A FLEXIBLE AND INCLUSIVE LABOUR MARKET

#### 1. What would you consider to be the priorities for a meaningful labour law reform agenda?

Any labour law reform needs to give priority to making legislative and bargaining provisions much more effective than they are at present. Arguably the main barriers to the modernisation of labour law consist not so much in the lack of innovative provisions responding to the needs of employers and workers, as numerous examples may be found in Europe in a benchmarking perspective, but rather in the high level of evasion of existing legal provisions. The fundamental condition for increasing the effectiveness of norms is the simplification of the legal framework. Today from the point of view of those interpreting the laws and of businesses, the major obstacle to the proper application of labour law is the excessive difficulty of establishing what the norms really are. There is a need to simplify the complex legal framework consisting of a variety of sources with an excessive degree of variation and stratification. A contribution to the simplification of the system could be made by the adoption at legislative level of Consolidating Acts (*Testi Unici*) summarizing the norms regulating various procedures and practices.

Another priority consists of the need to provide incentives for promoting learning among the workforce, with the aim of supporting the increase of vocational and geographical mobility. Flexibility measures are needed to increase turnover in the labour market, reflecting the development of services and manufacturing. Positive effects of mobility, both in vocational and geographical terms, are obtained when workers make progress in terms of skills, wage and productivity when taking up new employment.

In this perspective, measures should be taken to provide incentives for:

- strengthening the links between formal education and vocational training;
- alternating periods of employment and education;
- promoting on-the-job training, and concentrating resources on employment contracts with a training element.

In particular, there is a need to carry out a general reform of education and vocational training, and to improve the functioning of the bodies intended to promote the employability of young people, also by means of networks, either formal or informal, between local institutions, educational and training bodies, employers' associations, undertakings or trade unions. In this connection particular attention needs to be paid to the alternation of periods of education and employment, and especially apprenticeship contracts, as well as institutional mechanisms aimed at promoting the placement of stu-

dents and facilitating the transition from education to employment.

There is a need to reconsider the balance between flexibility and security, giving more importance to access to the labour market on the part of groups who are excluded, reconsidering the forms of protection that are needed to safeguard disadvantaged groups. In this connection, there is a need to identify a minimum core of rights at EU level to be included in every employment contract, in addition to extending EU competences in social policy.

#### 2. Can the adaptation of labour law and collective agreements contribute to improved flexibility and employment security and a reduction in labour market segmentation?

Yes.

#### 3. Do existing regulations, whether in the form of law and/or collective agreements, hinder or stimulate enterprises and employees seeking to avail of opportunities to increase productivity and adjust to the introduction of new technologies and changes linked to international competition? How can improvements be made in the quality of regulations affecting SMEs, while preserving their objectives?

In many cases existing regulations, especially in Italy and the southern European countries, tend to hinder development and productivity both in the public and in the private sector.

Both legislators and the social partners tend to be conservative in their approach. In particular the social partners have failed to produce innovative and modern regulations, and to take advantage of the ample room for manoeuvre available to them to improve flexibility and security at work. Suffice it to mention the fact that most collective agreements contain outdated provisions (working hours, employment grades, productivity bonuses, work organisation, outsourcing, etc.).

Entrenched seniority rules and excessively rigid rules on the termination of employment reduce productivity, while (paradoxically) undermining adaptability in the long term.

However, the law makes available forms of incentives that have not yet been fully explored (at least in the Italian case).

Agreements between the social partners can help to increase productivity and employment only if such agreements are designed to ensure profitability without undermining job security. However, job security should be considered as a responsibility shared between firms and public bodies, and can be achieved only through a cooperative approach.

In this connection, legislative and collective bargaining measures should aim to increase levels of knowledge and to promote lifelong learning. More resources should be made available, with more indi-



vidual recognition for innovation, in research and development and for industrial patents.

Small and medium-sized enterprises would benefit even more than large enterprises from the simplification of norms and deregulation. However, it is only by making available a floor of rights for all workers in the labour market (insiders and outsiders) that it will be possible to intervene more effectively with legal instruments and bargaining provisions.

After providing a legal framework for the rights of workers, it will be possible to intervene in favour of small and medium-sized enterprises by delegating detailed provisions to sectoral or company-level collective bargaining which, for the moment, seems to be the sole instrument capable of adapting and shaping the normative measures laid down at EU level to specific economic contexts.

**4. How might recruitment under permanent and temporary contracts be facilitated, whether by law or collective agreement, so as to allow for more flexibility within the framework of these contracts while ensuring adequate standards of employment security and social protection at the same time?**

There is a need for a model of organisation of the productive system aimed at dismantling the existing legal restrictions, in order to safeguard the organisational choices and economic interests of the employers, while considering illicit only those processes based on fraudulent and anti-labour practices. Recruitment should be facilitated by means of the centralisation of information, especially with regard to the demand for labour. A national employment information service for the governance of labour market information would give workers information to plan their career paths and to move away where possible from obsolescent jobs. It is also necessary to facilitate the development of an integrated and decentralised network of employment services at territorial level (placement services, prevention of long-term unemployment, promotion of access to work for disadvantaged groups, support for the geographic mobility of workers, and so on) based on cooperation and links between public bodies and private operators.

There is a need, at least in countries such as Italy, to increase the degree of flexibility in the termination of employment contracts, considering the fact that there is already sufficient flexibility in access to employment. Clearly this needs to be accompanied by adequate income-support measures (unemployment benefit, insurance and social contributions). The use of bilateral and trilateral funds, already adopted in Denmark and Sweden, is an appropriate instrument to safeguard workers in the transition between jobs.

In order to strike an effective balance between flexibility and social protection, there is a need to reconsider the distribution of protective measures, based on the model outlined in section 8 below. After establishing a minimum floor of protection relating to fundamental social rights, it should be possible, with the support of the legislator and the

social partners, to identify an entry-level employment contract combining flexibility and security, to be used also for the purposes of returning to the labour market. This employment contract should be supported with economic, insurance contribution and normative incentives, that should be adapted with regard to subjective factors (the various groups of disadvantaged workers) and objective factors (the forms of protection provided). At the same time, the social partners should take on the task of developing vocational training programmes, both on-the-job and off-the-job, designed above all for low-skilled workers or those at risk of social exclusion, in order to upgrade the vocational skills of the worker, with a view to taking up stable employment in the enterprise, or with a view to facilitating access to employment in another undertaking in the event of termination of the employment contract.

A key role should be played by joint or bilateral bodies, above all with regard to vocational training and retraining. However, it is not possible to promote employment without considering support for the development of the enterprise: job security, both in the sense of being in employment, and in the sense of security for the future, cannot exist unless the enterprise itself has some degree of security.

The efforts made at EU level risk being partially cancelled out if in certain countries enterprises are subject to an excessive tax burden. At EU level, by means of programmes in support of undertakings, it should be possible to promote employment security and social protection, that are inextricably linked.

The negative effects of flexibility could be counteracted by lowering taxes on labour. The percentage of tax relief should be particularly high for female, young people and older workers.

## MODERNISING LABOUR LAW

### a. Employment transitions

**5. Would it be useful to consider a combination of more flexible employment protection legislation and well-designed assistance to the unemployed, both in the form of income compensation (i.e. passive labour market policies) and active labour market policies?**

Clearly this is the case, even if it is not easy to identify the right mix for each Member State. The Danish and the Dutch models have considerable appeal, but it is important to examine the extent to which these models can be successfully exported.

It should be noted more often that flexicurity relates above all to cultural expectations, and until concepts such as active job seeking and taking on individual responsibilities on the part of unemployed people become widespread and generally accepted in society, it will be difficult for a model that combines flexibility in the employment relation and security in the labour market to be accepted in all the Member States.

Many countries, including Italy, are not yet ready to adopt the widely praised Scandinavian model, from the normative, economic but above all from the cul-

tural point of view.

Therefore, before constructing a system as outlined above, it is important for the Member States affected to adopt significant structural reforms, with the accent on the simplification of normative provisions, a dynamic role for public bodies, and cooperation among them, as well as the dissemination of good practices.

In addition, there is a need to complete the reform of the system of income support and safety-net measures in general, for the purposes of counteracting the effects of flexibility.

Active labour market policies should predominate over passive policies and the social system should be strongly oriented towards workfare.

Income support needs to be closely linked to actively searching for a job and attending training courses. Contributions for transition funds should be higher for temporary contracts than for permanent ones in order to generate the same amount of funding for retraining for any kind of contract in the long run.

Tax incentives and free training programmes designed for the unemployed work better provided that a connection with firms is established in advance.

An active labour market policy becomes more effective if employers cooperate, but it becomes much more expensive when this interaction is lacking.

#### **6. What role might law and/or collective agreements negotiated between the social partners play in promoting access to training and transitions between different contractual forms for upward mobility over the course of a fully active working life?**

This issue raised is particularly significant as far as young people are concerned. As confirmed by recent empirical studies, the type of employment contract appears to play a major role in establishing stable personal relationships, thanks to an employment status providing the degree of stability normally associated with open-ended employment. As a result, the social consequences of the difficult and belated access to the labour market on the part of young people are evident.

A solution could be offered by institutional arrangements between social partners and educational institutions, aiming at ensuring a smooth transition to employment, also by means of periods of in-company training with the introduction of innovative learning projects.

In this perspective, it is essential to facilitate access, to reduce the cost of management of training, to disseminate knowledge, and to provide practical, financial and procedural indicators, *ex ante* and *in itinere*, to support the planning and implementation of training schemes. Educational institutions appear to be the strategic link in a much more complex network of legal and institutional relations which, for the purposes of employability, requires an effective dialogue between education and vocational training, public bodies at a territorial level, and organisations representing the interests of the workers and the local economy.

Apprenticeship contracts could be one of the pillars of a plan which, in keeping with the Lisbon Strategy, is intended to provide strong support for training that continues throughout the working life of the individual, a plan that is intended as a way of bringing together education, training and employment policies.

Within this framework, it is important to insist on the development of a bilateral approach to industrial relations, associated with a collaborative and cooperative model promoting territorial development and regular employment of good quality. Bilateralism does not eliminate conflict, nor does it alter the function of the trade union, but it may be useful for implementing the terms and conditions negotiated during collective bargaining. The underlying aim is to promote human capital, to improve the matching of the supply and demand for labour, and to strengthen vocational training.

At present in most European countries the social partners take steps in this direction only when there is an allocation of public funding, except where ad hoc bodies have been set up (as in the case of the *enti bilaterali* or joint bodies in Italy). It is necessary to provide adequate stimuli and incentives for the development of coordinated and collaborative action between the social partners in this area. However, at the same time in certain particular situations, it may be appropriate to set up programmes in individual companies or for individual employees, for planning a career not limited to just one company, with the involvement of a network of operators (universities, training bodies, etc.) coordinated by public bodies or where necessary by sectoral bilateral bodies.

The role of collective bargaining should be supplementary to legislative regulation. By way of example, the matters in which collective bargaining could play a fundamental role in facilitating the transition from one contractual position to another might include: training providing support for the occupational position of the worker and for mobility, both horizontal and vertical, internal and external; the work-life balance, the system of paid and unpaid leave, and working hours.

A minimum number of hours of training should always be set by law. Above this minimum, it is in the interest of workers to take part in training rather than just work. Collective agreements across sectors and across employment grades are needed to help workers to achieve upward mobility.

#### **b. Uncertainty with regard to the law**

#### **7. Is greater clarity needed in Member States' legal definitions of employment and self-employment to facilitate *bona fide* transitions from employment to self-employment and vice versa?**

No, in our view the real problem is to move beyond the traditional employment / self-employment distinction, that is no longer a true reflection of and adequate means to regulate modern work and production methods. There is a need for an approach that is less formal and less based on definitions:

rather, there is a need to deal with this issue from the point of view of employment protection provisions and their effectiveness, based on a system of concentric circles as proposed by the Supiot Report in Europe, and before that by Marco Biagi in Italy, with the proposal in 1997 for a Work Statute (section 8).

**8. Is there a need for a “floor of rights” dealing with the working conditions of all workers regardless of the form of their work contract? What, in your view, would be the impact of such minimum requirements on job creation as well as on the protection of workers?**

A floor of rights is necessary because its absence would drive the labour market towards a race to the bottom. Workers employed under conditions that disregard fundamental human rights harm themselves and other workers.

It is necessary to draw up a body of fundamental rights for all workers, and not only those in the public administration or in medium-sized and large enterprises, with a view to moving – once and for all – beyond the dualism between those enjoying a high level of protection on the one hand, and precarious employees on the other, resulting from an ill-conceived and short-sighted allocation of employee protection. In short, there is a need to identify a fundamental nucleus of universal safeguards, applicable to all employment relations, regardless of the classification of the contract as self-employment, salaried employment or parasubordinate employment.

The forms of protection to be included in this area, that would be extensive and without subdivisions, would be, by way of example, freedom of opinion and protection of the dignity of the worker, trade union rights, prohibition of discrimination, health and safety at work, the right to lifelong training, the protection of privacy, access to employment services and employment information services, and the right to fair remuneration.

The remaining forms of protection would be determined on the basis of the following criteria, in relation to which the subordinate nature of the employment would continue to be a significant but not an exclusive factor:

- 1) the degree of economic dependency (an initial indicator of which is whether a person works for one employer or more than one);
- 2) seniority of service on a continuous basis;
- 3) the type of employer (public/private, non-profit sector, etc.) and the size of the company as factors to be taken into consideration, not just in terms of the number of employees, but also the volume of business;
- 4) the subjective or objective conditions of the worker with regard to positive discrimination and norms providing incentives for hiring (for example, the long-term unemployed, people with disabilities, immigrants, those in search of employment for the first time, those resident in geographic areas with particularly high levels of unemployment, or low levels of employment);
- 5) the manner in which work is to be carried out

under the employment contract (for example, the type of work, the degree of management control, whether the work is merely coordinated, continuity over time) or the type of activity (for example, periods of work alternating with training, the need for a high degree of vocational skill or specialisation) or the purpose of the contract (access to employment or a return to the labour market, work of public utility, etc.);

6) other parameters as laid down by collective bargaining or by bilateral bodies in cooperation with employment contract certification agencies.

The reinforcement of social rights and the consolidation of the European social model appear to be essential for the principle expressed by the term “flexicurity” or most recently “transicurity” to have real meaning in terms of worker protection.

The trade unions and public bodies can help to avoid unhealthy competition by encouraging knowledge about and the effective application of labour rights, while the State must use legal mechanisms to enforce minimum requirements, whenever such action is necessary.

### c. Three Way Relationships

**9. Do you think the responsibilities of the various parties within multiple employment relationships should be clarified to determine who is accountable for compliance with employment rights? Would subsidiary liability be an effective and feasible way to establish that responsibility in the case of sub-contractors? If not, do you see other ways to ensure adequate protection of workers in “three-way relationships”?**

In the light of variations in transaction costs in each company and productive sector, regarding the costs arising from decision-making and acquiring experience, management (concerning contracts and labour relations) and change (arising from the transfer from one type of contract to another), agency work cannot simply be considered as equivalent to open-ended salaried employment. Rather, it should be seen as a specific organisational and management resource operating in favour of flexibility in employment. It should also work in favour of the modernisation of the productive system and the public administration by providing models of contractual integration between companies coordinated by actors offering a range of services with a high degree of specialisation, as is the case with employment agencies today.

In this context we believe that it is the task of the legislator to provide a clear definition of the responsibilities of the parties. A system of joint responsibility on the part of the temporary work agency and the user company could be a suitable way to provide protection for the worker. The temporary work agency and the user company should be placed in a position of absolute parity from this point of view by means of normative provisions: this is a crucial aspect of employment security. This applies also to contract and sub-contract labour: the principal must be always considered responsible for action taken

by sub-contractors who are under their control. An alternative solution would be to provide insurance cover to deal with the risk.

#### **10. Is there a need to clarify the employment status of temporary agency workers?**

This does not appear to be necessary. Employment agency work, including both temporary agency work and staff leasing, though often alleged to be a form of exploitation that reduces the status of labour to that of a commodity, does not reduce the level of protection of the worker and undermine his or her dignity, provided that, for this purpose, a binding employment contract is concluded between the employment agency and the worker. The key issue is rather that of the legal protection provided for the worker.

In particular, the regulation of employment agencies needs to take a strong stand on fraudulent dealings, in order to prevent agency work from being used so as to undermine the rights of employees arising from inderogable provisions of law or collective bargaining.

The principle of equal treatment should be laid down in all of the regulations concerning the relationship between temporary agency workers and employees of the same grade in the user enterprise.

This gives rise to the need for a clear definition of the transition from temporary agency worker status to the status of a worker employed on an open-ended contract.

#### **d. Organisation of working time**

##### **11. How could minimum requirements concerning the organization of working time be modified in order to provide greater flexibility for both employers and employees, while ensuring a high standard of protection of workers' health and safety? What aspects of the organization of working time should be tackled as a matter of priority by the Community?**

It is the trade unions' duty to assist workers in bargaining on working hours. Flexibility must be ensured on the part of the employee and of the employer. The best protection for workers is a workplace where the worker has the chance to learn and acquire new skills. Trade unions and policy makers should intervene where necessary to ensure that workers' skills do not become obsolescent, by ensuring that workers are provided with at least a minimum of vocational training.

Both parties should be free to agree on working time arrangements, respecting both the needs of the worker and the organisational requirements of the employer.

In striking a balance between competing interests in the workplace, health and safety considerations need to be paramount, in relation to the flexibility needs of the employer, as clearly laid down in the directives on this matter. In this framework, part-time working appears to be the most effective instrument for ensuring flexibility, meeting the needs

of the workers and of employers. Further provisions may be needed also for teleworking or distance working.

Also, other employment relationships with non-standard or flexible hours need a regulation, in order to encourage adaptation between the requirements of employees and those of the employer by means of contractual schemes (e.g., job sharing, on-call or zero-hours contracts) aimed at providing stability of employment.

#### **e. Mobility of workers**

##### **12. How can the employment rights of workers operating in a transnational context, including in particular frontier workers, be assured throughout the Community? Do you see a need for more convergent definitions of 'worker' in EU Directives in the interests of ensuring that these workers can exercise their employment rights, regardless of the Member State where they work? Or do you believe that Member States should retain their discretion in this matter?**

There is a need for a clear definition at EU level in order to safeguard minimum rights and protections throughout the EU. The Member States should continue to be free to define further forms of protection that are supplementary to those laid down at EU level, without undermining the EU provisions or allowing for exceptions.

On this basis, it would be desirable to create a network of minimum fundamental social rights for all European workers. A provision of this kind would provide workers with a series of protective measures that would be universally recognised, recognisable and applicable, while reducing the differences of treatment that still exist between those working in the enterprises of the Member States. In this connection it would certainly be advantageous to adopt a uniform definition of what workers are, in order to allow for a clear and standard identification of those who are covered by protective measures and safeguards.

It would also be desirable, by means of international agreements or treaties, to adopt a convergent definition of "worker" not only in EU member states, but also other countries trading with them.

#### **f. Enforcement issues and undeclared work**

##### **13. Do you think it is necessary to reinforce administrative co-operation between the relevant authorities to boost their effectiveness in enforcing Community labour law? Do you see a role for social partners in such cooperation?**

The role of the social partners is important for the design and implementation of policies for employment and for achieving a social consensus around these policies. Clearly, the positive response on the part of the social partners depends on their ability to move beyond traditional stereotypes and to learn from best practices in Europe (for example, the consolidated document on regular contributions in

Italy).

The trade unions should agree to review the traditional social security system for workers, while employers should recognise their responsibility to provide workers with the means to enhance their skills and their productivity.

In addition, there is a need for an integrated network of public controls capable of identifying and sanctioning failure on the part of national legislatures to comply with EU and national standards relating to safety at work, and to pinpoint employers who evade legislative provisions and make use of irregular labour.

#### 14. Do you consider that further initiatives are needed at an EU level to support action by the Member States to combat undeclared work?

Yes, especially at a cultural level. In fact, the failure to modernise the labour market gives rise to a form of “deregulation by stealth”, which stimulates forms

of unfair competition (black market labour) thus undermining the protection and rights of workers.

At EU level there is a need for incentives (also with the allocation of funding) to support the actions of Member States who agree to implement effective measures to reduce black market labour. In particular there is a need for further support from the EU in raising awareness about the advantages of combating black market labour. In this connection it would be useful to disseminate information on good practices adopted by the various Member States. Moreover, more scope should be given to peer review and forms of learning from each other. Specific EU funding could be aimed at the development of effective and innovative projects (capable in particular of offsetting the advantages of employing undocumented labour with advantages such as tax incentives, the elimination of red tape, etc.) in the campaign against irregular labour.

Within this framework, Member States should carry out coordinated action to combat undeclared work

## Scuola di Alta Formazione in Relazioni Industriali e di Lavoro

Ti indichiamo una ragione principale, tra le molte che possono rendere attraente la nostra Scuola di Alta Formazione. Ti proponiamo l'iscrizione perché il nostro obiettivo è quello di metterti nella condizione di dare sempre il meglio di te, valorizzando appieno le tue inclinazioni e i tuoi talenti. Oggi, nel tuo percorso formativo ed educativo; domani, quando sarai stabilmente entrato nel mondo del lavoro. Se tu lo vorrai il nostro legame con te proseguirà a lungo, ben oltre la delicata fase di ingresso nel mondo del lavoro agevolata dai nostri servizi di *placement* e da una consolidata rete di relazioni con il mondo delle imprese e delle istituzioni. Il nostro metodo formativo, e la nostra scommessa educativa, consistono infatti nel credere fortemente in te. Faremo di tutto affinché anche tu possa sempre credere in noi e sostenere, in futuro, la nostra attività. Essere alunno della **Scuola di Alta Formazione in Relazioni Industriali e di Lavoro** della Fondazione “Marco Biagi” è un prezioso segno distintivo che, ne siamo certi, ti accompagnerà sempre, anche nella tua vita lavorativa, non lasciandoti mai solo.

Esistono certamente in Italia numerose altre sedi di alta formazione che hanno come oggetto quel meraviglioso spaccato delle relazioni umane che sono le relazioni industriali e il lavoro. Il valore aggiunto della nostra proposta formativa ed educativa sta proprio nel metodo che abbiamo scelto o, meglio, ereditato dall'insegnamento del professor Marco Biagi. Un metodo fortemente innovativo almeno nel nostro Paese, perché ispirato alla dimensione interdisciplinare e comparata delle relazioni industriali e di lavoro, e che si caratterizza per la forte motivazione e il senso di appartenenza che lega i docenti, i ricercatori, i collaboratori esterni, gli studenti (passati, presenti e futuri) della nostra Scuola. Gli studiosi, gli insegnanti e i giovani studenti che animano la Scuola di Alta Formazione in Relazioni Industriali e di Lavoro della Fondazione “Marco Biagi”, pur provenendo da ogni parte del mondo, parlano un linguaggio comune che è quello della passione e della determinazione nel migliorarsi sempre e nell'aiutarsi gli uni con gli altri. Abbiamo, in altre parole, quello che Socrate chiamava *il prurito delle ali*, il che non guasta anche con riferimento alla nostra specializzazione disciplinare, visto che il fattore centrale delle relazioni industriali e del lavoro sono la formazione e la motivazione della persona, la cosiddetta risorsa umana.

Se dunque avete una passione per le relazioni industriali e di lavoro, nella loro multiforme dimensione giuridica, sociale, economica ed organizzativa, e desiderate un metodo di insegnamento innovativo con un titolo di studio facilmente spendibile non solo sul mercato del lavoro nazionale ma anche comunitario e internazionale, questo è il posto giusto per voi. Grazie anche ai nostri servizi di *placement* e alla già ricordata rete di relazioni con il mondo delle imprese e delle istituzioni la nostra offerta formativa è infatti pensata in funzione delle concrete esigenze del mondo del lavoro così come non di rado contribuisce anche ad aiutare lo stesso mondo delle imprese, che ci sostengono in varie forme a partire dalla delicata fase progettuale, a riposizionarsi sui mercati attraverso l'apporto di figure professionali costruite *ad hoc* dai nostri docenti e ricercatori in funzione di quelli che sono e saranno i fabbisogni professionali dei prossimi decenni.

Michele Tiraboschi

Maggiori informazioni sono disponibili sul sito internet [www.fmb.unimore.it](http://www.fmb.unimore.it)

## Approfondimenti e documentazione

Per ulteriori approfondimenti si veda il sito [www.fmb.unimo.it](http://www.fmb.unimo.it), **Indice A-Z**, voce **Statuto dei lavori** e nuova voce **Libro Verde sul futuro del diritto del lavoro**.

In questa sezione del sito è possibile consultare una biblioteca virtuale, completa ed in continuo aggiornamento, di documentazione sul diritto del lavoro e sulle discipline ad esso connesse, organizzata in un indice analitico, in ordine alfabetico. È una banca dati che svolge anche funzione di supporto alle pubblicazioni scientifiche di Adapt.

**Si segnalano di seguito i nuovi documenti alla voce:**

### **Libro Verde sul futuro del diritto del lavoro**

#### **Documentazione nazionale**

##### **Raccolta delle risposte alla consultazione pubblica avviata dalla Commissione**

- 31 marzo 2007 – I giuslavoristi e il Libro Verde “Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo”. Una valutazione critica e propositiva. Documento sottoscritto da alcuni giuslavoristi italiani (primi firmatari: M. Barbera, G. Bronzini, B. Caruso).
- 19 marzo 2007 – FIOM, documento del Comitato Centrale sul Libro Verde della Commissione Europea.
- Marzo 2007 – Micron Italia Technology S.r.l., risposta della divisione italiana di un’importante multinazionale operante nel settore dell’alta tecnologia.
- Gennaio 2007 – CGIL, CISL, UIL, la risposta unitaria delle tre maggiori confederazioni sindacali italiane.

#### **Documentazione comunitaria**

- 22 novembre 2006 – Commissione Europea – Libro Verde “Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo”, COM(2006) 708 def. e l’allegato al “Libro Verde” (versione inglese).
- Giugno 1998 – Transformation of Labour and the Future of Labour Law in Europe – Final Report. A. Supiot (a cura di).

##### **Raccolta delle risposte alla consultazione pubblica avviata dalla Commissione**

- 31 marzo 2007 – Social Platform, l’alleanza comunitaria delle organizzazioni non governative.
- 30 marzo 2007 – The European Old People’s Platform (AGE), organizzazione di rappresentanza degli interessi degli anziani a livello comunitario.
- 21 marzo 2007 – FEDSA, l’associazione che riunisce a livello comunitario gli addetti al settore della vendita a domicilio.

- 6 marzo 2007 – BusinessEurope, l'associazione rappresentativa delle imprese industriali europee.
- 2 marzo 2007 – UEAPME, l'associazione europea delle piccole e medie imprese.
- 14 febbraio 2007 – Conference of European Churches, associazione ecumenica tra gruppi cristiani europei appartenenti a diverse confessioni.
- 12 ottobre 2006 – ETUC/CES, la confederazione dei sindacati comunitari.

### **Documentazione internazionale**

#### **Raccolta delle risposte alla consultazione pubblica avviata dalla Commissione**

- 30 marzo 2007 – Confederation of Danish Employers (DA), risposta della Confederazione danese degli imprenditori.
- 12 gennaio 2007 – Finnish Confederation of Salaried Employees (STTK), risposta della Confederazione finlandese dei lavoratori dipendenti.
- 19 gennaio 2007 – Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA), risposta della confederazione rappresentativa delle imprese tedesche.
- Marzo 2007 – Amicus, risposta dell'organizzazione sindacale affiliata al Trade Union Congress.
- Marzo 2007 – Britain's General Union (GMB), risposta dell'associazione sindacale affiliata al Trade Union Congress.
- Marzo 2007 – Professional Contractor Group (PCG), risposta della associazione di rappresentanza dei lavoratori autonomi free-lance.
- Marzo 2007 – Chartered Institute of Personnel and Development (CIPD), risposta della associazione di rappresentanza dei quadri.
- Marzo 2007 – National Group on Homeworking, risposta di una organizzazione non governativa impegnata nel campo della tutela del lavoro a domicilio.
- 12 marzo 2007 – The Swedish Trade Union Confederation (LO Sweden), risposta della Confederazione dei sindacati svedesi.

### **Studi – ricerche – percorsi di lettura**

- 21 marzo 2007 – European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions. Varieties of flexicurity: reflections on key elements of flexibility and security. Background paper, Greet Vermeylen e John Hurley (a cura di).
- M. Tiraboschi (con la collaborazione di F. Pasquini). Nota bibliografica comparata sul futuro del diritto del lavoro.

## 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; Apla; Associazione Industriali della Provincia di Vicenza; Assaereo; Banca Popolare Emilia Romagna; Cisl; Cna Nazionale; Cna Modena; Comune di Milano; Comune di Modena; Confapi; Confartigianato; Confcommercio; Confcooperative – Elabora; Confindustria; Confindustria Bergamo; Confsal; Coopfond – Legacoop Nazionale; 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 spa; Legacoop Emilia Romagna; Manutencoop; Meta S.p.A.; Movimento Cristiano Lavoratori; Obiettivo Lavoro; Poste italiane S.p.A.; Provincia di Bergamo; Provincia di Verona; Telecom S.p.A.; Ugl; Uil; Umans S.p.A.; Vedior.