



**CONSIGLIO  
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 12 dicembre 2007 (13.12)  
(OR. en)**

**16477/07**

**SOC 533**

**NOTA DI TRASMISSIONE**

---

Origine:	Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	25 ottobre 2007
Destinatario:	Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto:	Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni - Risultati della consultazione pubblica sul Libro verde della Commissione "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo"

---

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione COM(2007) 627 definitivo.

All.: COM(2007) 627 definitivo



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 24.10.2007  
COM(2007) 627 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO  
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL  
COMITATO DELLE REGIONI**

**Risultati della consultazione pubblica sul Libro verde della Commissione  
"Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo"**

{SEC(2007) 1373}

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO  
EUROPEO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL  
COMITATO DELLE REGIONI**

**Risultati della consultazione pubblica sul Libro verde della Commissione  
"Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo"**

**1. INTRODUZIONE**

Con l'adozione del Libro verde "Modernizzare il diritto del lavoro per rispondere alle sfide del XXI secolo"<sup>1</sup>, la Commissione ha aperto un dibattito pubblico nell'UE su come il diritto del lavoro possa sostenere l'obiettivo stabilito dalla strategia di Lisbona di ottenere una crescita sostenibile con posti di lavoro migliori e più numerosi. Il Libro verde esaminava il ruolo che potrebbero svolgere il diritto del lavoro e i contratti collettivi nel promuovere la "flessicurezza" nell'ottica di un mercato del lavoro più equo, più reattivo e più inclusivo, in grado di contribuire a rendere più competitiva l'Europa. In particolare, esso cercava di: individuare le sfide fondamentali per adattare il diritto del lavoro alle nuove realtà del mondo del lavoro; coinvolgere tutte le parti interessate in un dibattito aperto su come il diritto del lavoro possa contribuire a promuovere la flessibilità e la sicurezza; stimolare la discussione sul modo in cui relazioni contrattuali flessibili e affidabili combinate con diritti adeguati possano facilitare la creazione di posti di lavoro e promuovere il passaggio al mercato del lavoro; contribuire al programma in materia di migliore regolamentazione.

Non ci si aspettava che il dibattito pubblico sulla modernizzazione del diritto del lavoro ottenesse un facile consenso o facesse da base per un programma di intervento legislativo, ma le opinioni divergenti espresse nel corso della consultazione, se da una parte hanno reso difficile stabilire dei punti d'intesa di rilievo, dall'altra hanno confermato l'opportunità e l'attualità di un dibattito svoltosi già in molti Stati membri ma che non era ancora arrivato al livello comunitario.

Il livello e la qualità del dibattito generati dalla pubblicazione del Libro verde hanno raggiunto pienamente gli obiettivi fissati in merito dalla Commissione. Sono pervenute più di 450 risposte da tutte le parti interessate: governi nazionali, amministrazioni regionali, parlamenti nazionali, parti sociali a livello UE e nazionale, ONG, singole imprese, accademici, esperti giuridici e privati cittadini. Tali risposte riflettono in genere una consapevolezza profonda delle sfide poste dal nuovo mercato del lavoro europeo, caratterizzato da una maggiore mobilità del lavoro e da un'attività transnazionale delle aziende. Il dibattito è anche stato seguito dall'opinione pubblica e dai mezzi di comunicazione, dal momento che numerosi governi hanno consultato le parti sociali, le autorità pubbliche e gli esperti indipendenti del proprio paese. La discussione portata avanti in seno a una serie di comitati UE per il dialogo sociale settoriale è stata particolarmente fruttuosa, e ha

---

<sup>1</sup> COM(2006)708 del 22.11.2006.

dato luogo all'adozione di numerose posizioni congiunte di datori di lavoro e rappresentanti sindacali<sup>2</sup>.

Anche le istituzioni dell'UE hanno contribuito attivamente al dibattito. I ministri europei dell'Occupazione e degli Affari sociali hanno discusso il Libro verde in via preliminare in occasione del Consiglio EPSCO riunitosi a Bruxelles il 1° dicembre 2006, e hanno poi discusso ulteriormente la questione durante una riunione tenutasi a Berlino il 18 gennaio 2007 sotto gli auspici della Presidenza tedesca. Le conclusioni presentate dalla Presidenza riconoscevano il concetto di "flessicurezza" come un metodo utile ma sottolineavano il valore del tradizionale contratto di lavoro a tempo pieno e a durata indeterminata come elemento essenziale dei rapporti di lavoro nell'UE, pur prevedendo forme di impiego più flessibili per venire incontro a esigenze specifiche e situazioni individuali<sup>3</sup>.

L'11 luglio 2007 il Parlamento europeo (PE) ha adottato una risoluzione<sup>4</sup> che risponde positivamente al Libro verde e identifica una dimensione comunitaria delle questioni attinenti al diritto del lavoro sollevate dal Libro stesso. La risoluzione del PE è stata adottata a larga maggioranza<sup>5</sup>, il che dimostra l'esistenza di un largo consenso su una relazione che era stata ampiamente discussa in tutte le fasi della procedura.

Il Comitato economico e sociale europeo (CESE) ha adottato un parere sul Libro verde<sup>6</sup>, sollevando critiche quanto ai tempi e ai modi della consultazione, nonché in relazione ad alcuni aspetti dell'analisi alla base di quest'ultima.

Accordi contrattuali flessibili e affidabili ottenuti mediante un diritto del lavoro moderno sono una delle quattro componenti fondamentali di un più ampio approccio in materia di flessicurezza e vanno di pari passo con le strategie di apprendimento permanente, le politiche attive del mercato del lavoro e la modernizzazione dei sistemi di sicurezza sociale, come argomentato nella comunicazione della Commissione<sup>7</sup> "*Verso principi comuni di flessicurezza: Posti di lavoro più numerosi e migliori grazie alla flessibilità e alla sicurezza*" adottata il 27 giugno 2007.

L'obiettivo della presente comunicazione è presentare in forma sintetica i risultati della consultazione pubblica aperta dal Libro verde, e individuare le principali questioni politiche che ne risultano. La Commissione presenta qui una sintesi obiettiva dei pareri dei soggetti che hanno risposto alla consultazione e non prende posizione sulle specifiche osservazioni né sulla loro accuratezza. È anche allegato un documento di lavoro dei servizi della Commissione con un esame più dettagliato delle risposte. La presente comunicazione e la pubblicazione di tutte le risposte

---

<sup>2</sup> Ad esempio nei settori dell'audiovisivo, degli spettacoli dal vivo e dell'occupazione a livello regionale e comunale.

<sup>3</sup> Conclusioni della Presidenza, riunione informale dei ministri dell'Occupazione e degli Affari sociali, Berlino 19.1.2007.

<sup>4</sup> P6\_TA-PROV (2007) 0339.

<sup>5</sup> 479 voti a favore, 61 contrari e 54 astensioni.

<sup>6</sup> CESE 398/2007 del 30 maggio 2007. Adozione a maggioranza (140 a favore, 82 contrari e 4 astensioni). Al parere del CESE è allegato un controparere (presentato dai rappresentanti del gruppo I).

<sup>7</sup> COM(2007)359 del 27.6.2007.

ricevute nel corso della consultazione<sup>8</sup> sono giustificate dalla necessità di garantire la massima trasparenza. La comunicazione segna il completamento del processo di consultazione pubblica sulla modernizzazione del diritto del lavoro.

## **2. CONTESTO E QUADRO ANALITICO ALLA BASE DEL LIBRO VERDE**

### **Realizzazione della consultazione pubblica**

Secondo alcune parti sociali, in particolare i sindacati, la consultazione avrebbe dovuto essere una consultazione formale delle parti sociali in conformità dell'articolo 138 del trattato CE. Tali parti percepiscono la realizzazione di una consultazione pubblica mediante un Libro verde come un ridimensionamento del dialogo sociale e del loro ruolo di rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori. Anche il PE e il CESE hanno espresso riserve sul ricorso alla consultazione pubblica deciso dalla Commissione. Invece, un'ampia maggioranza di Stati membri e ONG del settore sociale ha accolto con favore il carattere aperto del processo consultivo.

### **Il quadro analitico promosso dal Libro verde**

Secondo vari Stati membri, sindacati, ONG del settore sociale e accademici, la riforma del diritto del lavoro dovrebbe essere inserita fin dall'inizio nel quadro rappresentato dai diritti fondamentali, in particolare dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea<sup>9</sup>. Secondo loro, tale quadro rappresenta la base per un approccio più assertivo della Commissione, che può usare il suo diritto d'iniziativa nell'interesse dell'"Europa sociale". Alcuni sindacati, ONG del settore sociale e accademici hanno messo in questione l'assunto del Libro verde relativo al contributo che il diritto del lavoro, in quanto componente della politica sociale e occupazionale, può apportare alla crescita economica e alla concorrenzialità. I datori di lavoro e diversi Stati membri invece hanno sottolineato l'importanza di un quadro adeguato in materia di diritto del lavoro per promuovere occupazione, crescita e concorrenzialità.

I sindacati, nonché vari Stati membri ed esperti accademici, hanno messo in guardia contro il rischio di considerare il tradizionale contratto di lavoro a tempo indeterminato come qualcosa di obsoleto, o come un ostacolo alla creazione di nuovi posti di lavoro: a loro parere, si potrebbe leggere nel Libro verde l'espressione di una preferenza per forme contrattuali distinte e per l'introduzione di norme più deboli in materia di occupazione. Molti soggetti che hanno risposto alla consultazione, compresi il PE, il CESE e gli Stati membri, hanno sottolineato la stabilità e la sicurezza offerte dal contratto di lavoro tradizionale. I datori di lavoro e anche alcuni Stati membri hanno dichiarato invece di ritenere che i contratti flessibili non siano stati messi in una luce sufficientemente positiva. Non si è registrato accordo sull'applicazione del concetto di lavoratori "integrati" e "esclusi" nei mercati del lavoro segmentati. Secondo i datori di lavoro, i veri "esclusi" sono i disoccupati e gli

---

<sup>8</sup> Le risposte sono pubblicate su Internet al seguente indirizzo:  
[http://ec.europa.eu/employment\\_social/labour\\_law/green\\_paper\\_responses\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/labour_law/green_paper_responses_en.htm) Cfr. anche l'elenco completo dei contributi in allegato al documento SEC.

<sup>9</sup> Come dichiarato a Nizza, il 7 dicembre 2000, dai presidenti di Parlamento europeo, Consiglio e Commissione.

"integrati" sono tutti i lavoratori assunti regolarmente. I sindacati pensano che il divario tra "integrati" e "esclusi" possa essere eliminato solamente migliorando la protezione dei lavoratori precari.

### **Ambito del Libro verde**

Alcuni Stati membri, e così i sindacati e la maggior parte degli esperti accademici, avrebbero preferito un ambito più ampio per il Libro verde, che privilegiasse gli aspetti relativi al diritto collettivo del lavoro invece del rapporto di lavoro individuale. Secondo loro, solo questo tipo di approccio può rispecchiare la complessa interazione tra il quadro normativo generale di ciascun paese e il ruolo della contrattazione collettiva nella disciplina del mondo del lavoro. Il PE e il CESE hanno auspicato che la modernizzazione del diritto del lavoro sia inserita nel quadro di un più ampio approccio basato sulla flessicurezza. La Commissione, nella sua comunicazione sulla flessicurezza, riconosce a propria volta la necessità di una strategia integrata che aumenti allo stesso tempo la flessibilità e la sicurezza sul mercato del lavoro.

Molte imprese hanno ricordato i limiti delle competenze conferite all'UE e chiesto che la riforma del diritto del lavoro sia realizzata esclusivamente nel contesto *nazionale*.

Le ONG del settore sociale hanno sottolineato il ruolo del diritto del lavoro nel garantire una remunerazione equa e adeguata, in particolare mediante il salario minimo. Secondo tali organizzazioni il diritto del lavoro, in interazione coi sistemi di protezione sociale, dovrebbe contribuire a combattere la povertà ed essere onnicomprensivo nella sua applicazione agli individui, in modo da evitare che si formino mercati del lavoro ancor più segmentati. Le riforme dovrebbero essere mirate a migliorare i diritti di coloro che hanno un impiego precario senza ridurre i diritti esistenti.

### **Sussidiarietà**

La maggiore parte degli Stati membri, il PE e il CESE, i parlamenti nazionali e le parti sociali a livello dell'UE hanno ricordato la ripartizione delle competenze tra l'UE e gli Stati membri. Lo sviluppo del diritto del lavoro nell'UE è in genere considerato di competenza degli Stati membri e delle parti sociali, mentre il ruolo dell'*acquis* comunitario è integrare le azioni degli Stati membri. Alcuni soggetti che hanno risposto al questionario hanno sottolineato l'importanza di standard minimi che tengano conto delle diverse pratiche nazionali e dell'esigenza di mantenere la concorrenzialità dell'economia comunitaria.

I programmi di riforma nazionale rivestono un'importanza capitale per alcuni Stati membri, parlamenti nazionali e organizzazioni dei datori di lavoro, per cui uno scambio di esperienze più strutturato su particolari sviluppi del diritto del lavoro e degli accordi contrattuali è visto con favore. Alcune confederazioni nazionali dei datori di lavoro hanno chiesto un'azione urgente a livello nazionale per alleggerire le norme, individuali e collettive, in materia di licenziamento e per facilitare il ricorso a nuove forme di contratti (alternative cioè al contratto di lavoro tradizionale a tempo pieno e indeterminato). Esse però non vedono la necessità di nuove iniziative legislative a livello comunitario in questo settore.

Secondo le organizzazioni sindacali, gli accademici e diversi altri Stati membri invece, l'attività a livello UE sulle questioni fondamentali del diritto del lavoro non dovrebbe limitarsi al metodo di coordinamento aperto (MCA). I sindacati hanno sottolineato che i mercati del lavoro europei che si stanno delineando non possono più essere gestiti affidandosi alle norme nazionali nella sfera sociale, poiché il mercato interno europeo e le regole sulla concorrenza hanno il primato rispetto alle disposizioni nazionali in materia di politica sociale.

### **Il programma in materia di migliore regolamentazione**

Il PE ha sottolineato l'enorme influenza del diritto del lavoro sul comportamento delle imprese e il fatto che esse potranno adottare decisioni per creare posti di lavoro migliori e più numerosi nel momento in cui vi saranno disposizioni giuridiche stabili, chiare ed efficaci. Vari Stati membri considerano la riforma dei rispettivi codici del lavoro o la raccolta in un testo unico dei diversi atti normativi un'opportunità per ridurre gli oneri amministrativi senza compromettere gli obiettivi fondamentali. Lo sviluppo dell'MCA è anche considerato un mezzo per promuovere una migliore regolamentazione nel settore del diritto del lavoro.

Diversi Stati membri hanno riconosciuto l'importanza, per la riforma del diritto del lavoro, di una serie di misure connesse col programma in materia di migliore regolamentazione, ad es. le consultazioni con le parti interessate, le valutazioni d'impatto, la valutazione delle alternative all'emissione di norme, la semplificazione e chiarificazione delle leggi, le campagne di sensibilizzazione in materia di diritto del lavoro ecc. Gli Stati membri in genere si sono detti d'accordo sul fatto che in via di principio le norme per proteggere i lavoratori devono applicarsi sia alle aziende di grandi dimensioni sia alle piccole imprese, ma la maggior parte di loro ritiene che in casi particolari si possano prevedere norme su misura delle condizioni speciali che riguardano le PMI.

## **3. I TEMI DELLA CONSULTAZIONE**

### **Un mercato del lavoro flessibile e inclusivo**

Gli Stati membri sono del parere che i mezzi per ottenere un equilibrio fra sicurezza e flessibilità, il livello di tale equilibrio e la forma esatta che esso dovrebbe assumere saranno probabilmente differenti da uno Stato membro all'altro e potranno cambiare nel tempo. Essi d'altro canto hanno accolto con favore l'idea di uno scambio d'esperienze più approfondito che coinvolga in particolare le parti sociali, al fine di arrivare a un concetto più chiaro delle sfide comuni che riguardano la regolamentazione degli accordi contrattuali.

Le ONG del settore sociale hanno sottolineato l'esigenza di un migliore coordinamento tra il diritto del lavoro e le politiche occupazionali da una parte e i sistemi di protezione sociale dall'altra. La protezione sociale e il reddito minimo dovrebbero consentire ai cittadini di scegliere fra il lavoro, la formazione e un'attività di rilevanza sociale. Nel calcolo dei diritti pensionistici e assicurativi si dovrebbe tenere conto dei periodi di congedo di maternità, di paternità e parentale, di interruzione della carriera e di lavoro a tempo parziale (in particolare al fine di occuparsi delle persone a carico).

## **Agevolare il passaggio al mercato del lavoro**

I datori di lavoro hanno sottolineato l'effetto che un alleggerimento delle norme di tutela del lavoro potrebbe avere sui livelli occupazionali e sulle prospettive di trovare un impiego per le categorie vulnerabili. A loro parere, un buon programma di riforma del diritto del lavoro dovrebbe rivolgere una maggiore attenzione alla necessità di conferire ai lavoratori le qualifiche di cui necessitano per rimanere adattabili in tutto l'arco della vita lavorativa anziché concentrarsi sulla protezione degli impieghi attuali. I sindacati sono invece contrari all'idea per cui un diritto a tutela del lavoro reso più flessibile agevolerebbe il passaggio al mercato del lavoro.

Le organizzazioni sindacali e gli esperti giuridici hanno chiesto di elaborare nuove normative per promuovere il passaggio dai contratti di lavoro a tempo determinato e a tempo parziale all'impiego a tempo pieno. Essi hanno invocato misure in grado di promuovere una maggiore mobilità dei lavoratori consentendo a questi ultimi di portare con sé i diritti acquisiti nel caso di cambiamento d'impiego. Tra i datori di lavoro, l'UEAPMI<sup>10</sup> ha chiesto che si svolga un'indagine a livello nazionale per accertare come la continuità dei diritti di protezione sociale potrebbe facilitare il passaggio dal lavoro dipendente a quello autonomo.

Alcuni Stati membri e parti sociali hanno espresso il parere per cui sia il diritto del lavoro sia gli accordi collettivi possono contribuire a promuovere l'accesso alla formazione e a facilitare il passaggio tra forme contrattuali diverse per consentire una mobilità verso l'alto nel corso della vita lavorativa. BusinessEurope<sup>11</sup> però ha espresso riserve sulla possibilità che un intervento legislativo sia lo strumento adeguato per influenzare l'atteggiamento dei lavoratori rispetto alla formazione. Secondo tale associazione, l'esperienza fatta negli Stati membri che prevedono un "diritto alla formazione" ha dimostrato uno scarso impatto sui lavoratori che più hanno bisogno di formazione, cioè i meno qualificati. Alcune parti sociali hanno messo in evidenza la propria esperienza di negoziazione di accordi collettivi per promuovere l'accesso alla formazione, migliorare la formazione sul posto di lavoro e consentire passaggi più agevoli al lavoro per chi termina la fase dell'istruzione e dell'apprendistato. Le ONG del settore sociale in particolare hanno sottolineato il contributo che il diritto del lavoro dovrebbe fornire nell'ottica di garantire un accesso paritario alla formazione e all'apprendimento permanente per tutti.

## **Incertezza rispetto alla definizione del rapporto di lavoro**

La conclusione del PE quanto alla complessità di definire il concetto di lavoratore dipendente e lavoratore autonomo ai sensi del diritto comunitario è stata fatta propria dalla maggioranza degli Stati membri. Si ritiene anche che tale complessità sia aumentata con la fornitura di servizi a livello transfrontaliero. La maggioranza degli Stati membri vuole fare ricorso al diritto nazionale e a procedure sperimentate per risolvere tali problemi. Essi, così come molte organizzazioni delle parti sociali, sono d'accordo sul fatto che la definizione di lavoratore ai fini della maggior parte delle direttive relative al diritto del lavoro rimanga sottoposta alla discrezione degli Stati membri. Se le organizzazioni dei datori di lavoro a livello UE e nazionale in genere

---

<sup>10</sup> Unione europea dell'artigianato e delle piccole e medie imprese.

<sup>11</sup> La confederazione delle imprese europee.

respingono l'idea che siano necessarie definizioni nazionali più convergenti, le parti sociali dei settori dei servizi, dell'intrattenimento, dei mezzi di comunicazione e del commercio al dettaglio ritengono che le definizioni utilizzate nei diversi Stati membri per stabilire lo status degli individui denominati *lavoratori freelance, occasionali o in proprio* dovrebbero essere elencate e spiegate, per favorire una migliore comprensione dello status lavorativo di ciascuno.

Il PE ha auspicato un'iniziativa finalizzata alla convergenza delle definizioni nazionali dello status dei lavoratori, allo scopo di garantire un'attuazione più coerente ed efficiente dell'*acquis* comunitario. Il Parlamento inoltre ha chiesto agli Stati membri di promuovere l'attuazione della raccomandazione OIL del 2006 sul rapporto di lavoro<sup>12</sup>. Alcuni paesi hanno anche suggerito di utilizzare la raccomandazione come base per una discussione fra Stati membri e parti sociali su come affrontare meglio a livello europeo il fenomeno dei rapporti di lavoro sommersi.

La maggior parte degli Stati membri e delle parti sociali è contraria all'introduzione di categorie intermedie, come il cosiddetto "lavoratore economicamente dipendente", accanto alle categorie già esistenti di lavoratori dipendenti e autonomi. Persino negli Stati membri in cui tale concetto esiste già nell'ordinamento nazionale, come l'Italia, sono state espresse riserve sulla possibilità di una definizione inequivoca a livello europeo. BusinessEurope accetta però l'idea per cui potrebbe essere utile condividere l'esperienza relativa agli effetti di tali misure, in modo che gli Stati membri possano imparare gli uni dagli altri. I sindacati sono per ricentrare l'ambito d'applicazione del diritto del lavoro mediante riforme nazionali volte ad estendere a tutti i lavoratori la protezione offerta dal contratto di lavoro tradizionale.

La CES<sup>13</sup> chiede alle istituzioni europee, insieme alle parti sociali a livello UE, di sviluppare un quadro giuridico europeo di sostegno costituito da una combinazione di "regole del gioco" e di standard minimi e certi dell'UE per stabilire un "nocciolo di diritti" garantendo allo stesso tempo il rispetto per le relazioni industriali e le politiche sociali nazionali. Le ONG del settore sociale sono anche a favore dell'idea di un complesso di diritti comune, connesso con una definizione condivisa di "lavoratore" stabilita ai sensi del diritto comunitario, al fine di rafforzare il principio della libertà di movimento.

### **Rapporti di lavoro triangolari**

Gli Stati membri e le parti sociali hanno ribadito le rispettive posizioni in merito alla proposta di direttiva sul lavoro interinale. Diversi paesi hanno chiesto che sia adottata visto il suo carattere prioritario per la riforma del diritto del lavoro. I sindacati hanno invitato ad adottare la direttiva come complemento alla direttiva sul distacco dei lavoratori alla direttiva sui servizi. Le organizzazioni dei lavoratori invece ritengono che lo status dei lavoratori temporanei sia definito in modo sufficiente dal diritto nazionale.

---

<sup>12</sup> Raccomandazione OIL 198 sul rapporto di lavoro, adottata in occasione della 95° sessione della Conferenza internazionale del lavoro nel giugno 2006.

<sup>13</sup> Confederazione europea dei sindacati.

Il PE ha sottolineato la necessità di regolamentare la responsabilità congiunta e solidale dei contraenti principali per far fronte ad abusi a livello di subappalto o esternalizzazione, al fine di garantire condizioni uniformi per le imprese in un mercato trasparente e competitivo. Alcuni Stati membri sono anche favorevoli a stabilire un principio di responsabilità sussidiaria per garantire il rispetto del diritto del lavoro in tutta l'UE. Ad altri Stati membri invece bastano le disposizioni di responsabilità secondaria per le relazioni subcontrattuali stabilite dai rispettivi diritti del lavoro.

La CES e le organizzazioni settoriali che vi aderiscono ritengono che sia necessaria un'iniziativa comunitaria consistente in uno strumento atto a regolare la "responsabilità a catena" delle imprese utilizzatrici e degli intermediari nel caso del lavoro interinale e dei subappalti. Le organizzazioni dei datori di lavoro nutrono dubbi sull'efficacia di una proposta volta a stabilire il principio della responsabilità sussidiaria. Le imprese utilizzatrici dovrebbero invece poter contare sul fatto che i subappaltatori hanno obblighi da rispettare in materia di diritto del lavoro.

### **Organizzazione dell'orario di lavoro**

Il PE ha auspicato che i meccanismi riguardanti l'orario di lavoro siano sufficientemente flessibili da rispettare le esigenze di datori di lavoro e lavoratori e da consentire alle persone di conciliare meglio la vita professionale e quella familiare, in modo da salvaguardare la concorrenzialità e migliorare la situazione occupazionale. Una serie di Stati membri vede nella revisione della direttiva sull'orario di lavoro una priorità fondamentale a livello UE.

La CES e le organizzazioni che vi aderiscono hanno ricordato le posizioni assunte durante la prima e la seconda fase della consultazione delle parti sociali a livello UE per quanto riguarda la revisione della direttiva sull'orario di lavoro nel 2004. Tali posizioni chiedono un riconoscimento chiaro del servizio di guardia inattivo in quanto parte dell'orario di lavoro, senza clausole di non partecipazione (*opt-out*). BusinessEurope e la maggior parte delle organizzazioni che vi aderiscono ritengono che le norme UE nel settore siano state mal concepite nella loro forma iniziale. I datori di lavoro però chiedono che siano adottate proposte per rivedere la direttiva sull'orario di lavoro, così da risolvere i problemi insorti in merito all'assistenza sanitaria e all'economia privata in conseguenza della sentenza della Corte di giustizia europea nella causa Simap/Jaeger. Essi desiderano che sia mantenuta la clausola di non partecipazione, che considerano un modo di garantire una maggiore flessibilità del mercato del lavoro.

### **Applicazione del diritto del lavoro e lotta al lavoro sommerso**

Il PE ha argomentato che il diritto del lavoro è efficace, equo e forte soltanto se attuato da tutti gli Stati membri, applicato a tutti i soggetti e fatto valere costantemente e con efficienza. È emerso un consenso generale per una migliore cooperazione a livello dell'UE e per un migliore scambio di informazioni e buone pratiche. Gli Stati membri sostengono un'azione a livello UE per combattere il lavoro sommerso, in considerazione del carattere sempre più sopranazionale del problema. Il tipo di azioni auspicate però è vario, e va da strumenti dichiarativi come le risoluzioni del Consiglio a scambi di buone pratiche e forme multilaterali e bilaterali di cooperazione amministrativa.

Alcuni Stati membri hanno proposto di creare legami di cooperazione a livello europeo tra gli enti competenti, come ispettorati del lavoro, uffici fiscali, organismi di sicurezza sociale. Le parti sociali hanno espresso pareri contrastanti, che rispecchiano la loro diversità settoriale e le differenze nel modo in cui le diverse organizzazioni collaborano con le autorità per l'applicazione del diritto del lavoro e la lotta al lavoro sommerso. La CES e alcune federazioni settoriali europee hanno chiesto che si istituisca una struttura europea permanente di coordinamento per garantire l'applicazione del diritto comunitario, mentre i datori di lavoro ritengono che questo tipo di azioni spetti anzitutto alle autorità nazionali. I datori di lavoro hanno anche attirato l'attenzione sulle iniziative adottate nel quadro dei programmi UE di assistenza tecnica per favorire lo sviluppo delle capacità delle organizzazioni delle parti sociali nei nuovi Stati membri.

#### 4. I PROSSIMI PASSI

La Commissione conclude che la consultazione pubblica ha raggiunto il proprio obiettivo di aprire un dibattito a livello europeo e nazionale quanto alla necessità di migliorare il diritto del lavoro per far fronte alle sfide del XXI secolo. Le risposte ricevute forniscono utili informazioni sugli sviluppi attuali del diritto del lavoro e dei sistemi di relazioni industriali nei vari Stati membri, molte delle quali corrispondono ai temi affrontati nel Libro verde.

Il dibattito ha mostrato che il diritto del lavoro è uno strumento importante, non soltanto per gestire la forza lavoro, ma anche per fornire un senso di sicurezza ai lavoratori e ai cittadini in un mondo caratterizzato da un rapido mutamento e da un'elevata mobilità dei capitali e delle tecnologie. La discussione inoltre ha mostrato come le riforme del diritto del lavoro, della sicurezza sociale e dei sistemi di formazione siano strettamente collegate fra loro. Grazie al Libro verde sul diritto del lavoro e alla comunicazione sulla flessicurezza, la Commissione ha aperto un ampio dibattito su temi di importanza cruciale per il futuro dei mercati del lavoro e per la coesione sociale in Europa. Il messaggio è stato colto dalle principali parti interessate, indipendentemente dai rispettivi punti di vista sulla direzione da imprimere alle riforme. La Commissione lavorerà con gli Stati membri per far sì che, in occasione del Consiglio europeo di dicembre 2007<sup>14</sup>, si possano adottare conclusioni su principi comuni in materia di flessicurezza. La Commissione inoltre seguirà l'analisi congiunta delle parti sociali sulle principali sfide che attendono i mercati del lavoro europei<sup>15</sup>, per stabilire un quadro anche cronologico in cui presentare un approccio avanzato alla realizzazione di principi basati sulla flessicurezza. Tale analisi incoraggia le parti sociali ad aprire negoziati, in particolare per quanto riguarda l'apprendimento permanente.

La Commissione pertanto compirà i passi necessari nel 2008 per portare avanti i temi sollevati nella sua comunicazione nel più ampio contesto relativo alla "flessicurezza". Nonostante le differenze di opinioni sull'ampiezza e la natura dell'azione dell'UE, la consultazione ha fatto emergere una domanda di migliore

---

<sup>14</sup> Il Consiglio EPSCO dovrebbe adottare conclusioni sulla flessicurezza il 5 dicembre 2007. Il Consiglio ECOFIN ha già fatto altrettanto il 9 ottobre 2007.

<sup>15</sup> Presentata al vertice trilaterale informale sulle questioni sociali del 18 ottobre 2007.

cooperazione, maggiore chiarezza, e anche solo di più informazioni e migliori analisi, in diversi settori, quali:

- la prevenzione e la lotta contro il lavoro sommerso, in particolare in situazioni transfrontaliere<sup>16</sup>;
- la promozione, lo sviluppo e l'attuazione di azioni di formazione e di apprendimento permanente al fine di assicurare una maggiore sicurezza del posto di lavoro nel corso della vita;
- l'interazione tra diritto del lavoro e norme di protezione sociale a sostegno di efficaci passaggi al mercato del lavoro e di sistemi di protezione sociale sostenibili;
- chiarimento della natura del rapporto di lavoro per promuovere una migliore comprensione e facilitare la cooperazione in tutta l'UE;
- chiarimento dei diritti e dei doveri delle parti coinvolte nella catena dei subappalti, per evitare che i lavoratori si trovino nell'impossibilità di far valere i propri diritti.

---

<sup>16</sup> Cfr. comunicazione della Commissione sul rafforzamento della lotta al lavoro sommerso, COM(2007) xxx del 24.10.2007.