Notiziario

NotiziarioINCAonline
N. 2-3 / 2014
Speciale

Il «posto» del lavoro atipico in Europa

Protezione sociale e ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori atipici in Europa

Rapporto finale
Roma, 6-7 febbraio 2014

inca
il Patronato della CGIL

N 2-3/2014

Notiziario INCA online
Rivista Mensile | Inca Cgil
LA RIVISTA TELEMATICA È REGISTRATA PRESSO
IL TRIBUNALE CIVILE DI ROMA - SEZIONE PER LA STAMPA
E L'INFORMAZIONE - AL N. 176/2012 IN DATA 11/6/2012

DIRETTORE RESPONSABILE
Lisa Bartoli

REDAZIONE
Sonia Cappelli

EDITORE E PROPRIETARIO
Ediesse srl
Viale di Porta Tiburtina 36
00185 Roma
Tel. (06) 44870283/260
Fax (06) 44870335
www.ediesseonline.it

AMMINISTRAZIONE
Via Nizza 59 - Roma
Tel./Fax (06) 8552208

Progetto grafico: Antonella Lupi

© EDIESSE SRL
Immagini tratte dal volume
Cgil. Le raccolte d'arte, 2005

CHIUSO IN REDAZIONE
APRILE 2014

Sommario

La nuova frontiera delle ingiustizie in Europa 5
di Susanna Camusso

In difesa dei valori sociali per un'Europa unita 11
di Morena Piccinini

Atti conclusivi del Progetto Accessor 19
Il «posto» del lavoro atipico nel coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale in Europa: un'analisi comparativa transnazionale
a cura di Sonia McKay, Carlo Caldarini, Stefano Giubboni

Prefazione 21

Introduzione 25

Parte 1 29
I contratti di lavoro atipico nei Paesi Accessor e in generale nell'Ue

Parte 2 45
Protezione sociale del lavoro atipico e ostacoli alla libera circolazione

Parte 3 61
Lavoro e lavoro atipico, nel coordinamento europeo della sicurezza sociale

Panel del 6 febbraio 2014

Investire e tutelare i giovani per il futuro dell'Ue 79
di Lucio Battistotti

Presentazione del progetto Accessor 82
di Marisa Pompei

Un lavoro atipico senza via d'uscita 85
di Gianni Arrigo

La diffidenza dei giovani verso l'Europa 88
di Andrea Brunetti

L'emergenza dei lavoratori vulnerabili 90
di Richard Exell

Lavoro atipico: un problema dimenticato 92
di Yves Jorens

Armonizzazione o coordinamento? 95
di Ida Regalia

Libera circolazione, tra scelta e necessità 102
di Nicola Marongiu

Panel del 7 febbraio 2014

Le sfide del sindacato per una Europa sociale 106
di Salvo Leonardi

Le forze motrici del cambiamento 113
di Ricard Bellera Kirchhoff

L'abuso del lavoro atipico 116
di Daniel Capellaro

L'importanza dell'informazione 117
di Claude Denagtergal

La tutela possibile 119
di Fanette Duchesne

Nuove e vecchie migrazioni 121
di André Fadda

Lavoratori atipici, figli di un Dio assente 124
di Claudio Treves

Rendere europee le proposte sindacali 128
di Fausto Durante

La solidarietà europea, minimo comune denominatore 133
di Stefano Giubboni

Il dramma della disoccupazione giovanile 137
di Salvatore Marra

Il lavoro del Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale 140
di Andrea Pontiroli

La nuova frontiera delle ingiustizie in Europa*

di Susanna Camusso **

Non c'è dubbio che i nostri patronati siano un'esperienza che non ha esattamente degli omologhi nel resto d'Europa e ogni tanto m'interrogo sul perché. Una delle ragioni, che può spiegare il ruolo e la funzione dell'Inca, dipende dal fatto che noi non siamo mai stati, realmente, un Paese coloniale; se non siamo stati colonizzatori, siamo stati, senz'altro, un grande popolo di migranti.

È un dato di fatto che, nonostante le dichiarate intenzioni xenofobe di qualche partito politico, non dobbiamo dimenticare che gli italiani residenti all'estero sono più numerosi degli stranieri che vivono nel nostro Paese.

L'Inca ha in sé questa storia, questa motivazione, questa missione perché i nostri connazionali emigrati in altri Paesi del mondo in cerca di lavoro, hanno mantenuto l'idea di essere cittadini italiani attraverso relazioni con il nostro Patronato. E sono stati proprio questi contatti che hanno caratterizzato la straordinaria offerta di tutele dell'Inca.

È possibile continuare ancor oggi a ragionarne in una logica nazionale? Questa è la domanda che ci si sta riproponendo continuamente. I migranti di oggi hanno le stesse caratteristiche di quelli che lasciavano l'Italia verso altri Paesi o sono persone che si muovono nel nuovo contesto europeo?

Dati statistici alla mano, siamo di fronte a una ripresa del fenomeno migratorio dall'Italia verso altre nazioni, di proporzioni che, solo fino a qualche anno fa, si riteneva potessero essere impensabili. Non si tratta solo di una migrazione intellettuale, ma di un esodo che ha, sempre più, gli stessi segni già noti al tempo in cui popolazioni di singole realtà regionali svuotavano interi Paesi per cercare lavoro oltre il confine nazionale. Rispetto al passato c'è tuttavia una sostanziale differenza che ci deve preoccupare. I nostri ragazzi e le nostre ragazze non partono con valigie di cartone legate con lo spago; non vanno in nave per raggiungere continenti oltre l'oceano; ma vanno in aereo, spostandosi da un Paese ad un altro con molta più facilità. È difficile, quindi,

* Intervento al Middle Temple di Londra - 5 novembre 2013
** Segretario Generale della Cgil

considerarli come i migranti che nel secolo scorso andavano a svolgere umili lavori all'estero.

Le condizioni sociali sono profondamente cambiate e questo rappresenta un primo problema che interroga le organizzazioni sindacali. Ma non basta. Anche l'Europa dovrebbe porsi l'interrogativo di come cambiare le politiche sulla libera circolazione delle persone, cominciando dall'ambito comunitario.

Questo lungo periodo di crisi è stato caratterizzato da una forzatura europea sui vincoli economici, con forme puramente antidemocratiche d'intervento autoritario nelle economie nazionali degli Stati membri.

Di sicuro quanto è successo in Grecia non potrà succedere altrove. È però vero che altre forme di pressione sono state usate e verranno usate su di noi, sulla Spagna come su altri Paesi. C'è stata una forzatura sulle norme economiche e sulla logica del rispetto dei parametri fiscali, che ha prodotto anche forme di arretramento dei processi di integrazione comunitaria. La cittadinanza europea è diventata sempre di più un termine per giustificare politiche fiscali e monetarie piuttosto che la ragione per affermare un principio di integrazione sociale.

Certamente, sarebbe stato semplice in una Europa più piccola. È evidente che con l'aumento dei Paesi aderenti al progetto europeo le contraddizioni sono aumentate poiché si sono messe insieme storie e culture profondamente diverse. L'Europa è passata dall'idea di definire un processo di accrescimento dei diritti sociali delle persone ad un'altra, che tende ad individuare una soglia minima dei diritti sociali, senza preoccuparsi nemmeno di indicare una progressione positiva. Questo è, oggi, il punto in cui si trova l'Europa, tra la crisi da un lato e l'arretramento dell'integrazione dall'altro, nella stagione in cui i mercati del lavoro, che sono plurimi e molteplici in ogni Paese, si vanno disgregando.

In questo contesto, la separazione tra protezione sociale, forme di cittadinanza, tutele individuali e tutele collettive si è completamente divaricata. In Italia, siamo passati da una stagione in cui si è costruito il diritto del lavoro, perché si presupponeva che la debolezza del lavoratore rispetto alla classe imprenditoriale richiedesse un diritto apposito, giuridicamente tutelato, al fatto che oggi per un lavoratore intentare una causa implica un costo, spesso, insopportabile per le sue condizioni economiche.

Tutti gli interventi finora realizzati, in Italia, hanno teso a smantellare il diritto del lavoro e l'Europa ha seguito più o meno, un analogo percorso. Da un'idea di costruire un sistema integrato di diritti universali si è passati ad una situazione in cui non troviamo strumenti per accelerare positivamente l'affermazione delle tutele.

Successivamente, la crisi ha fatto il resto, amplificando gli elementi di criticità e fornendo un alibi ulteriore per scardinare regole e tutele. Che si tratti di un alibi e non di una necessità reale, lo dimostrano anche i dati dell'indagine Accessor, dai quali emerge come non ci sia una correlazione diretta tra l'aumento della precarietà e gli effetti della crisi. In tutti i Paesi europei, l'instabilità del lavoro ha avuto una crescita vertica-

le, indipendentemente dalle condizioni economiche reali di ogni nazione.
Su questo aspetto del problema, inviterei tutti a fare una riflessione profonda. Occorre riflettere sul fatto che se la precarietà e il lavoro atipico sono così diffusi in tutta l'Europa, vuol dire che altri «soggetti europei» si sono coordinati attorno ad un profilo di politiche al ribasso dei diritti, mentre le organizzazioni sindacali si sono rivelate incapaci di confrontarsi su questo tema. Ci siamo illusi, perdendo tempo prezioso, che ogni Paese potesse proteggere il proprio mercato del lavoro, quando invece altri intervenivano scardinando ogni regola contrattuale e negoziale in tutti i Paesi. Anche se con nomi diversi, i filoni seguiti sono più o meno analoghi a prescindere dalle percentuali di partenza. Il fenomeno e i trend sono omogenei, i numeri assoluti dicono poco e spesso non li conosciamo nemmeno nella loro pienezza.
Il trend del lavoro atipico dice due cose diverse. Da un lato, che, come anche in altre epoche storiche, esistono parti del lavoro più deboli e meno tutelate, dall'altro, che stanno nascendo nuove fragilità occupazionali, che coinvolgono anche quei soggetti che pensavamo usciti dalla debolezza, come le donne, ma che invece restano senza efficace protezione. Non c'è stato nessun avanzamento nell'affermazione dei diritti: il tema dei cittadini comunitari e extra comunitari, che si spostano da un Paese all'altro, sta diventando la nuova grande frontiera dell'evidenza delle ingiustizie e delle ineguaglianze di questa Europa.
Il progetto Accessor ci offre l'opportunità di avviare una discussione importante per i sindacati su un tema che ci sta particolarmente a cuore; cioè la relazione tra ciò che è oggetto della contrattazione collettiva e ciò che è oggetto della tutela individuale. Due ambiti di intervento che devono agire insieme collaborando ciascuno con le proprie specifiche competenze, evitando qualunque frattura tra loro. Il sindacato non può ignorare l'azione di tutela individuale, concentrandosi solo sull'attività di rivendicazione collettiva, perché non solo perderebbe capacità di rappresentanza dei soggetti deboli, ma soprattutto perché metterebbe in discussione anche la tutela dei soggetti forti che sono poi insidiati sotto vari aspetti. Per la Cgil, è un dibattito che si ripropone oggi con forza in questo percorso congressuale.
Dobbiamo essere consapevoli che l'equilibrio precedente era fondato sul fatto che c'era un riconoscimento universale delle tutele individuali a cui affiancare la contrattazione collettiva che determinava processi di uguaglianza tra i lavoratori. L'indebolimento della contrattazione e il venir meno di una idea universale di tutela ci mette di fronte a soggetti che sono ancora più deboli.
Se le tutele individuali devono essere «portabili» negli altri Paesi europei, è assolutamente evidente che per il sindacato, ricomporre il quadro d'insieme delle tutele collettive e di quelle individuali, è un problema non soltanto italiano, ma europeo. Non c'è una politica vera di contrasto alle forme di precarietà se ogni Paese pensa di giocarsela da solo in casa propria.

Questo approccio contiene anche errori di valutazione. Nel 2003, dicevamo che le leggi italiane sul lavoro avevano scardinato il nostro sistema contrattuale e che fortunatamente c'era l'Europa a riaffermare il valore del lavoro a tempo indeterminato come principale forma di impiego. Lascio ad ognuno di voi ripensare alla cronaca di quello che è intervenuto successivamente. Penso che dobbiamo riproporre il tema dell'integrazione normativa e dell'armonizzazione e dire che non ci basta una politica di coordinamento. Questo deve valere come logica generale rispetto all'Europa. Il prevalere del Consiglio Europeo rispetto alla funzione del Parlamento, il prevalere dell'idea del coordinamento dei governi, invece che del governo europeo, sono punti determinanti per l'arretramento, non per l'avanzamento.

Se parlo delle politiche sociali, ho bisogno esattamente dell'opposto: cioè della riduzione della funzione dei governi e di una maggiore funzione della Comunità Europea nelle sue espressioni parlamentari e politiche. Questo stesso principio vale per i soggetti sociali, a partire dalla Cgil. Bisogna che sulla questione delle modalità con cui si procede all'integrazione, la voce del sindacato si alzi di più; e bisogna anche interrogarsi se questo non sia oggetto di mobilitazione, per rivendicare una coerenza tra ciò che si fa a livello europeo e ciò che si fa nei vari Paesi; perché la connessione europea e la modalità del Consiglio europeo ci hanno indotto finora all'idea che al massimo c'è la consultazione, che magari è pure online, e dunque molto virtuale, anche dal punto di vista dei risultati, mentre manca una relazione data dai rapporti di forza e dal portare rappresentanze diverse tra i diversi soggetti.

Credo che sia necessario ricominciare a pensare che cosa debba essere il dialogo sociale nell'Europa futura. Un tema che deve diventare centrale nella prossima campagna elettorale europea. Per i sindacati, tutto questo si traduce in alcuni suggerimenti, su cui credo dovremmo interrogarci per produrre iniziative future. Il primo suggerimento è l'informazione, elemento citato da tutti in varie modalità. Non abbiamo dentro il sindacato europeo un sistema di comunicazione sulla presenza dei lavoratori nei vari Paesi, non sappiamo come si muovono, neanche quando lo fanno collettivamente. È evidente che il sindacato non può prendere in considerazione il caso singolo, ma quando le trasmigrazioni hanno forme riconoscibili, il sindacato deve avere una qualche forma di consultazione tra Paesi e deve dare informazioni in entrata e in uscita sulle tematiche che riguardano il lavoro in uno specifico Paese. Non mi riferisco a fatti astratti, piuttosto a elementi concreti da fornire ai lavoratori per conoscere le organizzazioni sindacali di quel Paese verso cui è diretto, le regole nazionali e transnazionali. Può sembrare una cosa banale, ma non lo è, perché queste informazioni aiutano a farci conoscere e far diventare il sindacato e il patronato punto di riferimento per chi si sposta, per scelta o per necessità, da un Paese all'altro.

Pensando all'Italia, dove l'emigrazione è soprattutto giovanile, l'informazione deve mi-

rare a far conoscere le norme di ingresso, di permanenza e di uscita del Paese in cui i nostri giovani si trasferiscono. Questo orientamento deve arrivare prima che i progetti di questi ragazzi siano in qualche modo conclusi, che le valigie siano state chiuse. È necessaria una rete dei sindacati europei che si dichiarino disponibili ad essere parte di questo processo di informazione. In questo modo, l'idea di una rete si compone di molto altro, anche di campagne di adesione alle organizzazioni sindacali in una logica europea, che è assolutamente possibile se riusciamo a dare lo stesso messaggio a tutti i lavoratori dell'Europa: dovunque tu vada sei una persona con dei diritti, indipendentemente da dove parti.

Informazioni di questo tipo portano con sé altre forme di coordinamento. Lo scopo è quello di costruire una banca comune di informazioni, almeno delle più rilevanti, per conoscere meglio le regole di esportabilità dei dritti, accrescendo la capacità di rappresentanza dei sindacati tra i lavoratori e tra le lavoratrici migranti. Si tratta di una sfida importante per il sindacato.

A questo vorrei aggiungere altri due terreni di confronto. In primo luogo, dobbiamo chiedere che ci siano diritti sociali omogenei in tutta Europa per assicurare la portabilità dei trattamenti di disoccupazione e la totalizzazione dei sistemi previdenziali. Insomma, che ci sia un *compact* della previdenza! Abbiamo accordi vincolanti su tutto, che allora, per una volta, ce ne sia uno che abbia una relazione con i lavoratori.

La seconda sfida è la contrattazione. Abbiamo oggi i modelli di contrattazione completamente diversi tra loro che si allontanano ulteriormente in Europa.

In Italia, ma anche in altri Paesi europei, i lavoratori effettivamente rappresentati dalla contrattazione, nazionale o aziendale, diminuiscono. Un sindacato che non ha potere di contrattazione almeno nella storia italiana è un sindacato che non c'è, perché il suo potere non si manifesta nelle campagne di informazione, ma si manifesta nel fatto che sappia dire ad ogni lavoratore che le regole del suo contratto di lavoro sono oggetto della contrattazione, che possono migliorare nel tempo e che possono difenderlo di fronte alle difficoltà.

Quale contrattazione rimane l'oggetto intorno al quale il sindacato europeo deve interrogarsi, per trovare soluzioni di tipo organizzativo delle strutture e per affermare una qualità della negoziazione. La Cgil, in Italia, ne sta discutendo. Dentro la contrattazione aziendale, laddove c'è, guardiamo all'intero ciclo produttivo, perché la forza del sindacato è soprattutto nell'organizzare la battaglia di tanti lavoratori senza diritti. Dobbiamo essere consapevoli che la nostra sconfitta avviene quando finiamo per difendere una parte sempre più piccola del lavoro, mentre cresce quella che noi non riusciamo più a rappresentare. Le attuali statistiche ci dicono che ancora in Europa prevalgono i contratti a tempo indeterminato, ma se guardiamo in prospettiva le conclusioni sono di tutt'altro segno. Forse per noi, che non siamo giovanissimi, la cosa potrebbe non riguardarci, ma non credo che come sindacato possiamo ragionare con questa logica. Gli interrogativi che non possiamo

eludere sono: quando si contratta per chi lo si fa? Si contratta con le associazioni d'impresa? Si punta per un livello legislativo? Si contrattano alcune norme universali che riguardano l'Europa e non solo i singoli Paesi? Queste sono le sfide, e se non le cogliamo, sempre più lavoratori non vedranno nelle associazioni sindacali quelli che determinano le regole dei loro rapporti di lavoro. I sindacati diventerebbero enti inutili.

Abbiamo cominciato questa riflessione in Italia, ma sarebbe auspicabile in prospettiva condividerla con le altre nazioni per capire come si muovono. È evidente che su questi temi gli orientamenti e le sensibilità possono essere diversi. C'è bisogno che questa discussione venga fatta oggi, perché i dati dicono che in tutti i Paesi il fenomeno dei lavoratori atipici e della precarietà è cresciuto molto più di quello che ci si sarebbe aspettati. In questo contesto è quanto mai urgente che i sindacati affrontino le sfide per riaffermare e rafforzare il valore di una rappresentanza sociale che nel corso degli anni ha dato prova di maturità nell'affrontare le incognite del futuro.

In difesa dei valori sociali per un'Europa unita

di Morena Piccinini*

Quattro anni fa, nel 2010, l'Inca nazionale ha scelto di usufruire dell'opportunità offerta dai progetti cofinanziati dalla Commissione Europea sullo scambio di informazioni e di buone pratiche in materia di sicurezza sociale, al fine di avviare uno studio sistematico delle normative e dei regolamenti, atti a coordinare i vari sistemi nazionali di protezione sociale, rispetto ai lavoratori mobili e migranti.

Gli obiettivi che ci siamo dati allora erano molteplici: contribuire alla diffusione di informazioni e della consapevolezza tra i lavoratori; tradurre l'analisi in un notevole incremento delle competenze dei nostri operatori, sia in Italia che in Europa; arricchire gli strumenti a nostra disposizione nel lavoro quotidiano per la tutela dei diritti dei lavoratori; rendere strutturale l'abitudine allo studio, allo scambio e al lavoro comune tra le nostre diverse realtà, italiane ed europee, proprio al fine della stabilizzazione di quella rete orizzontale – fatta di esperienze, competenze e professionalità – indispensabile al nostro lavoro.

Al tempo stesso, avevamo ben chiaro fin da allora il valore aggiunto che poteva portare l'Inca ad un lavoro del genere, essendo il patronato del più grande sindacato italiano, che da oltre sessant'anni opera in Italia e in Europa, sempre in stretto e quotidiano contatto con le forze sindacali di ogni paese.

Nell'affrontare questo impegno, non ci siamo limitati ad un lavoro di analisi, di approfondimento e poi di formazione rispetto alle norme europee sulla sicurezza sociale. L'approccio è stato di impostazione sindacale perché abbiamo voluto andare oltre la semplice valutazione dei regolamenti europei, sottolineando soprattutto ciò che in essi ancora mancava.

Partendo dall'analisi dei bisogni dei lavoratori migranti, il nostro sguardo si è fermato su ciò che i regolamenti non prevedono, su quali diritti restano ancora scoperti, quali limiti, lacune o mancanze, si riscontrano ancora nelle varie normative nazionali sulla sicurezza sociale e nelle politiche europee per il loro coordinamento.

Abbiamo così cercato e ottenuto, fin dal

* Presidente Inca Cgil

primo momento, la partnership dei sindacati presenti in tutti i paesi europei coinvolti nei nostri progetti; a partire dalla Cgil nazionale, che non solo ci ha messo a disposizione la propria rete di relazioni in ambito comunitario, ma ci ha garantito una costante e indispensabile collaborazione con la Ces, ideando, gestendo e animando con l'Inca, ogni singolo appuntamento di tutti i nostri progetti.

Tale impostazione ha incontrato il favore della stessa Commissione Europea; tant'è che ciò che era iniziato con un singolo progetto (Tesse), è divenuto poi un percorso più articolato, con Esopo e per ultimo con Accessor.

Si tratta di tre progetti che hanno posto al centro la persona (il lavoratore mobile europeo e no) e i diritti che lo accompagnano nell'arco della sua vita lavorativa, ovunque si trovi in Europa.

Avevamo davanti a noi una vera e propria sfida, non solo culturale ma, rispetto al nostro modo di lavorare, anche organizzativa. Abbiamo dovuto superare, infatti, una concezione del lavoro troppo spesso impostata a «compartimenti stagni», presente sia tra le diverse strutture nazionali di patronato che tra i livelli di responsabilità specifiche del sindacato. Abbiamo dovuto abituarci ad una prassi comunicativa transnazionale che, superando le normali differenze, desse immediatamente vita ad una comunicazione finale condivisa e ovunque intelligibile; abbiamo dovuto riparametrare il rigore del nostro impegno a nuove forme e regole, a prassi europee che fino ad allora avevamo conosciuto solo marginalmente. Abbiamo dovuto sperimentare e perfezionare impostazioni di studio e anche di formazione talvolta inedite rispetto alla consolidata abitudine che avevamo alle spalle. Una sfida che abbiamo colto con entusiasmo, certo, e soprattutto con una profonda consapevolezza che non potevamo farne a meno.

Tutti i nostri ragionamenti, infatti, le nostre analisi e le nostre valutazioni sull'attività del patronato all'estero, nonché tutte le nostre domande su come immaginiamo il «patronato del futuro» (domande che da anni ci siamo posti pressoché in ogni occasione) dovevano necessariamente tradursi in una riflessione immediata su cosa è «il patronato del presente».

Questo perché già quattro anni fa eravamo oramai immersi completamente nella realtà mutata che, fino a poco tempo prima, cercavamo soltanto di analizzare, prevedere, intuire. Questi cambiamenti strutturali, che vedevamo delinearsi nel mondo intorno a noi e anche nella nostra specifica attività, sono diventati vivi, presenti, come elementi caratterizzanti il nostro ruolo, il nostro lavoro e anche la nostra forma organizzativa.

Tali mutamenti sono sotto gli occhi di tutti. Innanzi tutto è cambiata profondamente la natura dell'emigrazione, italiana e intraeuropea, ma anche quella che si verifica dai Paesi terzi verso l'Italia e il resto dell'Unione europea.

L'emigrazione cosiddetta «tradizionale», quella che mosse i passi dal secondo dopoguerra fino agli anni Sessanta, ha ormai raggiunto pressoché ovunque eccezionali livelli di integrazione nei diversi paesi verso cui è diretta. Ciò vale non solo per i nostri con-

cittadini allora emigrati, ma anche per i loro discendenti. Laddove l'integrazione è stata più difficile e farraginosa per motivi economici o culturali, come ad esempio in alcune aree della Svizzera e della Germania, i lavoratori emigrati hanno spesso fatto ritorno nella madrepatria.

L'attuale nuova emigrazione può, invece, considerarsi oramai un fenomeno di massa che nell'ultimo decennio ha avuto una crescita esponenziale. Complici, la caduta delle frontiere nazionali in ambito europeo, i progetti di studio all'estero sempre più diffusi, l'aumentata facilità degli spostamenti, nonché la recente crisi economica, che ha investito molti paesi europei e, in modo particolare, l'Italia.

Quella che all'inizio era stata erroneamente battezzata come «fuga dei cervelli» (una espressione infelice, quasi allusiva di una realtà comunque elitaria e privilegiata della migrazione giovanile), oggi è diventata nuovamente un vero e proprio esodo di decine e decine di migliaia di persone che, ogni anno, lasciano le proprie nazioni alla ricerca di un posto di lavoro, non necessariamente particolarmente qualificato.

Le differenze con l'emigrazione del passato sono molte e evidenti: basti segnalare la natura particolarmente mobile e incerta degli spostamenti, che spesso avvengono solo per brevi periodi e ancora più spesso coinvolgono diversi paesi stranieri. Assai raramente, chi emigra non trova nel primo impiego all'estero quello definitivo. La migrazione non è vissuta come scelta immutabile e, in generale, le condizioni iniziali di inserimento di una persona in un'altra realtà nazionale sono, comunque, più favorevoli rispetto a quelle che incontravano i lavoratori migranti in passato. Basti considerare le radicali modifiche sulle leggi per la libera circolazione in ambito Comunitario Europeo o, più semplicemente, la diffusione della conoscenza delle lingue straniere tra i nostri giovani.

Per quanto riguarda l'Italia, accanto alla trasformazione del fenomeno migratorio, c'è il profondo cambiamento della società stessa: a partire dagli anni '70 il nostro paese è stato investito da un processo di immigrazione consistente, mentre oggi il fenomeno ha subito una ulteriore evoluzione. L'Italia, infatti, viene vissuta come un paese di transito. Complici ancora la crisi economica e le normative sulla mobilità. Sempre più sono i migranti sia comunitari (ad esempio Romeni) sia extra comunitari (ad esempio Marocchini) che, dopo aver lavorato alcuni anni in Italia, decidono poi, per scelta o per necessità, di trasferirsi in un altro paese europeo.

In più, proprio quattro anni fa, nel 2010, entravano in vigore i nuovi regolamenti europei sul Coordinamento della sicurezza sociale in Europa (Regolamenti 883/2004 e 987/2009). Ci era ben chiaro allora che ciò avrebbe modificato radicalmente il nostro campo di azione: nuove regole, nuovi confini, nuovi indirizzi e nuove opportunità, che hanno inciso e incidono ancora profondamente sui diritti dei lavoratori, in particolare dei cosiddetti «mobili» tra i vari paesi.

È ancor più importante sottolineare che, negli ultimi anni, il quadro normativo di

riferimento per la nostra attività di tutela, quello relativo al mondo della sicurezza sociale, ha subìto radicali trasformazioni anche in tutti i singoli ambiti nazionali europei.

Le mutazioni strutturali sia della natura stessa della migrazione per lavoro che del quadro normativo ad essa connesso, hanno generato ovviamente una trasformazione dei bisogni, delle domande e dei diritti esigibili dalle lavoratrici e dai lavoratori. Per noi, questo ha significato un radicale cambiamento anche della nostra attività quotidiana di tutela sindacale individuale.

Un tempo, ad esempio, il «caso tipico» nella nostra attività transnazionale era quello di un lavoratore italiano emigrato in un solo Paese; di quel lavoratore bisognava valutare la storia assicurativa in Italia e nel Paese straniero, l'esistenza o meno di una convenzione in materia previdenziale, le prestazioni erogate nei due Paesi, i requisiti necessari per il diritto alla pensione e le eventuali disposizioni in merito alla totalizzazione. Un lavoro importante che, però, poteva spesso esaurirsi in una relazione bilaterale tra l'Inca in Italia e la nostra struttura corrispondente all'estero. Oggi, invece, il caso «tipico» appare sempre più complesso e variegato. È «tipico» il caso del giovane che ha studiato magari a Parigi con il progetto Erasmus, lavorando nel frattempo come cameriere, che si è poi trasferito a New York per lavoro e successivamente in Belgio dove, rimasto senza impiego, ci interroga sul suo diritto o meno alla indennità di disoccupazione. È «tipico» il caso della lavoratrice italiana che vive in Spagna, ma lavora magari per un'azienda tedesca e ci interroga sul suo diritto alla maternità. È «tipico» il caso del lavoratore marocchino o della lavoratrice ucraina che hanno regolarmente lavorato in Italia, che si sono poi trasferiti in Francia o in Austria e ci interrogano sul loro diritto alla pensione.

Gli esempi, in questo senso, potrebbero davvero essere infiniti. Proprio per questo, abbiamo immediatamente acquisito la consapevolezza che non fosse possibile per una sola struttura dell'Inca fornire tutte le risposte per ognuna di queste domande.

Le risposte sono nella strutturazione della nostra rete orizzontale, nello scambio continuo di esperienze e pareri tra realtà diverse, ognuna operante nella propria realtà nazionale, ma intimamente connessa alle altre anche nella quotidianità del lavoro. Ognuna operante gomito a gomito con le altre realtà sociali – in primis le forze sindacali – che agiscono nel panorama europeo.

È per tutti questi motivi che 4 anni fa accettammo la sfida che oggi, possiamo dirlo orgogliosamente, abbiamo vinto.

Come ricorderete, il nostro primo progetto fu Tesse che iniziò proprio contemporaneamente all'entrata in vigore dei nuovi Regolamenti europei sul coordinamento delle politiche sociali comunitarie. L'obiettivo era quello di favorire lo scambio di informazioni e di buone pratiche nel campo della sicurezza applicabile alle persone, ai cittadini e alle cittadine, europei e no, che si spostano nella zona Euro proprio alla luce dell'entrata in vigore dei nuovi Regolamenti. In occasione del progetto Tesse rilevammo la necessità di avviare e intensifica-

re la piattaforma Eessi: cioè il collegamento telematico, diretto e immediato, tra le diverse istituzioni di assicurazione e previdenza europee.
In questa direzione, noi dell'Inca ci siamo adoperati da tempo: la piattaforma tecnologica è diventata una realtà, grazie al nostro comune sistema informatico che ci permette di operare e comunicare nello stesso modo e nello stesso tempo garantendo una circolarità immediata delle informazioni necessarie alla tutela di qualsiasi lavoratore in qualsiasi luogo si presenti a noi.
Con Tesse è emerso chiaramente che ci sono milioni di lavoratori che – per tipologia contrattuale o in conseguenza della propria mobilità da un Paese all'altro – perdono quei diritti che gli stessi Regolamenti europei, invece attribuirebbero loro. È il caso, per esempio, dei lavoratori «mobili» con contratti atipici e precari. Già in quell'occasione abbiamo avuto modo di capire e di rilevare la necessità di approfondire, insieme ai sindacati, un'analisi sulla loro condizione.
Lungo questo stesso cammino abbiamo promosso un altro progetto – Esopo – che ci ha permesso di passare dall'analisi del «testo delle norme», al rapporto diretto con le persone interessate: lavoratrici e lavoratori che vivono o operano in Paesi diversi da quelli di origine. Si è voluto monitorare l'effettiva conoscenza delle regole di coordinamento e della loro corretta applicazione in materia di salute e cure mediche, incidenti sul lavoro e malattie professionali. Per farlo, sono stati somministrati specifici questionari a quasi 1.000 persone, suddivisi tra sei Paesi partner del progetto e rivolti a precise categorie di lavoratori e provenienze nazionali: lavoratori emigrati, frontalieri, comunitari ed extracomunitari. Anche in questo caso i risultati sono stati fin troppo chiari: da una parte si è evidenziato come la maggior parte dei lavoratori mobili non abbia accesso alle informazioni riguardanti i propri diritti; dall'altra è emerso nettamente che le singole legislazioni nazionali siano spesso talmente diverse e talvolta contrastanti da vanificare qualsiasi possibilità di coordinamento tra esse.
È sulla scia di questi due progetti – Tesse prima ed Esopo dopo – che abbiamo deciso di presentare il terzo (Accessor) rivolto essenzialmente ad un nuova tipologia di lavoratore migrante in Europa, che è appunto quello con contratti atipici e precari, per il quale abbiamo avuto modo di verificare come i Regolamenti sul coordinamento delle politiche di tutela ad esso destinati siano disegnati essenzialmente ancora su bisogni, necessità, obblighi e diritti del lavoratore standard.
Cosa succede quando un lavoratore atipico fruisce del diritto alla libera circolazione? Quali sono i rischi che può incontrare? Qual è il ruolo del coordinamento per superare gli ostacoli alla libera circolazione? Quali sono le azioni necessarie per garantire ad un lavoratore «mobile atipico» gli stessi diritti previsti per chi ha un contratto di lavoro standard?
Queste sono le domande a cui abbiamo cercato di dare una risposta, attraverso riflessioni, spunti e dati elaborati, che consegniamo alla Commissione europea insieme ad una serie di indicazioni concrete per su-

perare gli ostacoli e affermare una parità di trattamento tra i lavoratori atipici e quelli standard.

Il progetto Accessor è stato guidato dall'Inca del Regno Unito, a cui va il nostro ringraziamento, ed animato dalle strutture del Belgio, Francia, Germania, Italia, Slovenia, Spagna e Svezia, nonché dai rispettivi partner sindacali: Tuc, Fgtb, Dgb, Cgil, Ccoo, Lo e dalla Confederazione europea dei sindacati (Ces). Il progetto si è articolato in tre fasi, durante 15 mesi di lavoro: la prima fase di analisi nazionale e transnazionale, la seconda di formazione di una squadra di esperti e la terza di formazione nazionale con otto atelier nazionali.

Nella prima fase, abbiamo messo a confronto i contesti legislativi nazionali previdenziali e di natura sociale che regolano le diverse tipologie di lavoro atipico, facendo emergere la variegata definizione di lavoro atipico esistente nei vari Paesi, da cui deriva un'altrettanta eterogenea possibilità di esportare e/o totalizzare prestazioni o periodi contributivi non standard nei Paesi di destinazione.

Nella seconda fase ci si è concentrati su due questioni: la formazione di un gruppo di esperti del Patronato e dei sindacati partner, affinché diventassero a loro volta formatori nei propri Paesi e nelle strutture dove operano. Inoltre, si è voluto mettere a fuoco quali sfide si presentano sulla tutela del lavoro atipico e precario alle forze sindacali europee.

Durate la terza fase, infine, i partecipanti e i formatori hanno lavorato insieme, in otto atelier nazionali, per la messa a punto di due prodotti: un servizio informativo e di protezione individuale specifico per i lavoratori mobili atipici e un programma di informazione e formazione da diffondere nei Paesi partner ad ogni livello. In questa fase sono state verificate tutte le possibili azioni di intervento a tutela dei lavoratori mobili, spesso discriminati, tanto nel Paese di origine quanto in quello di destinazione, per far sì che i partner sindacali potessero aggiungere altri strumenti di conoscenza utili per rendere effettivo il coordinamento delle politiche sociali comunitarie.

Un tema, quello del coordinamento, fortemente sentito poiché in questi anni i singoli Stati nazionali europei si sono espressi in maniera diversa e divergente. Infatti, dal progetto Accessor emerge uno scenario estremamente preoccupante. La crisi economica viene spesso utilizzata come argomento per giustificare misure restrittive, con le quali ridurre sempre più gli spazi di copertura sociale secondo una precisa linea ideologica neo liberista, che viene paradossalmente ma giustamente ripudiata anche laddove è stata inventata. Basti pensare alla determinazione del Presidente degli Stati Uniti d'America, Barack Obama, nel difendere la sua proposta di riforma del sistema sanitario pubblico per estendere la copertura dei diritti a chi finora ne è stato escluso.

In Europa, invece – nella vecchia Europa, culla del diritto sociale e dell'uguaglianza – la strada intrapresa sembra essere altra. Come ben sappiamo, nel percorso di costruzione dell'Unione europea, i singoli Stati nazionali hanno tenuto gelosamente nelle proprie mani quanto più potere decisionale autonomo possibile rispetto alle politiche

della fiscalità, alle normative regolatrici del mercato del lavoro e soprattutto all'assetto e alle prestazioni del proprio stato sociale nazionale.

Originariamente, possiamo trovare anche una motivazione positiva a questo orientamento, poiché è un fatto oramai noto che i modelli dei sistemi sociali nazionali abbiano non solo accompagnato, ma decisamente sostenuto il consolidamento delle democrazie nazionali nei Paesi dell'Europa occidentale ben prima che si avviasse il cammino di integrazione comunitaria.

Tuttavia questa originaria impostazione confligge con quanto è accaduto con la crisi e con il progetto Stati uniti d'Europa che da più parti si invoca. Infatti, è da diversi anni che si assiste ad una restrizione indiscriminata degli spazi della tutela sociale. Ogni singolo Stato europeo ha rivendicato la propria autonomia rispetto al contesto comunitario e, colpendo lo Stato sociale, ha segnato un progressivo indebolimento strutturale della rete di protezione sociale falciando i diritti degli strati sociali più deboli, dei lavoratori dipendenti, dei giovani e dei pensionati. Si sono modificate in senso peggiorativo, il diritto alla pensione e gli strumenti di protezione sociale per malattia e disoccupazione.

In questo contesto si è ampliato il fenomeno dei contratti atipici che spesso servono per aggirare e negare ciò che resta del welfare europeo solidale. Lo sforzo dell'Unione europea di coordinare tali sistemi, così modificati, appare sempre più improbo, spesso costretto tra ambiguità e contraddizioni rispetto ai suoi stessi principi fondativi.

Talvolta si evidenzia che, nell'intrecciare le singole normative di due Paesi europei, un diritto, magari previsto in entrambi i Paesi, non è esercitabile da chi, tra quei due, si sposta per lavoro o per scelte di vita. In questi casi, purtroppo sempre più frequenti, l'azione di coordinamento si rivela addirittura inutile.

L'aver rinunciato ad una reale e completa armonizzazione dei sistemi di protezione sociale in Europa attribuendo ai soli Regolamenti il compito di garantire la libera circolazione dei lavoratori attraverso l'abolizione di ogni principio discriminatorio tra lavoratori provenienti dai singoli Stati membri, sta, di fatto, producendo un processo di armonizzazione al ribasso fondato su un mercato del lavoro europeo sempre più deregolamentato, caotico, frammentato. È un processo che confligge con i valori fondativi dell'idea originale di Europa e che interroga anche le Organizzazioni sindacali su come impedire che possa ulteriormente svilupparsi. Noi siamo convinti che all'Europa serva proprio l'opposto e non lo sosteniamo solo perché vogliamo impegnarci per costruire una società più giusta ed eguale ma perché siamo certi che difendere i valori alti dell'Europa sociale è l'unico modo per rafforzare l'Europa unita, le sue istituzioni e anche le democrazie nazionali degli Stati membri.

Dobbiamo impedire che la crisi incoraggi lo sviluppo di ciechi sentimenti antieuropeisti, sempre più presenti attualmente, che sfruttano il disagio popolare mescolando tutto dentro un orrido calderone fatto di nazionalismi, populismi, atteggiamenti intolle-

ranti e in qualche caso apertamente razzisti verso lo «straniero». Tutte derive nate genericamente come antisistema, divenute però oggi profondamente antidemocratiche.

I segnali che gli Stati europei stanno attualmente mandando sono profondamente preoccupanti. Rivendicata dal premier britannico Cameron e ripresa prontamente da altri Paesi (quali il Belgio) assistiamo ad una pericolosa indisponibilità dei singoli Stati membri a continuare un cammino progressivo di cessione di sovranità rispetto all'Unione europea, a partire dal tema dell'estensione dei singoli sistemi di protezione sociale agli altri cittadini comunitari.

Per alcuni mesi abbiamo assistito all'aprirsi di un dibattito polemico e strumentale sul cosiddetto turismo sociale in Europa, alludendo con negatività semantica ad un improprio esercizio dei diritti sociali da parte dei cittadini comunitari. Di conseguenza abbiamo dovuto assistere ad un'improvvisa ondata di espulsione dal Belgio di persone della comunità europea rimaste senza posto di lavoro. Si tratta già di oltre 5.000 persone, talvolta con famiglie a carico; cittadini che hanno lavorato e pagato i contributi in Belgio ma che, secondo l'interpretazione di una norma locale non avendo buone prospettive di trovare un'occupazione a breve vengono espulsi, in sfregio all'art. 45 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea che stabilisce il diritto a «rimanere sul territorio di uno Stato dopo aver occupato un impiego di lavoro». Ne è un valido esempio il caso di Silvia Guerra che, espulsa dal Belgio, ha fatto ricorso al Tribunale, tramite l'Inca, per protestare contro una decisione che considera profondamente sbagliata.

Per evitare che pulsioni populiste e xenofobe si diffondano in Europa c'è bisogno di un impegno di tutte le forze sociali. È una sfida per il nostro Patronato che opera ogni giorno direttamente con le singole persone, ma lo è anche, se non soprattutto, per i sindacati nella loro azione di rivendicazione collettiva. Dobbiamo avere la consapevolezza che le politiche per il diritto alla cittadinanza sono ormai intimamente connesse a quelle per il diritto dei lavoratori e, dunque, sia la loro conoscenza che la loro difesa devono entrare a far parte del nostro bagaglio quotidiano.

Accessor

Atypical Contracts and Crossborder European Social Security Obligations and Rights

Protezione sociale e libera circolazione dei lavoratori atipici in Europa

Atti conclusivi del progetto Accessor

a cura di Sonia McKay, Carlo Caldarini, Stefano Giubboni

inca
il Patronato della CGIL
The Italian Welfare Advice Centre

EUROPEAN COMMISSION
DG Employment, Social Affairs and Inclusion
Ref.no: Vs/2012/0282
Accounting n.SI2.627403

Inca CGIL UK: part of the Italian Union CGIL working for the welfare of Italians in the UK

Prefazione

Questo rapporto raccoglie i risultati dell'analisi comparativa condotta dal progetto Accessor, sul «posto» del lavoro atipico nel coordinamento europeo dei regimi di sicurezza sociale.

Accessor è un progetto finanziato con il sostegno della Commissione Europea, realizzato dall'Inca Cgil (capofila Regno Unito), in collaborazione con le sedi nazionali Inca Cgil, e i loro sindacati partner, di Belgio, Francia, Germania, Italia, Slovenia, Spagna, Svezia e Regno Unito, e con la partecipazione della Ces, Confederazione Europea dei Sindacati.

L'indagine mette in luce la crescita del lavoro atipico in ogni Paese oggetto di studio e un passaggio graduale da contratti standard (a durata indeterminata, a tempo pieno) a contratti di lavoro più frammentati.

Nel corso degli ultimi due decenni si è registrato, infatti, un aumento dei contratti atipici in tutti gli otto Paesi e sebbene non vi siano molti dati standardizzati da consentire accurati confronti tra gli Stati, viene confermata la tesi della proliferazione di contratti di lavoro per così dire alternativi, come conseguenza della deregolamentazione del mercato del lavoro, della crisi economica e della globalizzazione.

Ma il progetto Accessor va oltre la semplice analisi delle forme di lavoro atipico. Esso mostra, infatti, gli sviluppi del coordinamento europeo dei sistemi di sicurezza sociale, in generale e dal punto di vista specifico della libertà di circolazione. L'obiettivo è cercare di comprendere quali conseguenze comporti, per una lavoratrice o un lavoratore che vuole migliorare le proprie condizioni di vita e di lavoro, il trasferimento in un altro Stato membro quando il suo rapporto di lavoro rientra in una delle categorie considerate *atipiche*. Le norme europee del coordinamento hanno come obiettivo dichiarato di garantire che le persone che si spostano all'interno della Comunità, i familiari a carico e i loro superstiti possano godere dei diritti e dei vantaggi *acquisiti e in corso di acquisizione*, garantendo anche parità di *prestazioni, reddito, fatti o eventi*. Lo studio dimostra invece come queste norme siano inadeguate nel caso di lavoratori e lavoratrici con contratti atipici e come, quindi, le finalità stesse del coordinamento non siano affatto scontate per tutti. Inoltre, visto come il lavoro atipico sia maggiormente associato ad alcune specifiche categorie di persone, l'incapacità delle norme di coordinamento di fornire loro un'adeguata prote-

zione sociale finisce per scontrarsi, di fatto, con i principi di non-discriminazione in base al genere, all'origine o all'età.
La libera circolazione viene riconosciuta come principio fondamentale del Trattato ed è espressamente sancita dall'Articolo 45 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (Tfue). Essa comprende il diritto di cercare lavoro in un altro Stato membro, di lavorarvi senza dover richiedere un permesso, di risiedervi e rimanervi anche una volta terminato il rapporto di lavoro. Il Trattato prevede anche il diritto al pari trattamento rispetto ai cittadini dello Stato membro di accoglienza, in materia di accesso al lavoro, condizioni di lavoro e ogni altro diritto sociale e fiscale. Sin dalla creazione della Comunità Economica Europea, la libera circolazione dei lavoratori ha distinto il diritto del lavoro comunitario da quello dei singoli stati membri. Trattandosi di un principio fondamentale del diritto dell'Ue, sarebbe preoccupante se proprio le norme che disciplinano l'accesso alla sicurezza sociale potessero in qualche modo fungere da freno alla libera circolazione. Eppure questo è quanto ha rilevato il progetto Accessor in relazione al lavoro cosiddetto atipico. Come dimostrato dal presente rapporto, le norme di sicurezza sociale degli stati membri, che quasi in tutti i casi prendono a modello il contratto di lavoro standard, a tempo pieno e a durata indeterminata, vanno a scapito dei lavoratori con contratti atipici. Ciò significa che le norme spesso finiscono per escludere o limitare i diritti alla tutela previdenziale dei lavoratori con contratti atipici. Si potrebbe obiettare che le norme europee del coordinamento non vengono negate e che non vi è alcuna discriminazione e alcun ostacolo alla libertà di circolazione, dato che le stesse norme si applicano a tutti i lavoratori con contratti atipici, cittadini e non cittadini. Tuttavia, il progetto Accessor indica la necessità di un'analisi più attenta. La prevalenza di lavoro atipico tra coloro che si trasferiscono in un altro Stato membro per cercare lavoro vuol dire, per queste persone, maggiori probabilità di far parte di un gruppo svantaggiato in cui sono di fatto sovrarappresentati. Inoltre, la complessità dei regimi di sicurezza sociale e le relative differenze tra gli Stati membri comportano, inevitabilmente, una minore consapevolezza e conoscenza delle norme e della loro possibile applicazione da parte di chi emigra.

Imparare grazie ad Accessor

L'intento di Accessor è sempre stato quello di andare oltre la ricerca del problema. Il suo obiettivo è stato piuttosto di garantire una formazione e un'informazione adeguate a tutte le organizzazioni partner, sindacati e altri istituti ad essi connessi. Per questo, oltre agli scambi di informazioni insiti in ogni progetto di ricerca, è stato sviluppato un programma di formazione in tre diverse fasi. Per prima cosa, gli esperti delle diverse organizzazioni partner che avevano contribuito alla ricerca hanno anche partecipato a tre giornate di formazione intensiva, nel corso di un forum tenutosi a Londra dal 4 al 6 novembre 2013. Questo gruppo ha comparato le varie forme contrattuali di lavoro atipico e la loro diffusione negli otto Paesi coinvolti; ha analizzato le diverse norme previdenziali nazionali; ha preso in esame la condizione specifi-

ca dei lavoratori con contratti atipici che attraversano i confini nazionali, alla luce delle norme e della giurisprudenza europee. Sulla base di questi risultati, sono state in seguito organizzate delle sessioni formative in ciascun paese partecipante, cui hanno partecipato rappresentanti dei sindacati e delle organizzazioni ad essi collegate. Questo percorso di *formazione dei formatori* ha permesso una maggiore divulgazione dei risultati della ricerca Accessor, anche al di fuori delle organizzazioni partner. Un panel di esperti sindacali e accademici ha accompagnato durante tutta la sua durata il progetto Accessor, fino alle sue conclusioni formali: la conferenza di presentazione, valutazione e utilizzazione dei risultati, il 6-7 febbraio 2014 a Roma, e un'ultima sessione di valutazione interna, il 27-28 febbraio 2014 a Londra.

In sintesi

Qui sotto un breve riepilogo delle principali conclusioni del progetto Accessor, meglio articolate nelle parti da 1 a 3 del rapporto.

Crescita dei contratti di lavoro atipico

Il lavoro atipico ha registrato una crescita in tutti i paesi Accessor, con la proliferazione di forme alternative di contratto.

L'assenza di dati affidabili e comparabili sulle forme di lavoro atipico negli stati membri rende difficile operare dei confronti. Esistono inoltre diverse definizioni di lavoro atipico, anche se spesso il concetto viene definito in relazione al lavoro *tipico* o *standard*.

I contratti atipici riguardano maggiormente alcune categorie di persone, in particolare le donne, i giovani e gli immigrati. Si tratta dei gruppi che dovrebbero trarre beneficio dalle norme europee e nazionali contro la discriminazione.

Protezione sociale del lavoro atipico

Lo studio riconosce che il lavoro atipico può essere il risultato di una scelta operata da alcuni lavoratori, soprattutto come modalità di accesso al mercato del lavoro. Questa scelta, tuttavia, ha conseguenze negative nel lungo termine per quanto concerne i diritti alla sicurezza sociale. E spesso i lavoratori interessati non sono del tutto consapevoli di tali conseguenze.

Pur nella diversità delle situazioni, i lavori con contratti atipici condividono alcuni fattori: livelli inferiori di sicurezza sul lavoro, stipendi inferiori e irregolari, minore formazione, minori opportunità di carriera, minore tutela della salute e della sicurezza sul lavoro, minori diritti sindacali. Questi fattori rimettono in causa la stabilità dei rapporti di lavoro, per tutti i lavoratori europei.

Le norme di sicurezza sociale connesse al lavoro atipico spesso escludono la copertura assicurativa, rendono più difficoltosa la totalizzazione dei periodi contributivi e costituiscono un ostacolo all'esportazione dei sussidi alla disoccupazione.

Funzionamento delle norme di coordinamento

I regimi nazionali di sicurezza sociale ed il coordinamento europeo furono istituiti durante i periodi di sviluppo industriale, all'epoca in cui l'occupazione era *standard*. Di conseguenza, l'applicazione del sistema di coordinamento può essere una barriera che impedi-

sce ai lavoratori atipici di accedere alla tutela offerta dagli stessi regolamenti europei di sicurezza sociale.

I lavoratori con contratti atipici sono più soggetti alle restrizioni parziali o totali all'esportazione del diritto alla disoccupazione. Queste difficoltà sono strutturali e non superabili neanche dalla ridefinizione delle singole regole del coordinamento. Infatti, quando un contratto di lavoro sia totalmente o parzialmente privo di copertura previdenziale, o qualora risulti difficile soddisfare i requisiti assicurativi nazionali minimi a causa di periodi lavorativi frammentati, la legislazione del coordinamento non è in grado di sopperire, per sua natura, alle norme vigenti negli Stati membri.

L'aumento della mobilità temporanea, sotto forma di trasferimenti di lavoratori da uno Stato membro all'altro, spesso ha un impatto negativo sul livello di protezione sociale per le persone interessate e quindi può agire da ostacolo alla libertà di circolazione.

I concetti di *lavoratore* e *rapporto di lavoro*, così come creati e definiti dal diritto europeo, pur consentendo alla Corte di giustizia europea di tenere conto di alcune forme di lavoro atipico, come i contratti part-time o a tempo determinato, fanno fatica a rispecchiare le forme più nuove di contratti atipici. Inoltre, il concetto di lavoratore, nell'ambito del diritto previdenziale, trae la propria definizione dai sistemi giuridici nazionali.

L'utilizzo delle norme di residenza, con particolare riferimento alle prestazioni in denaro di carattere non contributivo, impedisce l'esportazione dei diritti sociali e previdenziali. Inoltre, il passaggio dal concetto di *lavoratore* a quello di *soggetto coperto da assicurazione* ha comportato una graduale scissione tra il concetto di prestazione basata sul lavoro e quello di prestazione basata sui contributi.

L'esclusione dell'assistenza sociale e la mancata esportabilità delle prestazioni sociali non contributive oggi tendono ad essere verificate in modo più rigoroso dalla Corte europea di giustizia, che ne controlla la compatibilità con i principi stabiliti dal Trattato e con la libera circolazione, in particolare in termini di conformità al principio di proporzionalità.

Introduzione

A dispetto della loro oggettiva rilevanza, le questioni poste dalla problematica collocazione dei rapporti di lavoro atipico o non-standard, proliferati in quest'ultimo ventennio in tutti gli Stati membri dell'Unione, nell'ambito della disciplina europea di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale risultano, nel complesso, relativamente trascurate dalla pur cospicua letteratura specialistica in materia[1]. È senz'altro diffusa la percezione che i lavoratori e le lavoratrici con contratti atipici possano soffrire svantaggi specifici (anche) in sede di accesso alla tutela transnazionale di sicurezza sociale offerta, oggi, dai regolamenti nn. 883/2004 e 987/2009, e problemi applicativi più facilmente riscontrabili nell'area del lavoro atipico affiorano, del resto, non di rado nella giurisprudenza della Corte di giustizia, specialmente in materia di prestazioni di disoccupazione e di carattere non contributivo[2]. Manca, tuttavia, a quanto consta, una indagine organica che, muovendo da un'analisi comparata della disciplina previdenziale delle principali tipologie di lavoro atipico regolate dagli ordinamenti nazionali, si proponga l'obiettivo di fornire una prima elaborazione critica dei più significativi (e peculiari) nodi problematici emergenti dall'applicazione dei regolamenti europei di sicurezza sociale ai lavoratori, o alle lavoratrici, non-standard.

Questo rapporto intende fornire primi elementi di riflessione, di metodo e di merito, in questa direzione, proponendosi l'obiettivo di individuare – sulla scorta di un'analisi comparata estesa ad un campione significativo di Stati membri – i principali ostacoli incontrati dai prestatori di lavoro subordinato (o autonomo) non-standard, soprattutto in ragione dei limiti di tutela previdenziale presenti nei singoli sistemi nazionali, nella piena fruizione delle garanzie previste dalla disciplina europea di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale.

[1] Cfr. principalmente F. Pennings, *European Social Security Law*, Intersentia, Anversa-Oxford-New York, 2010; M. Fuchs (a cura di), *Europäisches Sozialrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2013.

[2] Si pensi, ad esempio, ai casi De Cuyper (causa C-406/04) e Hendrix (causa C-287/05). Per una rassegna organica della più recente giurisprudenza della Corte in materia cfr. W. Chiaromonte, S. Giubboni, *I regolamenti europei di sicurezza sociale nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, di prossima pubblicazione in «Rivista giuridica del lavoro».

L'analisi proposta nel rapporto segue una struttura tripartita.

L'analisi comparata svolta nella prima parte del rapporto dimostra come il modello standard di rapporto di lavoro mostri evidenti segni di crisi – sia pure secondo scelte politico-legislative diverse nei diversi contesti nazionali esaminati – in tutti i Paesi presi in considerazione nella ricerca. Se il rapporto di lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato, fondato su una relazione contrattuale binaria tra datore e prestatore, rappresenta ancora, in tutti i Paesi esaminati (sia pure secondo percentuali significativamente diverse), la quota prevalente dello stock complessivo degli occupati, è innegabile come le principali tipologie di lavoro atipico si siano diffuse notevolmente, soprattutto negli ultimi anni, in tutti i contesti oggetto della ricerca, e come in molti di essi le forme di lavoro (subordinato o autonomo) a tempo determinato rappresentino, oramai, l'ipotesi di ingresso di gran lunga prevalente nel mercato del lavoro, con un impatto più che proporzionale su giovani, donne e immigrati.

La prima sezione del rapporto mette in luce anche la diffusa debolezza delle tutele previdenziali associate al lavoro atipico nei diversi ordinamenti nazionali esaminati. Si tratta di una debolezza specifica di protezione sociale, che ha inevitabili ricadute negative (anche) sull'effettivo funzionamento del sistema europeo di coordinamento, precludendo in molti casi l'accesso alla tutela virtualmente consentita dai regolamenti a causa dei pesanti vuoti di copertura assicurativo-sociale che affliggono più facilmente tali categorie di rapporti di lavoro per come risultano disciplinate a livello nazionale.

Nella seconda parte del rapporto viene proposto un organico tentativo di elaborazione critica dei principali ostacoli applicativi dei regolamenti europei di sicurezza sociale al lavoro atipico. Tali ostacoli vengono analiticamente raggruppati attorno a cinque ipotesi-tipo – di scopertura assicurativa, di inoperatività delle regole di totalizzazione, di inesportabilità delle prestazioni (in specie di disoccupazione e non contributive), di mancanza di requisiti assicurativi minimi e di svantaggio nel calcolo delle prestazioni – che mettono bene in evidenza come le principali disfunzioni applicative della normativa comunitaria di sicurezza sociale, di cui soffrono i lavoratori e le lavoratrici con contratti atipici più facilmente dei soggetti impiegati in rapporti di lavoro standard, dipendano, in buona parte, da deficit di tutela previdenziale propri dei sistemi nazionali, cui la tecnica del coordinamento non riesce a dare risposta per limiti che possiamo considerare ad essa intrinseci. Una riforma della normativa di coordinamento – rivolta ad esempio ad ampliare la possibilità di esportare le prestazioni di disoccupazione o a limitare l'impatto transnazionale della frammentazione contributiva che affligge sproporzionalmente i percorsi assicurativi e professionali dei lavoratori con contratti atipici – non riuscirebbe, da sola, in questa prospettiva, a superare i principali vuoti di tutela sociale a carico di tali soggetti.

Nella terza parte del rapporto viene tracciato un profilo evolutivo della disciplina europea di coordinamento dei regimi nazionali di si-

curezza sociale, verificando in che modo essa, originariamente pensata alla metà degli anni Cinquanta del Novecento intorno alla figura classica del migrante comunitario tipica dell'epoca, abbia gradualmente esteso il proprio campo di applicazione in una direzione che si è certamente aperta alla inclusione di tipologie soggettive anche diverse dal modello già egemone del lavoratore subordinato a tempo pieno e indeterminato, destinato a integrarsi stabilmente nel mercato del lavoro dello Stato membro ospitante. Si metterà peraltro in luce che la dinamica evolutiva più significativa, sotto il profilo della capacità di inclusione di tipologie di rapporti di lavoro originariamente escluse, ha riguardato essenzialmente la disciplina del campo di applicazione soggettivo dei regolamenti, transitato da una restrittiva nozione di lavoro subordinato ad una definizione di stampo universalistico del soggetto protetto dal sistema di coordinamento. Non altrettanto significativa risulta, viceversa, l'evoluzione osservabile storicamente sul versante del campo di applicazione oggettiva dei regolamenti, che sembrano sotto tale profilo ancora costruiti – al pari di quanto vale per le regole operazionali centrali del coordinamento (come quella in tema di totalizzazione) – assumendo ancor oggi a prototipo normativo di riferimento, ancorché implicito, il modello standard di rapporto di lavoro.

Chiudono il rapporto delle brevi conclusioni e alcune prime indicazioni e raccomandazioni sulle linee di policy suggerite dai risultati della ricerca.

Parte 1 / I contratti di lavoro atipico nei Paesi Accessor e in generale nell'Ue

In tutti gli otto Paesi del progetto Accessor si osserva che i contratti di lavoro atipico sono aumentati di numero negli ultimi vent'anni. Ciò si è verificato in seguito alla proliferazione di forme di contratto alternative, in un contesto di crisi economica e globalizzazione, di sviluppo di nuove tecnologie, di deterioramento complessivo dei diritti del lavoro, concentrando l'attenzione su nuove strategie per promuovere la flessibilità e ridurre i costi del lavoro. Si adduce anche la deregolamentazone tra le cause che hanno portato allo sconvolgimento del mercato del lavoro, in economie tradizionalmente forti, come ad esempio la Germania. L'impatto della crisi economica ha infatti sia incoraggiato la crescita di alcune forme di lavoro tipico in alcuni Paesi, sia portato alla riduzione di forme più stabili di lavoro atipico in altri. In Italia, quasi due contratti su tre stipulati negli ultimi anni sono stati per lavori a tempo determinato. In Svezia, i contratti a tempo determinato sono cresciuti fino a rappresentare uno su sei (15 per cento) di tutti i contratti di lavoro, tanto da essere ora considerati quasi la regola. C'è stata anche una crescita dei contratti a chiamata e «a zero ore», soprattutto per quanto riguarda i giovani. In Francia la crescita del lavoro atipico si è sviluppata a partire dagli anni '80, si è sestuplicato il numero di lavoratori e lavoratrici a tempo determinato, si è quadruplicato il numero di contratti tramite terzi, e aumenti simili si sono registrati anche per i tirocinanti. In Germania si stima che un giovane lavoratore qualificato su cinque abbia svolto almeno un tirocinio, nella metà dei casi senza remunerazione, mentre per l'altra metà il compenso percepito non garantiva la sussistenza. In questo Paese, circa nove milioni di contratti attuali possono essere definiti atipici. Anche secondo il rapporto del Belgio il lavoro atipico ha cominciato a manifestarsi verso la fine degli anni '90 ma fino al 2010 era limitato a due tipologie: contratti part-time e a tempo determinato. Più recentemente si è verificata invece una rapida espansione di altre forme di lavoro atipico, come il lavoro autonomo, il lavoro interinale e in subappalto, il lavoro stagionale e occasionale, come anche il lavoro domestico, nel contesto di un nuovo sistema finanziato dallo Stato per favorire l'emersione del lavoro nero. Il lavoro stagionale, talvolta definito atipico, tende ad essere più specifico per determinati settori, in particolare edilizia, agricoltura, turismo e silvicoltura.

Non vi sono dati definitivi sulla misura della varietà delle forme di contratti atipici. Il rapporto nazionale italiano indica un numero compreso tra 19 e 46, a seconda di quale organizzazione esegua il calcolo. Il rapporto francese stila un elenco di otto forme di contratto contenute nella definizione complessiva del contratto a tempo determinato. Il rapporto britannico elenca nove diverse forme di contratto, ulteriormente suddivise in base alla natura del rapporto di lavoro. Il rapporto belga li riassume in sei categorie principali. Il rapporto sloveno suddivide il lavoro in sette tipologie principali. Il rapporto spagnolo identifica nei contratti a tempo determinato la forma principale di lavoro atipico. In molti rapporti nazionali Accessor il lavoro atipico viene associato all'occupazione femminile nonché a quella poco retribuita, creando una sezione della forza lavoro definita sia in base al genere sia alla remunerazione. Tuttavia, anche se il lavoro femminile è prevalente in tutti i Paesi tra i lavoratori con contratto part-time, è dimostrata una crescita anche del lavoro maschile con questo tipo di contratto. In Belgio, per esempio, la proporzione degli uomini con contratto part-time, pur rappresentando meno di un decimo di tutti i lavoratori part-time, è quasi raddoppiata tra il 1999 e il 2010. In Germania, il lavoro con salario basso è cresciuto vertiginosamente negli ultimi 15 anni, con un aumento sia del lavoro atipico sia di quello molto atipico; il numero di impieghi a salario basso è cresciuto dal 17,7 per cento nel 1995 al 23,1 per cento nel 2010, ovvero una crescita del 30 per cento. Le tipologie di contratti atipici sono associate anche ai giovani lavoratori praticamente in tutti gli otto Paesi oggetto dello studio, sebbene alcuni si riferiscano a lavoro atipico (in particolare, contratti a tempo determinato) associato a lavoratori più anziani con più di 50 anni. In Belgio il fenomeno del lavoro atipico viene sempre più associato ai giovani lavoratori all'inizio del loro percorso lavorativo. In Slovenia il lavoro precario è determinato dal genere (femminile), età (anziani e giovani) e classe sociale.

L'attenzione di questo rapporto si concentra sulle forme e sulle tipologie di occupazione atipica, tuttavia è importante sottolineare che il lavoro informale, ovvero il lavoro senza contratto, è una realtà presente in tutti gli otto Paesi oggetto dello studio ed ha un impatto importante sulla struttura del mercato del lavoro. L'indagine Eurobarometro del 2009 indica che circa il cinque per cento dei lavoratori nell'Europa a 27 ha svolto almeno un lavoro informale nel corso dell'ultimo anno.

▼ 1.1. Definizioni

Alcuni rapporti nazionali hanno fornito una definizione di lavoro atipico nel contesto del loro Paese. Nella maggior parte dei casi il lavoro atipico viene definito in relazione (o in opposizione) al lavoro tipico, che viene visto come un'occupazione a tempo pieno, a tempo indeterminato e diretta. Il rapporto francese definisce il lavoro atipico come «tipologie di lavoro in cui in un modo o nell'altro, si deroga dalla norma del lavoro basata su un contratto di durata indeterminata e a tempo pieno». Il rapporto sloveno definisce il lavoro precario come quello in cui i contratti «hanno la capacità di diminuire la sicurezza sociale e la sicurezza sul lavoro». Il rapporto tede-

sco definisce l'impiego atipico in questo modo: «quello che non garantisce un'assicurazione di vecchiaia al di sopra della pensione di base, o non consente di pensare alla vecchiaia senza il sostegno dello Stato». Il rapporto nazionale belga definisce il lavoro tipico come «lo standard basato su un rapporto di lavoro, derivante dal diritto o da uno statuto privato, a tempo pieno, con un contratto indefinito in termini di durata, con orario relativamente determinato, con un rapporto di lavoro basato sulla presenza di un'unica persona giuridica costituita dal datore di lavoro e collegata ad uno specifico posto di lavoro e ad una carriera programmabile». Il lavoro atipico, quindi, è costituito da «tutte le forme di lavoro che si distaccano dallo standard, sia in relazione alle ore di lavoro, sia per la collocazione geografica del lavoro o per il grado di subordinazione».

Il rapporto francese identifica due categorie di lavoro: «quelli fuori della norma in termini di orari e stabilità del lavoro, che comprendono i contratti a tempo determinato, contratti di stage e contratti di prova. La seconda categoria si distingue dalla norma sulla base della durata dell'orario lavorativo e del salario mensile».

▼ 1.2. Dati sul lavoro atipico

I rapporti nazionali Accessor danno alcune indicazioni sulla copertura delle diverse forme di lavoro atipico e questi dati sono stati integrati con i dati raccolti da recenti indagini a livello Ue. La tabella seguente fornisce i dati relativi agli otto Paesi oggetto dello studio, confrontandoli con i dati per tutta l'Ue. È importante sottolineare che se da un lato si è verificato uno sviluppo del lavoro atipico in tutti i Paesi oggetto dello studio, e in generale all'interno dell'Ue a 27 Paesi (Tabella 1), dall'altro l'occupazione standard continua a rappresentare la stragrande maggioranza dei contratti nei Paesi esaminati.

TABELLA 1: DATI SULLE FORME DI CONTRATTO NEI PAESI OGGETTO DELLO STUDIO

Paese	Occupazione a tempo pieno (2013)	Occupazione part-time (2013)	A tempo indeterminato (2013)	A tempo determinato (2013)	Lavoro interinale (2006)	Lavoro autonomo (2010)
Slovenia	90%	10%	84%	16%	1%	
Regno Unito	74%	26%	93%	6%	5%	14%
Francia	82%	18%	84%	16%	2%	13%
Belgio	75%	25%	92%	8%	1%	16%
Svezia	75%	25%	85%	15%	2%	10%
Germania	73%	27%	86%	14%	1%	11%
Italia	**82%**	**18%**	**87%**	**13%**	**‹1%**	**21%**
Spagna	84%	16%	78%	22%	n/k	13%
EU27	**81%**	**19%**	**86%**	**14%**	**1-2%**	**15%**

Fonte: Rapporti nazionali Accessor, dati incrociati con Arrowsmith (2006), the Study on Precarious work and social rights, e con la European Labour Force Survey 2013 [3]

[3] V. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/employment_unemployment_lfs/data/database.

Nel Regno Unito, ad esempio, la maggior parte dei lavoratori britannici continua a lavorare con quelli che potrebbero essere definiti contratti tipici standard, ovvero contratti a tempo pieno a tempo indeterminato, sebbene vi sia stato un crollo del lavoro a tempo pieno nel periodo 2007-2011, a cui è corrisposto un aumento del lavoro part-time.

In Germania, in concomitanza con un calo percentuale, due terzi dei lavoratori attivi hanno un contratto «tipico», anche se nel 1998 la proporzione era di tre quarti.

La non-tipicità di un contratto non implica tout court che i lavoratori con contratti di questo tipo siano necessariamente svantaggiati per quanto riguarda la protezione sociale. Di fondo, l'obbligo di «trattamento non meno favorevole»[4] dovrebbe applicarsi a tutti gli Stati Ue nel caso di lavoratori part-time, con contratti a tempo determinato e con contratti interinali, anche se nel caso delle ultime due forme si applicano delle deroghe a seconda degli Stati membri.

Il Regno Unito, ad esempio, offre livelli di protezione inferiori ai lavoratori interinali, escludendo dal diritto alla parità di trattamento quelli con contratto a tempo determinato che non sono in un rapporto diretto di lavoro.

▼ 1.3. Forme di contratto di lavoro

Il termine «forme di contratto», ai fini del rapporto, viene utilizzato per identificare la natura del rapporto di lavoro tra la persona che svolge il lavoro e la persona o organizzazione per la quale il lavoro viene svolto. Le principali forme di contratto possono quindi essere ridotte a due grandi categorie:

La **forma standard**, in cui il lavoro viene svolto direttamente per l'individuo/organizzazione che lo necessita. Un lavoro come questo può essere tipico, come ad esempio un'occupazione a tempo pieno e a tempo indeterminato, tuttavia può essere anche atipico, a seconda del tipo di contratto di lavoro, come identificato nella sezione successiva del rapporto. In tutti i Paesi oggetto di studio la forma standard di lavoro comprende sia i «contratti di servizio» (contracts of service) sia i «contratti per servizi» (contracts for services); tuttavia, nel Regno Unito la legge fa una distinzione tra queste due forme, assegnando una rosa molto più vasta di protezione sul lavoro alla prima rispetto alla seconda[5].

Forme di lavoro basate sulle relazioni a distanza. Tutte le altre categorie di lavoro attingono ad un modello basato sulle relazioni a distanza che in generale hanno come conseguenza una riduzione nei diritti sul la-

[4] Questo principio è la base delle clausole anti-discriminazione nel Regno Unito e prevede che gli individui siano tutti trattati allo stesso modo.

[5] Nel Regno Unito il contratto «tipico» standard viene normalmente definito come «contratto di servizio» in base al quale il dipendente accetta di lavorare, sotto la guida del datore di lavoro, in cambio di una remunerazione. Una persona dipendente con contratto di lavoro avrà totale accesso ad una gamma completa di diritti sul lavoro e di sicurezza sociale, anche se questi possono dipendere dalla durata del servizio. Ad esempio, per beneficiare dei diritti alla protezione contro licenziamento ingiusto un dipendente deve aver lavorato per almeno due anni per lo stesso datore di lavoro e questo vale anche per gli esuberi). I diritti sociali possono anche dipendere dai contributi versati. Un «lavoratore», al contrario, è una persona il cui lavoro è regolato da un «contratto per servizi».

voro. Queste forme principali sono analizzate successivamente.

La prima categoria è quella di chi lavora per mezzo dei **centri per l'impiego**. Uno studio della European Foundation for the Improvement in Living and Working Conditions (Arrowsmith, 2006)[6] ha stimato che nell'Unione Europea a 15 Stati più la Norvegia (non vi erano dati abbastanza consistenti per gli altri paesi Ue) nel 2007, una percentuale compresa tra uno e due per cento della forza lavoro ha lavorato tramite agenzie, il che corrisponde ad un numero tra 2,5 e 3 milioni di lavoratori, sottolineando una «rapida espansione del lavoro interinale in quasi tutti i Paesi, soprattutto tra la metà e la fine degli anni '90». La Confederazione Europea delle Agenzie Private per l'impiego (Eurociett) sostiene che vi siano circa 33.000 agenzie per l'impiego private operanti in Europa (Eurociett, 2012). Sono i giovani ad occupare la maggior parte dei lavori interinali. Secondo Eurociett, di media il 57 per cento dei lavoratori interinali in Europa ha meno di 30 anni (Eurociett, 2012). Arrowsmith (2006) ha rilevato che il 31% della forza lavoro interinale in Germania era costituito da giovani sotto i 25 anni; 34% in Spagna, 31% in Francia; 27% in Italia; 46% in Svezia (meno di 31 anni); e 51% nel Regno Unito (meno di 30 anni).

I lavoratori interinali, in teoria, hanno una certa protezione sul lavoro, almeno in conformità alla Direttiva 2008/104/Ec, anche se nel caso del Regno Unito questi diritti sono stati assottigliati con la legislazione nazionale. Tuttavia, nonostante la Direttiva, in pratica, secondo i rapporti nazionali Accessor, i lavoratori interinali spesso non godono di tutti i diritti di chi ha un contratto tipico o non hanno la capacità di accedervi. Nell'ultimo decennio, l'uso di lavoro interinale è aumentato notevolmente nella maggior parte dei Paesi Accessor. Fino al 1993, il lavoro interinale era proibito in Svezia, per l'opposizione dei sindacati che lo consideravano un modo per abbassare gli stipendi. Di recente, tuttavia, è stato siglato un accordo collettivo con i datori di lavoro interinali. Anche in Germania il lavoro interinale generalmente è poco retribuito, e gli stipendi nel settore hanno registrato un calo vertiginoso negli ultimi dieci anni. Anche i periodi di impiego sono molto brevi, e solo la metà di tutti i contratti interinali nel 2010 è durata più di tre mesi.

Anche se il lavoro interinale rappresenta solo l'1,5% dell'occupazione totale, questa proporzione si è quasi triplicata negli ultimi vent'anni. Le stime dell'Eurociett per il Regno Unito rivelano che nel 2005 vi erano

In questo caso la legge verifica se l'individuo abbia un grado di controllo sul proprio lavoro, se possa, ad esempio, stabilire come viene svolto e quando, se utilizza la propria strumentazione e si assume la responsabilità del pagamento delle tasse e dell'assicurazione nazionale. Questa definizione comprende in realtà i lavoratori autonomi, tuttavia i tribunali britannici l'hanno spesso estesa per comprendere lavoratori che possono essere visti come dipendenti diretti. Quelli definiti «lavoratori» hanno diritti limitati sul lavoro e alla sicurezza sociale. Per esempio, non hanno diritto alla tutela contro il licenziamento ingiusto (indipendentemente dagli anni di lavoro) e diritti limitati alla protezione sociale.

[6] J. Arrowsmith, *Temporary Agency Work in an Enlarged European Union. Lussemburgo: Office for Official Publications of the European Communities*, 2006.

circa 6.000 agenzie ufficiali per l'impiego, che operavano tramite 14.400 filiali, fornendo 1,2 milioni di lavoratori al giorno (5% della forza lavoro nazionale). Secondo il Tuc, il lavoro interinale rappresentava il 17,1% di tutto il lavoro temporaneo nel Regno Unito nel 2007, a confronto con il 13% nel 1997. In Germania il numero di operatori del reclutamento è aumentato, passando da 6.910 nel 1994 a 16.600 nel 2010. Anche in questo Paese il lavoro interinale è cresciuto, passando da 170.000 lavoratori nel 1996 a quasi 900.000 nel 2011. In Slovenia si stima che vi siano più di 160 agenzie registrate, con circa 6.500 lavoratori iscritti. In Belgio il lavoro interinale rappresenta solo una piccola parte del lavoro atipico, anche se ha più probabilità di differenziarsi dallo standard, in particolare se riguarda le tecnologie dell'informazione, lavori di consulenza, organizzazione di eventi e così via. Il rapporto Accessor italiano sottolinea l'aumento dei costi del lavoro a causa di questi contratti. Il lavoro interinale, nei rapporti Accessor nazionali, viene associato ad un incremento delle violazioni delle leggi sul lavoro.

Anche il **lavoro in subappalto** rappresenta un tipo di contratto in cui il rapporto tra il destinatario finale e il dipendente è a distanza. Il rapporto Accessor belga sostiene che questo viene principalmente utilizzato per il lavoro interinale ma al momento funge anche da periodo di prova per i giovani lavoratori.

La terza categoria è costituita dal **lavoro autonomo**, talvolta definito anche come «pseudo-lavoro autonomo», in cui il vero rapporto di lavoro si basa sulla dipendenza e in cui il lavoro è autonomo soltanto nominalmente, con l'obiettivo soprattutto di evitare il pagamento delle tasse e dell'assicurazione sociale.

Sia il rapporto spagnolo sia quello britannico parlano di pseudo-lavoro autonomo come una forma di contratto atipico e nel primo caso il numero di lavoratori autonomi interessati dall'assicurazione nazionale è relativamente stabile, circa il 13 per cento di tutti i lavoratori facenti parte del sistema. In realtà, spesso, i lavoratori autonomi sono legati ad un singolo cliente, in particolare nel trasporto di merci e anche in certe forme di franchising. Questi lavoratori sono pseudo-autonomi in quanto il loro rapporto lavorativo assomiglia di più a quello dei lavoratori dipendenti, con orari fissi e ferie pagate. Si possono ritrovare anche tra le tipologie di professionisti, come ad esempio nelle scuole private, nelle grandi aziende e nell'ambito del giornalismo.

In Spagna i sindacati hanno sfidato questa forma di pseudo-lavoro autonomo, con oltre 3.000 richieste di risarcimento ogni anno, ma stando al rapporto Accessor della Spagna, «potrebbe essere solo la punta dell'iceberg».

Il rapporto Accessor italiano usa il termine «para-subordinato» per definire questa forma di lavoro e sostiene che solo tecnicamente si tratta di una forma indipendente, e presuppone una condizione di vulnerabilità dalla parte del lavoratore. Si è fatto anche riferimento al lavoro dei freelance in cui i lavoratori si trovano in una zona grigia tra lavoro dipendente e non dipendente.

▼ 1.4. La tipologia di contratti atipici

Come già visto, la gamma di contratti atipici è molto ampia e in alcuni Paesi la categoria di contratti atipici comprende numerose tipologie di lavoro. Per citare solo un esempio, il rapporto italiano elenca 26 tipologie di lavoro in subappalto: «lavoro dipendente a tempo determinato; lavoro a tempo determinato; lavoro a progetto; stagionale, contratto a durata speciale nell'agricoltura; part-time orizzontale a tempo indeterminato; part-time a tempo indeterminato misto; part-time verticale a tempo indeterminato; part-time orizzontale a tempo determinato; part-time misto a tempo determinato; part-time verticale a tempo determinato; contratti di formazione; contratti di ri-formazione; contratti di lavoro e formazione; apprendistato: 1°, 2° e 3° tipo; contratto di gestione a tempo determinato; contratto di gestione a tempo indeterminato; lavoro a chiamata; contratti zero ore senza l'obbligo di accettare il lavoro; job sharing; lavoro presso abitazioni private e lavoro da casa».

Ai fini di questo rapporto, tuttavia, le categorie verranno ridotte a **due principali tipologie di contratti atipici**.

Il primo è costituito da: **contratti a tempo determinato**, indistintamente basati sulla durata o sul completamento del progetto; e **contratti part-time**, in cui l'orario è inferiore a quello del lavoro a tempo pieno. Queste due tipologie sono soggette a specifiche legislazioni che garantiscono un elemento di protezione occupazionale ai lavoratori.

La seconda tipologia si basa sulla definizione di Broughton dei «**contratti molto atipici**» ed è costituita da sei categorie principali analizzate di seguito.

Per quanto riguarda tutte queste tipologie di contratto, è la natura del contratto stesso che favorisce o meno la precarietà dei lavori. Ad esempio, il lavoro part-time subordinato in cui il lavoratore viene assunto direttamente dal datore di lavoro; in cui il tipo di lavoro è stato liberamente scelto dai lavoratori e in cui l'orario disponibile soddisfa le necessità economiche e sociali dei lavoratori; in cui vengono versati contributi sociali; in cui si ha diritto alle prestazioni previdenziali potrebbe non rientrare nel lavoro precario. Tuttavia, nei casi in cui il contratto avviene per mezzo di un subappaltatore o un'altra realtà esterna; il lavoro part-time non è volontario o in cui le ore sono troppo poche per garantire uno standard di vita decente, allora il lavoro part-time viene giudicato in modo diverso e potrebbe rientrare nella categoria di «contratti molto atipici».

Contratti part-time

Nella maggior parte dei Paesi Accessor la definizione di lavoro part-time include generalmente tutti gli orari di lavoro inferiori al tempo pieno. Le donne hanno molte più probabilità di lavorare part-time rispetto agli uomini in tutti i Paesi Accessor. In Francia la probabilità che le donne lavorino part-time è quattro volte superiore rispetto agli uomini e anche i giovani hanno più probabilità di lavorare part-time. Il lavoro part-time in Francia viene visto anche come la dimostrazione più evidente di precarietà per le lavoratrici donne e la media delle ore svolte da lavoratori part-time è di 23 ore a settimana, in

confronto alle 41 ore di un lavoratore a tempo pieno. Anche in Svezia il lavoro part-time è prevalentemente femminile e principalmente relegato a certi settori, come le pulizie e l'assistenza agli anziani e sebbene esista il diritto al trattamento non meno favorevole, in pratica è risultato difficile far valere questi diritti per i contratti a orario ridotto. Nel Regno Unito sono considerati «part-time» i contratti che prevedono meno di 30 ore a settimana e possono essere a tempo indeterminato o temporanei. In Belgio gli orari del tempo pieno sono diminuiti negli ultimi due decenni, mentre sono aumentati gli orari del part-time, tanto che la differenza tra i due si è ridotta da 22 ore nel 1984 a 17 nel 2009. Il quarantaquattro per cento delle donne lavora part-time, rispetto al nove per cento degli uomini. L'ottanta per cento dei posti di lavoro part-time è occupato da donne e quasi sempre si tratta di settori a prevalenza femminile. In effetti il Belgio è uno degli Stati membri dell'Ue con la proporzione più elevata di donne che lavorano part-time (44 per cento), rispetto alla media dell'Unione Europea a 15, pari al 37 per cento e dell'Ue a 27 pari al 32 per cento. Il rapporto del Belgio sottolinea che mentre in generale sia associato ai giovani lavoratori, il lavoro part-time è appannaggio anche di lavoratori oltre i 50, nei casi in cui si avvicinano al termine della vita lavorativa. Nel Regno Unito, il 74 per cento di tutti i lavoratori part-time è rappresentato da donne, anche se è cresciuto il numero di uomini con impieghi part-time. I rapporti nazionali fanno notare anche un aumento del lavoro part-time non-volontario. Nel Regno Unito quasi un lavoratore su cinque con contratto part-time (18 per cento) ha optato per questa soluzione non avendo trovato un lavoro a tempo pieno.

Contratti a tempo determinato

Sono contratti la cui durata è determinata dal raggiungimento di una certa data o dal completamento di un compito specifico. Anche questi sono soggetti alla normativa tramite la trasposizione della Direttiva 1999/70/Ec che pone un limite al numero di rinnovi dei contratti a tempo determinato e che garantisce il diritto al trattamento non meno favorevole. Questi contratti possono essere basati o su un periodo di tempo determinato o su un compito determinato, per quest'ultimo si intende che la durata del contratto non viene fissata fin dall'inizio ma dipende dal tempo necessario a svolgere il compito contrattuale. Negli ultimi vent'anni, la proporzione del lavoro temporaneo nella sfera complessiva del lavoro retribuito è aumentata dall'8 al 14 per cento nei Paesi Eu (allora 15, ora 27)[7]. In totale, il lavoro temporaneo ha costituito il 30 per cento di tutti i lavori retribuiti creati tra il 1987 e il 2007[8]. In quei Paesi Accessor dove la legislazione nazionale appariva come uno strumento efficace i problemi non erano legati al lavoro a tempo determinato. Come sottolinea il rapporto svedese: «laddove i contratti a tempo determinato sostituiscono lavoratori assenti dal lavoro o sono stagiona-

[7] www.eurofound.europa.eu/areas/industrialrelations/dictionary/definitions/fixedtermwork.htm
[8] *Study on Precarious work and social rights*, Final report.

li non vi sono grossi problemi, in quanto il lavoro è ben disciplinato dalla legislazione e dai contratti collettivi, che comprendono in effetti anche disposizioni relative al tempo in cui i lavoratori possono mappare i loro percorsi lavorativi».

Anche in Slovenia il lavoro a tempo determinato viene principalmente usato per sostituire lavoratori assenti.

La maggior parte dei rapporti nazionali identifica la prevalenza femminile tra i lavoratori a tempo determinato, e nel rapporto francese si sottolinea che «le donne occupano posti con contratti a tempo determinato con maggiore frequenza rispetto agli uomini». In Spagna il lavoro a tempo determinato è appannaggio prevalentemente dei giovani, rispetto ad altre tipologie di occupazione, in cui le età variano durante la vita lavorativa. Nel Regno Unito poco più di un milione e mezzo di lavoratori (1,595 milioni), ovvero il 6,3 per cento di tutti i dipendenti, lavora a tempo determinato. Si tratta di un aumento a 5,3 per cento nel 2008[9], calcolato da Broughton. Quattro lavoratori su dieci con contratto temporaneo (40,2 per cento) si trovavano in quelle circostanze non avendo trovato un lavoro a tempo indeterminato. In Germania la proporzione di lavoratori con contratti a tempo determinato è cresciuta del 50 per cento, passando dal sei per cento all'inizio degli anni '90 a circa il nove per cento nel 2008, interessando per lo più giovani nella fascia d'età 25-34 anni, in cui i contratti a tempo determinato sono aumentati dall'8,2 per cento al 18,8 per cento, una crescita del 129 per cento. La maggior parte di questi nuovi assunti ora ha contratti a tempo determinato. La crescita nel lavoro a tempo determinato è stata assecondata dall'intervento legislativo, come ad esempio in Italia, con le leggi del 1997, 2003 e 2012.

Talvolta si sostiene che il lavoro a tempo determinato conduca ad offerte di lavoro a tempo indeterminato e non a lavori ancora più precari, anche se nessuno dei rapporti nazionali indica che ciò si sia verificato. Il rapporto nazionale della Germania, ad esempio, riporta dei dati in base ai quali un numero compreso tra il 10 e il 15 per cento di quei lavoratori a tempo determinato sarebbe rimasto disoccupato entro un anno.

▼ 1.5. Contratti molto atipici

Broughton[10], nello studio Eurofound, definisce i contratti molto atipici come quelli «basati sul principio della divergenza 'assoluta' dal rapporto di lavoro standard» e comprende tre grandi categorie di lavoratori:

– lavoratori senza contratto di lavoro;
– lavoratori che riferiscono di lavorare un numero molto limitato di ore (meno di 10 ore a settimana);
– lavoratori con un contratto di lavoro temporaneo pari a sei mesi o meno.

A queste tre categorie possono essere aggiunti gli apprendisti, i membri familiari

[9] A. Broughton, *Flexible forms of work: very atypical contractual arrangements*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2010.
[10] Ibidem.

non retribuiti e i lavoratori autonomi o pseudo-autonomi.
Altre categorie che si potrebbero aggiungere, sulla base dello studio Accessor, sono gli studenti e i mini-job. Il rapporto nazionale tedesco riporta le misure introdotte dalla Commissione Hartz e in particolare l'Agenda 2010 con la creazione di mini-job, anche se si sottolinea come le riforme del mercato del lavoro vissute dalla Germania non siano dovute soltanto alle misure Hartz. Ciononostante, chi occupa un mini-job è quasi sempre caratterizzato da retribuzioni minime (86%), lavoro interinale (68%), età giovane (51%), contratto a tempo determinato (46%). Inoltre, per i lavoratori con contratti atipici quali quelli descritti in questa sezione, il percorso lavorativo è spesso costituito da diverse tipologie di contratti atipici, più che dal passaggio da un contratto atipico ad uno standard. Come conseguenza, prevalgono tra giovani, donne e lavoratori a bassa retribuzione. Come sottolinea il rapporto della Francia: «Forme così diverse di lavoro non sono fuori dalla norma solo da un punto di vista o dall'altro, ma sono anche caratteristiche di un'instabilità che risucchia la precarietà ed è una reazione alla disoccupazione. Spesso, quindi, sono le stesse persone che oscillano tra lavoro a tempo determinato, interinale, lavoretti e disoccupazione».

Lavoratori con contratti a zero ore

I lavoratori con contratti a zero ore rientrano nella prima classificazione dei lavoratori molto atipici di Broughton. Si tratta di contratti senza orari specifici ma in cui i dipendenti lavorano solo se richiesto dal datore di lavoro e che non prevedono l'obbligo contrattuale di offrire una quantità specifica di lavoro. I dati relativi al numero di lavoratori con contratti a «zero ore» sono molto limitati. Il rapporto italiano sottolinea la presenza di tali contratti che non «garantiscono protezione né diritti sul lavoro ai lavoratori subordinati». Possono includere anche lavoratori occasionali, i quali, sulla base di un emendamento di legge del 2012, se il guadagno non supera i 5.000 € all'anno, possono essere pagati in natura. Il rapporto svedese afferma che per quanto riguarda il lavoro a zero ore e il lavoro a chiamata, non vi è copertura garantita dai contratti collettivi. Non vi sono diritti associati a forme più standard di occupazione e vi sono casi in cui i lavoratori sono chiamati via sms e devono rispondere alla chiamata. La maggior parte di questi sono giovani lavoratori, il 53 per cento di tutti i lavoratori in queste condizioni ha tra i 16 e i 24 anni, e sono soprattutto donne. Broughton, nell'analisi dell'indagine Wers del 2004 per il Regno Unito, suggeriva che circa il cinque per cento dei posti di lavoro veniva occupato da lavoratori con contratti a zero ore. Dati più recenti indicano che nel Regno Unito potrebbero esserci fino ad un milione di lavoratori con contratti a zero ore. I contratti a zero ore sono spesso legati a livelli più bassi di contributi di assicurazione sociale e questo è uno dei fattori che rende questo tipo di contratto allettante per i datori di lavoro, secondo il rapporto sloveno.

Lavoratori con orario molto ridotto

In alcuni Paesi questi sono conosciuti anche come mini-job, dove lo Stato fornisce incen-

tivi finanziari ai datori di lavoro che assumono lavoratori o per brevi periodi di tempo o per poche ore. In Germania, per esempio, questa forma di contratto che garantisce diritti previdenziali di base oltre a tariffe orarie molto basse è stata usata come metodo per favorire l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. Hakim (2004)[11] ha calcolato che per il Regno Unito, circa l'otto per cento della forza lavoro britannica lavora meno di dieci ore a settimana, il che indica che più di 2 milioni di persone lavorano con contratti con un orario di lavoro molto ridotto. Recenti dati dell'Ons indicano che 470.000 persone, tra dicembre 2012 e febbraio 2013, hanno lavorato con un orario di lavoro di sei ore a settimana. Le donne hanno più probabilità di lavorare con contratti con orario molto ridotto e dei 470.000 lavoratori identificati in quella categoria 161.000 erano uomini (34 per cento) e 309.000 (66 per cento) erano donne[12]. In Germania, è più probabile che siano le donne ad occupare mini-job rispetto agli uomini, con una sovra rappresentazione nel settore del lavoro esclusivamente marginale, nel part-time.

Contratti temporanei di sei mesi o meno

Nel Regno Unito, l'Ufficio di Statistica Nazionale, nel maggio 2012, ha riferito un sostanziale passaggio verso il lavoro temporaneo, sottolineando «incrementi decisamente marcati negli ultimi quattro anni»[13]. Non esistono molti dati sulla durata dei contratti a tempo determinato in Ue. Broughton ha indicato che la durata massima dei contratti a tempo determinato nel Regno Unito è inferiore a 12 mesi.

Lavoratori para-subordinati

Lavoratori para-subordinati che lavorano a progetto o, come nel caso italiano, i co.co.co che possono non percepire alcuna retribuzione o essere pagati in natura, ad esempio con voucher.

Apprendistato

In molti Paesi Accessor si è registrata una crescita dell'apprendistato come reazione alla crisi economica e al suo particolare impatto sui giovani. In alcuni Stati si verifica uno squilibrio di genere, in termini di chi ha accesso all'apprendistato. In Francia, per esempio, il 62 per cento di chi ha meno di 25 anni con un posto di apprendistato è rappresentato da uomini. Spesso, però, i diritti contrattuali che vengono applicati sono molto limitati. In Italia, l'art. 1 della legge 92/2012 afferma che l'apprendistato dovrebbe essere il modello principale di accesso per i giovani al mondo del lavoro. Nel Regno Unito l'aumento degli apprendistati tra il 2012 e il 2013 è stato nell'ordine del 30,5 per cento.

Il rapporto spagnolo sottolinea due forme di contratto che escludono i lavoratori dai

[11] C. Hakim, *Key Issues in Women's Work: Female Diversity and the Polarisation of Women's Employment (Contemporary Issues in Public Policy)*, 2004.

[12] Consueto orario settimanale: www.ons.gov.uk/ons/publications/re-reference-tables.html?edition=tcm%3A77-260600.

[13] Si veda www.ons.gov.uk/ons/dcp171780_266351.pdf.

diritti previdenziali: i contratti di formazione e i contratti dei ricercatori e borsisti, con una stima di circa 150.000 appartenenti alla seconda categoria. I primi interessano i lavoratori di età compresa tra 16 e 25 anni senza qualifiche. Il secondo gruppo è costituito da lavoratori qualificati e fino a non molto tempo fa questo gruppo non aveva alcuna protezione sociale. Il rapporto tedesco osserva inoltre una crescita negli stage, in particolare dopo aver completato un periodo di studio.

Lavoratori autonomi o pseudo-autonomi

Questa categoria comprende situazioni in cui il lavoratore dichiara o viene dichiarato autonomo e quindi si esclude l'obbligo, per sé o per il datore di lavoro, di versare contributi sociali o imposte, ma di conseguenza il lavoratore è escluso da una serie di prestazioni di protezione sociale. Non vi sono cifre accurate relative al numero di lavoratori appartenenti a questa categoria. Secondo il rapporto del Regno Unito dei 4,204 milioni di persone dichiarate lavoratori autonomi nel febbraio 2013, tre milioni erano a tempo pieno. Il rapporto della Germania presenta alcuni studi che riferiscono dell'uso improprio dei contratti per servizi, basati sul pseudo-lavoro autonomo, anche se è difficile misurare la portata del lavoro autonomo. È più probabile che siano gli uomini ad essere dichiarati lavoratori autonomi rispetto alle donne e nel Regno Unito il 70% dei lavoratori autonomi è di sesso maschile. In alcuni settori, come ad esempio l'edilizia, lo pseudo-lavoro autonomo è molto diffuso, mentre in altri, come i media, i contratti di collaborazione sono un modo per riconoscere una protezione sociale limitata ai lavoratori.

Alcuni dei rapporti degli esperti Accessor citano il lavoro delocalizzato, come ad esempio il lavoro nei call center o lavoro per subappaltatori come forma di contratto atipico in crescita. In Belgio, per esempio, questi lavoratori possono lavorare fisicamente in un'organizzazione, ma dal punto di vista contrattuale sono assunti da terzi. Il lavoro da casa o telelavoro può essere un'altra forma e, secondo i dati del Belgio, circa il 13 per cento dei lavoratori svolge almeno una parte del proprio lavoro da casa. Esiste una dimensione di genere anche in questo tipo di contratto, con un numero più elevato di uomini impiegati nel telelavoro o lavoro da casa. Come sottolineato dal rapporto sloveno, questo tipo di contratto spesso implica problemi di isolamento sociale e la mancanza di distinzione netta tra lavoro e vita privata, anche se la legge in questo paese assicura un trattamento non meno favorevole.

La posizione geografica di uno Stato membro determina la misura del lavoro transfrontaliero ed alcuni dei rapporti Accessor fanno rientrare il lavoro transfrontaliero tra le forme di occupazione atipica. Ad esempio, il rapporto sloveno fa riferimento ai propri confini con Austria, Italia, Ungheria e Croazia come una calamita per quei lavoratori che cercano guadagni più alti, ma spesso si trovano esclusi dalla protezione sociale nel Paese dove viene svolto il lavoro. Si è stimato che più di 2.000 lavoratori (su un totale di forza lavoro pari a circa 700.000) lavorino al di là del confine del Paese in cui vivono.

Coadiuvanti familiari non retribuiti

Alcuni dei rapporti Accessor si focalizzano sul lavoro in famiglia, identificandolo come atipico, come ad esempio il rapporto del Belgio, in cui questo tipo di lavoro viene descritto come «portatore di alti rischi di precarietà, in particolare nei casi in cui vi sono screzi familiari». Nel Regno Unito, nel febbraio 2013, poco più di 100.000 persone sono state identificate come coadiuvanti familiari non retribuiti, una cifra cresciuta del 5,7 per cento rispetto all'anno precedente. In questa categoria è difficile che i lavoratori abbiano accesso ai diritti di sicurezza sociale disponibili ai dipendenti o persino ai lavoratori.

▼ 1.6. Lavoratori con contratti atipici

Come dimostrato nella sezione precedente, la crescita del lavoro atipico non implica che vi siano state uguali ripercussioni su tutte le fasce della forza lavoro. Tutti i rapporti Accessor, supportati dai dati più ampi dell'Eu, confermano che per alcuni lavoratori con contratti solo atipici vi sono più probabilità di ripercussioni negative. All'interno di queste categorie, donne, giovani lavoratori, in alcuni casi lavoratori più anziani ed immigrati sono prevalenti in queste categorie di lavoro atipico. E questo solleva la questione dell'impatto potenzialmente discriminatorio su queste fasce della forza lavoro, in particolare viste le protezioni esistenti che si dovrebbero applicare in relazione al genere, all'età e all'etnia. Quasi sempre i giovani lavoratori sono identificati con il lavoro atipico e in Belgio, ad esempio, per i lavoratori con meno di 30 anni il lavoro a tempo determinato è sceso dal 75 al 72 per cento tra il 2005 e il 2010 e la proporzione di giovani lavoratori che temevano di perdere il lavoro è praticamente raddoppiata dal 13 al 22 per cento. Gli studenti rappresentano un altro gruppo di lavoratori che hanno più probabilità di occupare lavori atipici in conseguenza della loro età, della loro necessità di provvedere a se stessi finanziariamente e di combinare lavoro e studi. Il rapporto sloveno sottolinea il fatto che i contratti di lavoro stabiliti per gli studenti sono spesso abusati, in quanto vengono offerti a non studenti, dal momento che non richiedono gli stessi livelli di contribuzione previdenziale che invece si dovrebbero applicare.

È molto più probabile che siano gli immigrati ad occupare posti di lavoro atipici, in particolare lavoro interinale o temporaneo. Ad esempio, nel Regno Unito verso la fine di dicembre 2012, il 15 per cento della forza lavoro atipica risultava essere nato fuori del Regno Unito. Per i lavoratori nati in un paese diverso dal Regno Unito il tasso di occupazione risultava inferiore rispetto ai lavoratori britannici, anche se per chi proveniva da paesi dell'Ue il tasso era più alto rispetto a quello del Regno Unito. In Spagna la crisi economica ha avuto ripercussioni sui lavoratori immigrati in termini di tagli agli stipendi e riduzione nell'ambito della protezione sul lavoro.

▼ 1.7. Le caratteristiche principali dei contratti atipici

Il fatto che questi contratti siano considerati «atipici» non significa necessariamente che non abbiano accesso agli stessi diritti sul la-

voro che hanno i lavoratori a tempo pieno con contratti a tempo indeterminato, ma vi è una probabilità maggiore che ciò accada nel momento in cui i contratti si distaccano dalle forme standard. Secondo Broughton[14], le conseguenze del lavoro atipico sono: bassa retribuzione, maggiori rischi di problemi di salute mentale; maggiore insicurezza lavorativa; minore accesso ad opportunità di formazione e di carriera; impieghi di bassa qualità. Tuttavia, quello che dimostra lo studio Accessor è anche che il lavoro atipico sia in costante evoluzione, in quanto ne emergono nuove forme che traghettano più lavoratori nell'ambito del lavoro atipico. Questo viene riassunto nel rapporto dell'Italia: «Tutti questi contratti hanno in comune il fatto che sono più flessibili, meno protetti, costano meno e insieme creano un mercato del lavoro particolarmente segmentato, che incide negativamente nel caso di giovani lavoratori, condannati a vivere in condizioni di fless-insicurezza».

Il lavoro atipico viene anche descritto come «nomade» in quanto i lavoratori si spostano da un lavoro ad un altro, da una categoria di contratto ad un'altra. È anche specifico per settore, concentrato principalmente nell'agricoltura, nell'edilizia, nella pubblica amministrazione, nella formazione, nell'assistenza sanitaria e domestica. Come già sottolineato, è influenzato dal genere, in quanto riguarda le donne più degli uomini; ed interessa i giovani in modo spropositato. Dal momento che lo stesso modello si osserva in tutti gli otto Paesi Accessor, significa che il lavoro atipico è strutturale in certi settori o in alcune tipologie di lavoro.

In ogni Paese oggetto dello studio i contratti di lavoro atipico sono in crescita e ad eccezione di qualche caso isolato, i rapporti nazionali hanno riscontrato che i contratti atipici sono aumentati come conseguenza della crisi economica. In Francia i dati indicano una crescita del lavoro atipico dal 16 per cento nel 1990 al 25 per cento nel 2012, con un aumento del lavoro part-time da 1,5 milioni di lavoratori nel 1980 a più di 4 milioni nel 2003. Allo stesso tempo è chiaro che i contratti di lavoro atipico siano spesso accettati in assenza di alternative, e non perché questo sia il tipo di contratto scelto. Ad esempio, dati dalla Francia indicano che nel 2011, il 28 per cento di chi ha accettato un impiego part-time in realtà era alla ricerca di un lavoro a tempo pieno. La sotto-occupazione quindi è una caratteristica chiave del lavoro atipico, in particolare con ripercussioni sul lavoro femminile, su quello giovanile e sui lavoratori non qualificati. La European Labour Force Survey del 2012 ha riscontrato che la proporzione dei lavoratori part-time sotto-occupati nell'Ue a 27 nel 2012 è aumentata fino a raggiungere il 21,4 per cento, superando i nove milioni di lavoratori[15]. Ne consegue uno spreco di potenziale produttivo del lavoro e inoltre è un fatto che va esacerbandosi. La Spagna, come dimostrano i dati Eurostat del 2012, è lo Sta-

[14] A. Broughton, supra cit., in www.eurofound.europa.eu/ewco/studies/tn0812019s/uk0812019q.htm.
[15] Cfr. http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ity_public/3-19042013-bp/en/3-19042013-bp-en.pdf.

to membro con la proporzione più alta di lavoratori part-time (54%) che vorrebbero incrementare l'orario di lavoro.
I contratti atipici hanno più probabilità di essere a voce, senza una forma scritta e, secondo il rapporto italiano, le probabilità raddoppiano nel caso dei contratti atipici rispetto a quelli tipici. Inoltre il lavoro atipico è generalmente retribuito meno, spingendo i lavoratori alla povertà. Come sottolinea il rapporto francese, il lavoro atipico «è diventato la caratteristica simbolica della divisione di genere sul mercato del lavoro ed ha prodotto un numero elevato di lavoratori, soprattutto lavoratori poveri».
La domanda da porci è se vi siano delle strategie capaci di contrastare gli elementi negativi del lavoro atipico, in particolare la sua esclusione dalla protezione sociale e occupazionale. Questo è il focus delle sezioni successive del rapporto, ma già si può osservare, dai dati esistenti, che laddove vengono promossi i contratti collettivi, come nel caso della Svezia, le conseguenze negative dei contratti atipici possono essere eliminate o ridotte al minimo.

Parte 2 / Protezione sociale del lavoro atipico e ostacoli alla libera circolazione

Nella precedente sezione abbiamo messo a fuoco la difficile condizione dei lavoratori con contratti atipici nel quadro dei rispettivi mercati del lavoro nazionali. Le informazioni di dettaglio raccolte negli otto Paesi dagli esperti e testimoni qualificati del progetto Accessor confermano e arricchiscono un quadro che diversi studi e ricerche internazionali avevano in parte già tracciato[16]: l'espansione globale dei contratti atipici ha radicalmente cambiato in pochi decenni le prospettive d'ingresso sul mercato del lavoro soprattutto delle nuove generazioni (generazione precaria). Intendiamoci su questo: il lavoro atipico può essere in taluni casi una scelta consapevole, o il risultato di un accordo volontario ed esplicito tra datore e lavoratore. Una scelta, ad esempio, che permette maggiore libertà di orario, o che consente al lavoratore, o alla lavoratrice, di continuare a studiare o di conciliare quel lavoro con altri interessi e altre fonti di reddito. Ciò avviene ad esempio nel mondo artistico o delle nuove professioni. Ma si tratta di una minoranza. Nella maggior parte dei casi il lavoro atipico è associato ad una condizione di precarietà e non è una scelta volontaria: è di queste forme di lavoro che si occupa in ogni caso questo rapporto, e in genere il progetto Accessor.

L'argomento principale per giustificare l'uso esteso di queste forme di contratti è la creazione di nuovi posti di lavoro, che facciano da ponte verso occupazioni più stabili o standard, soprattutto per i più giovani. Quest'argomento non deve trarre in inganno. Come i giovani, anche molti lavoratori più anziani sono costretti oggi ad accettare lavori atipici e precari, semplicemente perché i mercati del lavoro non offrono altro. E la transizione verso migliori forme d'occupazione resta spesso un miraggio.

Pur nella loro varietà, i contratti atipici in vigore nei diversi paesi europei hanno molte cose in comune: minore sicurezza del posto di lavoro, stipendi più bassi e discontinui, meno opportunità di formazione e di carriera, condizioni di salute peggiori, minori diritti sin-

[16] Vedi ad esempio, anche per i riferimenti bibliografici: Working Lives Research Institute and London Metropolitan University (2012), *Study on Precarious work and social rights*; Eurofound (2010), *Very atypical work: Exploratory analysis of fourth European Working Conditions Survey.*

dacali. E per quanto riguarda la sicurezza sociale: scarsa copertura, soprattutto per quanto riguarda le indennità di disoccupazione, e forti difficoltà a costruire una pensione di vecchiaia decente. In poche parole, impossibilità di fare progetti di vita. Dove più, dove meno, in tutti i Paesi europei i lavoratori e le lavoratrici con contratti atipici devono fare i conti con legislazioni sociali che, non prendendo sufficientemente in considerazione la loro situazione specifica, li penalizzano ulteriormente rispetto ai lavoratori standard. L'impostazione della maggior parte dei sistemi previdenziali infatti, rispecchia ancora sotto molti aspetti un vecchio modello di società industriale, dove il reddito delle famiglie era garantito dalla continuità del lavoro, a tempo pieno e a durata indeterminata, e da misure di protezione sociale ad esso collegate. Un modello secondo cui il corso di vita delle persone appariva fondato su ruoli, tempi e fasi ben distinti tra loro – sostanzialmente studio, lavoro e inattività – e dove gli accidenti di vita erano prevedibili e conseguenti, e legati soprattutto ai rischi di infortuni, disoccupazione, malattia e invalidità[17]. Questo modello, oggi, semplicemente non funziona più.

Ma i rapporti nazionali Accessor mettono in luce anche un altro aspetto del problema, non meno importante, e tuttavia quasi sempre ignorato dagli studiosi come dai decisori politici. Con la globalizzazione dei mercati, con il processo di allargamento dell'Europa da 6 a 28 Paesi, con l'abbattimento delle frontiere, i lavoratori con contratti atipici, sempre più mobili, si trovano a dover interagire nel corso della loro vita con molteplici e differenti sistemi nazionali di sicurezza sociale, ciascuno con le proprie regole di apertura dei diritti, spesso anch'esse per così dire atipiche e flessibili.

Per quanto riguarda più da vicino le condizioni di applicazione dei regolamenti europei di sicurezza sociale, i problemi si pongono a diversi livelli, che possono così essere sintetizzati sulla base dei dati raccolti dagli otto rapporti nazionali:

1. **Mancanza di copertura assicurativa.** È il problema soprattutto dei contratti tipo mini-job, ossia senza obbligo contributivo o con coperture assicurative soltanto per alcune branche della sicurezza sociale. Questi contratti rendono ovviamente impossibile la totalizzazione dei periodi lavorativi in caso di esercizio della libera circolazione.
2. **Totalizzazione impossibile anche in presenza di contributi assicurativi.** Il problema si manifesta quando i periodi di assicurazione maturati in uno Stato membro non trovano corrispondenza nel regime assicurativo dell'altro Stato membro, a causa di limiti speciali stabiliti dall'ordinamento nazionale di uno dei due Stati. È il caso, soprattutto, di quei rapporti di lavoro la cui natura sia intermedia tra lavoro subordinato e lavoro autonomo.
3. **Impossibilità a esportare prestazioni di disoccupazione.** È conseguenza della tendenza, sempre più frequente, a proteggere i lavoratori con contratti atipici attraverso

[17] C. Caldarini, *L'approccio europeo a welfare e corso di vita*, in «Rivista delle Politiche Sociali», n. 3, 2007, pp. 279-300.

misure parziali e speciali, non contributive. Oltre alla oggettiva pauperizzazione che queste misure comportano, il problema si pone al momento in cui il lavoratore disoccupato, titolare di una prestazione di tipo non contributivo, volesse cercare un'occupazione in un altro Stato membro.

4. **Mancanza dei requisiti assicurativi minimi.** Un altro ostacolo alla libera circolazione dei lavoratori con contratti atipici deriva dalla varietà dei requisiti assicurativi minimi per l'apertura del diritto a talune prestazioni. In alcuni Paesi tali requisiti sono relativamente bassi, in altri sono elevati e complessi, e quindi difficilmente raggiungibili per coloro che hanno lavorato in diversi Paesi, con carriere parziali e frammentate.
5. **Problemi legati ai metodi di calcolo delle prestazioni.** In alcuni casi, infine, è il metodo stesso di calcolo delle prestazioni a svantaggiare le persone con periodi assicurativi (o di residenza) brevi, o per così dire incompleti, maturati in più Paesi.

I problemi si pongono, quindi, soprattutto per la totalizzazione dei periodi lavorativi, ai fini essenzialmente della disoccupazione e della pensione di vecchiaia, e in alcuni casi per l'esportabilità delle prestazioni di disoccupazione (quando erogate in regimi speciali). Più nel dettaglio, a creare problemi sono spesso le condizioni di applicazione dei seguenti articoli: art. 6 del reg. 883/2004 (totalizzazione dei periodi), artt. 51, 56 e 57 del reg. 883/2004 (pensioni di vecchiaia), artt. 7, 61, 63, 64 e 65 del reg. 883/2004 (disoccupazione), art. 12 del reg. 987/2009 (totalizzazione dei periodi), artt. 54, 55, 56, 57 del reg. 987/2009 (disoccupazione), art. 70 del reg. 883/2004 (prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo).

Questa ipotesi di classificazione dei principali ostacoli applicativi dei regolamenti europei di sicurezza sociale ai contratti di lavoro atipici, che per sintesi e chiarezza espositiva abbiamo qui suddiviso in cinque aree problema, non vuol dire che il lavoratore, o la lavoratrice, con contratto atipico si confronti a questi ostacoli «uno alla volta». I problemi che andremo ad analizzare nelle pagine seguenti, e che sono stati raccolti si badi bene «sul terreno», non si escludono a vicenda ma, anzi, spesso possono sommarsi tra loro.

▼ 2.1. Mancanza di copertura assicurativa

Il primo aspetto riguarda i contratti senza obbligo contributivo, o con coperture assicurative parziali, ossia non estensibili a tutte le branche della sicurezza sociale.

Il caso più noto è quello dei mini-job tedeschi (Geringfügige Beschäftigung). Questo tipo di contratti, originariamente concepito per dare una qualche copertura legale ai lavori occasionali degli studenti e delle donne non occupate o ai piccoli secondi lavori degli occupati già coperti da un'assicurazione sociale, è diventato in Germania un fenomeno di massa, soprattutto per le donne[18].

[18] Secondo i dati della Federazione tedesca dei sindacati (Dgb), i mini-jobs sono 7,5 milioni (quasi un posto di lavoro su cinque), oltre il 63% dei quali sono occupati da donne. Circa 2,5 milioni di questi lavoratori hanno anche altre fonti di reddito, sociali o da lavoro, che garantiscono anche una copertura assicurativa, ma per almeno 5 milioni di loro un mini-job è l'unica fonte di reddito da lavoro (Iaq, Institut Arbeit und Qualifikation).

ESEMPIO

In Germania il lavoratore (la maggior parte delle volte donna) la cui retribuzione lorda non supera i 450 euro mensili (fino al 2012 il tetto era di 400 euro al mese) è assicurato soltanto contro gli infortuni sul lavoro, mentre è esentato dal versamento dei contributi assicurativi per tutte le altre branche della sicurezza sociale. È ovvio che ai sensi dei regolamenti europei sul coordinamento della sicurezza sociale qualunque periodo lavorativo non suffragato da contributi assicurativi non dà diritto a totalizzazione con periodi lavorativi (assicurativi) svolti in altri Stati membri.

Come dicevamo, il caso tedesco è più noto, ma situazioni analoghe si hanno anche in altri Paesi. Nel Regno Unito le retribuzioni d'importo inferiore a 109 sterline a settimana, in pratica circa 550 euro al mese, sono come in Germania esonerate dai contributi previdenziali (Small Earnings Exception), e di conseguenza escluse da ogni prestazione di tipo assicurativo. In Slovenia la stessa regola dei mini-job si applica alle prestazioni di lavoro temporanee e a tempo parziale (malo delo), i cui limiti massimi sono orario di lavoro di 60 ore mensili e reddito di 6.300 euro l'anno lordi. Contratti dello stesso tipo esistono anche in Austria (per retribuzioni fino a 386,80 € al mese, dal 1° gennaio 2013) e in Svizzera 2.300 franchi l'anno, dal 1° gennaio 2011).

Il medesimo problema si riscontra spesso con i contratti ibridi del tipo **formazione/lavoro**. Entriamo qui in una vera e propria giungla assicurativa. Anche se giuridicamente non possono essere considerati strettamente «contratti di lavoro» (in tal senso li abbiamo definiti ibridi), nella pratica una grossa fetta dell'occupazione europea, soprattutto per i più giovani, è ormai regolata dai vari regimi nazionali di transizione tra scuola e lavoro (apprendistato, tirocinio, stage, eccetera), la cui copertura assicurativa può essere piena in alcuni Paesi, parziale in altri, e semplicemente nulla in altri ancora.

In Slovenia, ad esempio, gli apprendisti (vajeniska pogodba) sono soggetti ad un obbligo contributivo ridotto (un anno = 6 mesi contributivi), che dà diritto soltanto all'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali. In Belgio invece, i contratti degli apprendisti (ne esistono 18 tipi) sono coperti da un regime di sicurezza sociale che varia in funzione dell'età: in linea generale, fino ai 18 anni di età l'apprendista è coperto soltanto dai regimi delle ferie retribuite, degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali. Al compimento dei 19 anni, tutte queste forme di contratto sono sottoposte, in linea di principio, ai medesimi obblighi contributivi del regime generale dei lavoratori salariati, compresa quindi la pensione e l'assicurazione contro la disoccupazione. Ma da questo punto in poi siamo in un vero mosaico (vedi Appendice). Anche in Francia, per fare un altro esempio, gli apprendisti (contrats d'apprentissage) godono della stessa protezione sociale dei lavoratori salariati.

Il rapporto nazionale spagnolo mette in luce la difficile condizione dei contratti di apprendistato (contratos para la formación) e

di quelli di borsisti e ricercatori (becarios y investigadores). Per i primi è prevista infatti una contribuzione d'importo fisso mensile (non legata al reddito), che porta pertanto prestazioni d'importo ridotto, anche nel caso in cui questi contributi fossero totalizzati ai sensi dei regolamenti europei. Borsisti e ricercatori, dal canto loro, fino a poco tempo fa non disponevano di alcun diritto previdenziale. Ma a seguito dello sciopero generale del 29 settembre 2010, il governo spagnolo ha accettato di negoziare con le parti sociali le possibili modifiche alla riforma del mercato del lavoro ed a quella delle pensioni. E una delle poche misure che il sindacato è riuscito ad ottenere riguarda appunto la previdenza sociale dei borsisti e ricercatori (Real Decreto 1493 del 2011), ai quali viene applicato ora il medesimo obbligo contributivo ridotto dei contratti di apprendistato, ma da cui vengono esclusi in questo caso i contributi (e quindi le prestazioni) di disoccupazione, fondo di garanzia salariale e formazione professionale.

ESEMPIO

In teoria, un lavoratore che effettua un periodo di tirocinio in Belgio o in Francia, all'età poniamo di 19 anni, potrà quindi spostarsi in un altro Paese e totalizzare in seguito quel periodo lavorativo ai fini sia della disoccupazione sia della pensione. Lo stesso diritto non gli spetterebbe se effettuasse il proprio tirocinio in Slovenia, o gli spetterebbe in misura ridotta in Spagna.

▼ 2.2. Totalizzazione impossibile anche in presenza di contributi assicurativi

La totalizzazione può essere un diritto impraticabile anche in presenza di contributi assicurativi, specialmente per la maturazione dei requisiti ai fini dell'indennità di disoccupazione e della pensione di vecchiaia.
Nel caso della **disoccupazione**, il problema si manifesta quando i periodi di assicurazione maturati in uno Stato membro non trovano corrispondenza in un altro Stato. È il caso, soprattutto, di quei rapporti di lavoro la cui natura sia considerata intermedia tra lavoro subordinato e lavoro autonomo, in uno Stato membro, e nettamente di tipo autonomo in un altro. L'articolo 61 del regolamento 883/2004 stabilisce infatti che «i periodi di occupazione o di attività lavorativa autonoma maturati sotto la legislazione di un altro Stato membro sono presi in considerazione unicamente a condizione che tali periodi sarebbero stati considerati periodi di assicurazione se fossero maturati ai sensi della legislazione applicabile».
Prendiamo ad esempio i contratti cosiddetti parasubordinati, più precisamente i contratti a progetto (co.pro.) previsti dall'ordinamento italiano. Benché giuridicamente considerabili come «sottospecie» del lavoro autonomo, tali contratti sono soggetti in Italia ad un regime assicurativo speciale (gestione separata) che dà diritto ad alcune tutele minime simili a quelle del lavoro salariato, come la cosiddetta indennità una tantum a fine contratto. In altre parole una sorta di mini-assegno di disoccupazione, o meglio di mini-indennità di fine rapporto, co-

me viene di fatto percepita nell'uso comune. È un esempio di una delle tante prestazioni di protezione sociale atipiche che un Paese, l'Italia in questo caso, riconosce ad una categoria particolarmente numerosa di lavoratori atipici, a parziale compensazione della loro presumibile debolezza socio-economica (basso reddito, mancanza di un rapporto diretto con il mercato, rapporto contrattuale spesso con un solo committente, da cui è economicamente e gerarchicamente dipendente, eccetera). Il problema è che tali riconoscimenti possono non avere (e in genere non hanno) analogo riscontro in altri Paesi europei, rendendo così impraticabile la via della totalizzazione dei periodi assicurativi.

ESEMPIO

Una donna di 32 anni, di origine italiana, si stabilisce in Belgio a gennaio del 2012 alla ricerca di un'occupazione. Nel suo primo anno e mezzo di residenza in Belgio lavora a più riprese, e per diversi datori, sempre con contratti interinali, l'ultimo dei quali si conclude a giugno 2013. Il 1° luglio 2013 introduce domanda di disoccupazione in Belgio, dove ormai risiede e dove ha effettuato l'ultima prestazione di lavoro. Per avere diritto al sussidio sono richiesti almeno 312 giorni lavorativi negli ultimi 21 mesi, requisito che potrebbe effettivamente dimostrare sommando i periodi assicurativi in Belgio (310 giorni) con quelli effettuati in Italia tra ottobre e dicembre 2011 con contratto di collaborazione a progetto (3 mesi). L'Onem, l'Ufficio nazionale belga per il lavoro, respinge però la sua domanda poiché i contratti di collaborazione a progetto italiani sono assimilati in Belgio al lavoro autonomo, per il quale non è prevista alcuna indennità di disoccupazione.

ESEMPIO

Una ricercatrice belga, di 31 anni, nel 2012 si è stabilita in Italia, dove per 6 mesi ha lavorato per un solo committente (un ente pubblico di ricerca italiano) con un contratto a progetto. In quel periodo ha guadagnato 18.000 euro ed ha versato i contributi previdenziali di legge nel regime speciale italiano a gestione separata. Nel 2013 ha ottenuto un contratto a tempo determinato in un'università di Bruxelles ed è tornata in Belgio. Dopo 8 mesi il suo progetto di ricerca viene interrotto e la lavoratrice resta disoccupata. Avendo versato contributi per più di 312 giorni negli ultimi 18 mesi, la ricercatrice avrebbe diritto all'indennità di disoccupazione belga. I contributi versati in Italia, però, risultano come periodo assicurativo di lavoro autonomo, e questo non apre il diritto alla disoccupazione in Belgio. Se fosse rimasta in Italia avrebbe avuto diritto all'indennità di disoccupazione italiana «una tantum» con ancora soltanto un mese di collaborazione a progetto. Essendosi invece stabilita in Belgio, dove ha versato contributi assicurativi per ulteriori 8 mesi, la ricercatrice non ha i requisiti né per la prestazione belga, né per quella italiana.

In Spagna, per fare un altro esempio, i lavoratori autonomi hanno l'obbligo di versare mensilmente al sistema della sicurezza sociale nazionale una quota di contribuzione del 29,8% calcolata su una base contributiva compresa fra un minimo di 858,60 euro ed un massimo di 3.425,70 euro (importi per il 2013), a discrezione dell'interessato e a prescindere da quale sia il suo effettivo reddito netto o volume d'affari (ovviamente l'importo della prestazione sarà proporzionale).

Essendo numerosi i casi di lavoratori autonomi con un solo cliente, la legge 20/2007 ha introdotto nell'ordinamento previdenziale spagnolo la figura del lavoratore autonomo economicamente dipendente (trabajador autonomo economicamente dependiente), per il quale sono stati introdotti obblighi contributivi per malattia e disoccupazione, secondo lo stesso regime dei lavoratori salariati[19].

Tornando al paragone con l'Italia, si tratta di una figura simile al co.pro., ma con copertura sociale stavolta del regime generale, anziché in gestione speciale separata. In linea di principio, quindi, i periodi lavorativi del lavoratore autonomo economicamente dipendente spagnolo potrebbero essere totalizzati, ai fini della disoccupazione, con quelli di un Paese come il Belgio, che non riconosce invece lo stesso diritto ai co.pro. italiani.

ESEMPIO

Tornando al caso precedente, se a parità delle altre condizioni la ricercatrice belga avesse effettuato il suo periodo di lavoro all'estero in Spagna anziché in Italia, al suo rientro in Belgio avrebbe avuto diritto all'indennità di disoccupazione totalizzando i suoi 6 mesi di lavoro autonomo economicamente dipendente in Spagna con gli 8 mesi di lavoro salariato in Belgio.

Anche per il caso della pensione di vecchiaia è illuminante l'esempio dei lavoratori parasubordinati italiani. La contribuzione in gestione separata può essere utile per perfezionare il diritto a pensione con i contributi di altri Stati membri. Tuttavia, come stabilito nel 2010 dalla Commissione amministrativa[20], ciò avviene secondo i limiti stabiliti dall'ordinamento nazionale nel quale si utilizzano tali contributi. Secondo la legislazione italiana, ad esempio, non è sempre possibile cumulare i contributi per un periodo di lavoro estero effettuato precedentemente al 1° gennaio 1996 con contributi versati nella gestione separata, gestione che inizia appunto ad operare da quella data, per effetto della legge italiana n. 335/1995. Se il lavoratore ha altri contributi previdenziali in Italia, dovrà ricorrere alla totalizzazione nazionale per la valorizzazione di tutto il suo patrimonio contributivo.

[19] Ley 20/2007, de 11 de julio, del Estatuto del trabajo autónomo.

[20] Commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, Decisione n. H6 del 16 dicembre 2010. Administrative Commission for the Coordination of Social Security Systems, Decision n. H6 of 16 December 2010.

2.3. Impossibilità a esportare prestazioni di disoccupazione

Il rapporto del Regno Unito mette bene in luce la tendenza generale a proteggere i lavoratori con contratti atipici attraverso misure speciali non contributive, ossia con sussidi economici di base in genere finalizzati a offrire una certa protezione a coloro che non sono coperti dalle disposizioni standard di sicurezza sociale. Oltre alla oggettiva pauperizzazione che queste misure comportano, un ulteriore problema si pone al momento in cui la lavoratrice o il lavoratore con contratto atipico, disoccupato, titolare quindi di una prestazione sostitutiva di quella di disoccupazione di tipo non contributivo, volesse cercare un'occupazione in un altro Stato membro.

I nuovi regolamenti sul coordinamento della sicurezza sociale contengono una definizione della nozione di prestazioni speciali di carattere non contributivo (art. 70 del reg. 883/2004), basata da un lato sulla estensione dei principi generali del coordinamento (parità di trattamento e assimilazione dei fatti) e, dall'altro, sulla esclusione della regola della esportabilità. Questo tipo di prestazioni restano insomma confinate in una zona d'ombra del diritto europeo, che segna ancora oggi il confine, mai compiutamente definito, tra prestazioni propriamente previdenziali, incluse sin dall'origine nei regolamenti, e quelle assistenziali, escluse anche dai regolamenti oggi in vigore[21].

In linea di principio, i nuovi regolamenti sul coordinamento della sicurezza sociale si applicano a tutte le legislazioni relative alla sicurezza sociale, contributive e non contributive (art. 3 del reg. 883/2004). Il solo fatto che una prestazione non si fondi su criteri contributivi non è cioè sufficiente ad escluderla dal campo d'applicazione oggettivo del coordinamento.

L'art. 70 del medesimo regolamento stabilisce tuttavia che alcune prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, aventi caratteristiche tanto della legislazione in materia di sicurezza sociale quanto di quella relativa all'assistenza sociale, restano legate alla clausola di residenza e non possono quindi essere esportate fuori dallo Stato membro che le istituisce e eroga. L'Allegato X del regolamento 883/2004 elenca appunto tutte le prestazioni sociali in vigore nei rispettivi regimi nazionali non esportabili, ossia per le quali non è d'applicazione il principio della conservazione dei diritti acquisiti. Tra queste figurano molti casi di prestazioni legate di fatto allo stato di disoccupazione, dipendenti tuttavia da condizioni di reddito e non da requisiti contributivi. Citiamo a titolo d'esempio le prestazioni assicurative di base per persone in cerca di lavoro in Germania (Benefits to cover subsistence costs under the basic provision for jobseekers unless), le indennità per le persone in cerca d'occupazione in Ir-

[21] Tesse, *I nuovi regolamenti europei. Analisi delle nuove norme Ue di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Implicazioni e interpretazioni, elementi di forza e debolezza*, 1° Atelier transnazionale. Tesse, 2011, *Les nouveaux règlements européens. Les nouvelles normes de coordination des systèmes de sécurité sociale. Interprétations et implications, éléments de force et de faiblesse*, 1° Atelier Transnational, in www.osservatorioinca.org/30-657/tesse/bruxelles,-242522011.html.

landa (Jobseekers' allowance), le indennità di disoccupazione in Estonia (State unemployment allowance), le prestazioni cosiddette di sostegno al mercato del lavoro introdotte in Finlandia con la riforma delle indennità di disoccupazione del 2002 (Act on Unemployment Benefits 1290/2002), gli assegni per persone in cerca di occupazione basati sul reddito nel Regno Unito (Income based jobseeker's allowance), o ancora, le prestazioni non contributive di tipo misto in caso di disoccupazione previste dalle legislazioni cantonali in Svizzera (Non-contributory mixed benefits in the event of unemployment)[22].

Altre prestazioni sono invece considerate puramente di assistenza sociale, quindi automaticamente considerate non esportabili, anche se non figurano nel suddetto Allegato X. È il caso, ad esempio, del reddito d'integrazione in Belgio (revenu d'integration / leefloon), una prestazione sociale basata sull'accertamento delle insufficienti risorse del beneficiario e non su requisiti assicurativi, erogata dai servizi sociali del comune di residenza se la persona non può avere accesso ad altre fonti di reddito (lavoro, previdenza sociale, assegni di mantenimento o altro).

Queste prestazioni speciali, sia quella belga appena citata sia le precedenti elencate nell'Allegato X, vengono spesso utilizzate a livello nazionale come misure di sostegno al reddito quando il lavoratore disoccupato non riesce ad accedere alla prestazione di disoccupazione generale, o perché la sua carriera contributiva è insufficiente, o perché il diritto decade in virtù di altre restrizioni.

ESEMPIO

È il caso, ad esempio, dell'Income based jobseeker's allowance del Regno Unito, che interviene come sostituto dell'assegno di disoccupazione su base contributiva, la cui erogazione può durare massimo 6 mesi. In pratica, il lavoratore disoccupato passa da prestazioni che riflettono l'ammontare dei contributi da lui versati e la sua ultima retribuzione, a pagamenti forfettari, non legati al salario precedente. Sul piano della libera circolazione ciò impedisce al lavoratore in questione di esercitare il proprio diritto alla mobilità, e quindi di recarsi a cercare lavoro in un altro Paese mantenendo il beneficio della prestazione per un periodo che potrebbe essere altrimenti di 3-6 mesi (articolo 64 del reg. 883/2004).

Si tratta, si badi bene, di un fenomeno generalizzato, che non riguarda un solo Paese. Il ricorso a queste misure palliative viene spesso tacitamente accettato dal beneficiario, vuoi per mancanza di alternative vuoi perché a volte l'importo della prestazione

[22] V. a questo proposito: European Commission (2013), *A fact finding analysis on the impact on the Member States' social security systems of the entitlements of non-active intra-Eu migrants to special non-contributory cash benefits and healthcare granted on the basis of residence.*
http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1980&furtherNews=yes
C. De Cortazar *et al.* (2012), Coordination of Unemployment Benefits. Think Tank Report, tress. www.tress-network.org/european%20resources/europeanreport/tress_ThinkTankReport2012.pdf.

può essere tutto sommato abbastanza vicino a quello dell'indennità di disoccupazione vera e propria (finché si resta nel Paese in cui la prestazione viene erogata).

▼ 2.4. Mancanza di requisiti assicurativi minimi

Un'altra serie di ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori con contratti atipici deriva dalla varietà dei requisiti assicurativi minimi per l'apertura del diritto a talune prestazioni. Chi più chi meno, tutti i Paesi europei pongono dei requisiti assicurativi minimi, per l'accesso alle prestazioni di disoccupazione, o ad esempio di maternità e paternità[23]. E questo è abbastanza ovvio e naturale in un regime di tipo assicurativo.

Il problema, di nuovo, è quello della disparità di trattamento in funzione del diverso regime nazionale di applicazione. In alcuni Paesi, infatti, tali requisiti sono relativamente bassi, e quindi potenzialmente accessibili anche a lavoratori e lavoratrici con carriere brevi e frammentate. È il caso, ad esempio, della Francia, dove il requisito minimo generale in caso di disoccupazione è pari a 4 mesi di attività (122 giorni o 610 ore) durante gli ultimi 28 mesi. Ma non è sempre così.

In Germania, in caso di disoccupazione il lavoratore deve provare 12 mesi di contributi lavorativi negli ultimi due anni (lo stesso avviene anche in Romania). In Belgio il requisito varia in funzione dell'età, ad esempio 312 giorni di lavoro negli ultimi 18 mesi fino all'età di 36 anni. Nel Regno Unito, per percepire l'indennità di disoccupazione su base contributiva (Contribution-based Jobseeker's allowance) è necessario aver versato contributi effettivi sulla retribuzione (Class 1 contributions) pari ad almeno 26 settimane nel corso di uno dei due anni fiscali di riferimento su cui è basata la domanda (i contributi figurativi non vengono presi in considerazione in questo calcolo). Occorre inoltre dimostrare almeno 50 settimane di contributi effettivi o figurativi nel biennio fiscale di riferimento su cui è basata la domanda. In Svezia, per aver diritto all'indennità di disoccupazione basata sul reddito è necessario aver lavorato almeno per sei mesi durante gli ultimi 12 mesi prima di rimanere disoccupato, per almeno 80 ore al mese di calendario. E per ricevere le indennità parentali a tasso pieno, il genitore deve essere stato coperto dal regime di assicurazione malattia per un importo superiore per almeno 240 giorni consecutivi prima del parto.

Tutto ciò comporta, per molti lavoratori con contratti occasionali, una corsa ad ostacoli continua dove il traguardo della copertura sociale resta per lo più irraggiungibile.

ESEMPIO

Un cameriere di nazionalità spagnola, di 42 anni, ha lavorato in Spagna, Italia e Francia, sempre con contratti stagionali di breve durata. A ottobre del 2012 si è trasferito in Belgio, anche qui per lavorare come cameriere, ed a marzo del 2013 è restato disoccupato. Secondo la legge belga, per ottenere un sus-

[23] Per saperne di più: http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=858&langId=it.

sidio di disoccupazione deve poter dimostrare: 468 giornate lavorative negli ultimi 33 mesi (l'interessato ne può provare 412) o in alternativa, 624 giorni negli ultimi 42 mesi (ne può provare 580) o ancora, 5 anni di lavoro, ossia 1.560 giorni, negli ultimi 10 anni (ne può dimostrare soltanto 1.470). Anche sommando tutti i periodi lavorativi, l'interessato non ha diritto ad alcun sussidio di disoccupazione in Belgio.

In Italia, per fare un altro esempio, i lavoratori cosiddetti a progetto, per avere accesso all'indennità una tantum cui abbiamo già fatto cenno a proposito della totalizzazione, devono dimostrare requisiti talmente stringenti che, nella pratica, quasi nessuno riesce ad accedervi: avere operato in regime di monocommittenza nell'anno precedente alla disoccupazione, reddito fiscalmente imponibile dell'anno precedente inferiore a 20.000 euro, almeno un contributo mensile nell'anno di richiesta, almeno due mesi di disoccupazione nell'anno precedente quello della richiesta e almeno tre mensilità di contribuzione nell'anno precedente quello della richiesta (2013). Il caso italiano mette in luce un problema che vale anche per altri Paesi, ovvero che i problemi di accesso alla protezione sociale con cui debbono confrontarsi i lavoratori con contratti atipici non si escludono a vicenda ma, anzi, spesso si sommano tra loro.

▼ 2.5. Problemi legati ai metodi di calcolo delle prestazioni

In altri casi, infine, è il metodo di calcolo delle prestazioni a svantaggiare le persone con periodi assicurativi (o di residenza) brevi, o per così dire incompleti, maturati in più Paesi. Il problema, come già detto in introduzione, è che i sistemi nazionali di protezione sociale rispecchiano ancora, sotto molti aspetti, un vecchio modello di società industriale basato sulla continuità del lavoro, a tempo pieno e a durata indeterminata, e i loro sistemi di calcolo delle prestazioni seguono spesso la stessa logica.

ESEMPIO

Il rapporto nazionale del Regno Unito riporta il caso di una cittadina dei Paesi Bassi stabilitasi nel Regno Unito con i suoi due bambini a gennaio del 2005. Qui ha lavorato a tempo parziale, 13 ore a settimana per 5 sterline l'ora, guadagnando così solo 65 sterline a settimana. Ha inoltre ricevuto assegni familiari di 28,40 sterline a settimana e ha beneficiato di un credito d'imposta per figli a carico pari a 72,38 sterline a settimana. Dopo aver vissuto per qualche tempo con amici, a luglio del 2006 lei e i suoi bambini si sono trasferiti in un appartamento in affitto e lei ha inoltrato la domanda di sussidi per l'alloggio, una prestazione di sicurezza sociale cui un cittadino del Regno Unito, nella sua stessa posizione, avrebbe avuto diritto. L'ente locale ha sostenuto che il lavoro a tempo parziale svolto dall'interessata non poteva qualificarsi come «reale ed effettivo» (effective and genuine) ai sensi del diritto comunitario. Il tribunale (Administrative Appeals Chamber), ha invece accolto la sua richiesta sulla base del fatto che la persona è comunque una lavoratrice, anche se ha richiesto aiuto all'assistenza sociale.

Il rapporto nazionale della Spagna segnala invece due recenti sentenze della Corte di giustizia europea che hanno messo l'accento sulla discriminazione verso i cittadini che hanno lavorato, con rapporti di lavoro non standard, in differenti Paesi della Ue, con particolare riferimento al sistema di calcolo delle pensioni.

Con la sentenza del caso C-385/11 (Isabel Elbal Moreno Vs. Seguridad Social) del 22/11/2012 la Corte segnalava che il trattamento riservato ai lavoratori a tempo parziale era discriminatorio in quanto stabilendo un computo dei contributi versati in funzione delle ore realmente lavorate non permetteva alla lavoratrice di raggiungere il numero minimo di contributi per ottenere il diritto a una pensione. Il calcolo del diritto è evidentemente discriminatorio perché i periodi minimi di contribuzione differiscono notevolmente da un Paese all'altro e quindi impediscono l'uguaglianza fra i cittadini di Paesi differenti che a parità di contribuzione possono aver diritto o meno a una prestazione, in funzione del regime di sicurezza sociale al quale sono in quel momento sottoposti.

L'altra sentenza, riguardante più da vicino il principio della totalizzazione sancito dai regolamenti europei, è del 21/02/2013 (caso C-282/11 - Salgado Gonzalez Vs. Seguridad Social).

ESEMPIO

La signora Salgado González ha versato contributi previdenziali in Spagna al regime assicurativo speciale per i lavoratori autonomi (Régimen Especial de Trabajadores Autónomos) per un periodo totale di 3.711 giorni, dal 1° febbraio 1989 al 31 marzo 1999, e in Portogallo per un periodo totale di 2.100 giorni, tra il 1° marzo 2000 ed il 31 dicembre 2005. Al momento di calcolare la pensione l'ente spagnolo, applicando la norma nazionale, aveva calcolato la prestazione su base della contribuzione versata durante i quindici anni precedenti il versamento degli ultimi contributi da parte della signora in Spagna, considerando soltanto i 10 anni di contributi effettivamente versati in Spagna, e completando il periodo di calcolo con 5 anni a un valore figurativo, che nel caso di un autonomo è pari a zero. In questo modo, come fa notare la Corte, si crea un'evidente discriminazione tra il lavoratore che ha lavorato in più di un Paese e un altro che abbia contribuito, per lo stesso periodo, in un solo Paese.

Anche il rapporto della Svezia fornisce un chiaro esempio di come la totalizzazione dei periodi lavorativi possa portare ad un risultato svantaggioso quando il lavoratore, o la lavoratrice, abbia esercitato il suo diritto alla libera circolazione. Il caso specifico si riferisce soprattutto alla parte della pensione statale basata sui periodi di residenza (garantipension). Questa, infatti, va a completare la pensione nel caso in cui non si abbiano diritti pensionistici basati sul reddito, o in caso di pensione basata su redditi molto bassi. Questa prestazione di garanzia viene calcolata per 40esimi in funzione della residenza, e raggiunge quindi un tasso pieno con 40 anni di residenza in Svezia, tra i 16 e i 64 anni di età.

ESEMPIO

Il rapporto nazionale svedese riporta un esempio che riassume bene l'insieme delle difficoltà e ostacoli fin qui esaminati separatamente. È il caso specifico di un cameriere, età 65 anni, che ha alternato nella sua vita diversi brevi periodi lavorativi, in Italia e in Svezia. Dall'età di 25 anni ha lavorato in Italia con contratti di formazione e tirocinio, i quali non hanno portato ad alcuna contribuzione. All'età di 35 anni si è trasferito in Svezia, dove risiede tuttora. Durante i primi 10 anni di residenza in Svezia ha studiato e fatto dei corsi per l'inserimento al lavoro, senza reddito. Nei successivi 20 anni ha lavorato saltuariamente ad ore come cameriere in ristoranti e pizzerie, e durante 8 anni della sua residenza in Svezia è tornato in Italia 3 mesi ogni estate per lavorare come stagionale ad ore (quindi 24 mesi in totale).

In Italia, avendo soltanto 48 settimane di contributi, non perfeziona il requisito minimo delle 52 settimane e non ha quindi diritto a ricevere la pensione. In Svezia, durante tutti questi anni, solo 12 (gli anni in cui ha lavorato in Svezia senza svolgere lavoro stagionale in Italia) ha maturato un reddito annuo superiore al 42,30% del reddito di base e ha quindi prodotto contribuzione valida ai fini pensionistici. In Svezia riceverà quindi una pensione molto bassa la quale gli verrebbe aumentata tramite l'aggiunta della «pensione garantita» (garantipension) se avesse 40 anni di residenza in Svezia. Tale prestazione gli viene invece calcolata solo su 28 anni di residenza (30 meno 2 anni complessivi in cui è stato in Italia). Riceverà quindi 28/40esimi della pensione garantita (l'importo pieno sarebbe di 7.046 corone svedesi per coniugati o conviventi con figli e 7.899 negli altri casi). La persona si troverà allora a non raggiungere il requisito per la pensione italiana e ad avere una pensione svedese molto bassa. Se la persona avesse risieduto tutto il tempo in Svezia, e avesse qui versato i propri contributi anziché in Italia, anche con brevi contratti atipici, l'importo della sua pensione sarebbe oggi considerevolmente più elevato.

Un cittadino svedese (o di un altro Stato membro, che si sia trasferito in Svezia all'età di 16 anni) che abbia lavorato saltuariamente con diversi contratti atipici in Svezia fino all'età di 65 anni, avrà quindi diritto ad un consistente complemento della pensione, nonostante una carriera lavorativa discontinua, frammentata e con bassa retribuzione. Una persona invece nata in Svezia, e che abbia maturato periodi lavorativi e di residenza in altri Stati membri, anche lì con contratti atipici, per poi rientrare in Svezia, avrà al momento della pensione una prestazione svedese basata sui contributi molto bassa, e una pensione garantita anche questa molto bassa, poiché calcolata in funzione degli anni di residenza. L'importo della sua pensione sarà cioè inferiore a quello che avrebbe ricevuto se, a parità di periodi contributivi, non avesse esercitato il proprio diritto alla libera circolazione.

▼ 2.6. Per concludere...

È un cane che si morde la coda. Da un lato, le lavoratrici e i lavoratori con contratti ati-

pici sono più degli altri spinti a migrare alla ricerca di migliori condizioni economiche e sociali in altri Paesi; dall'altro, è proprio tra i migranti (cittadini comunitari e di Paesi terzi) che le condizioni di lavoro atipico si presentano più frequentemente come unica opportunità di occupazione. L'asimmetria che si è così generata tra lavoratori standard e lavoratori con contratti atipici fa sì che questi ultimi siano discriminati, non una, ma tre volte: hanno redditi bassi e precari quando lavorano, sono scarsamente coperti dai sistemi di sicurezza sociale quando restano disoccupati, perdono una parte dei loro diritti quando si spostano in un altro Stato Ue.
Questi tre fattori, combinati insieme, possono facilmente rinchiudere i lavoratori con contratti atipici in una specie di trappola.

Fornisce un esempio chiaro di trappola il rapporto del Regno Unito, laddove spiega come i lavoratori stranieri con contratti atipici hanno maggiori difficoltà a soddisfare le condizioni contributive necessarie per accedere al sussidio di disoccupazione JSA (Job Seekers' Allowance). Ed essendo il loro lavoro spesso mal retribuito, quando non riescono a trovare niente di meglio tendono a lasciare la propria occupazione precaria per rientrare nel loro Paese o spostarsi in un altro. Se questo accade, anche nel caso in cui soddisfino le condizioni contributive, non avranno diritto all'indennità né nel Paese d'accoglienza se rimangono per cercare un altro lavoro, né in un altro Paese se vanno via, poiché hanno lasciato il lavoro «volontariamente».

Ed anche quando in teoria taluni di questi diritti sono formalmente garantiti ai lavoratori con contratti atipici, questi possono essere inesigibili nella pratica, a causa non tanto delle difficoltà culturali e linguistiche di cui si parla spesso, quanto dell'oggettiva complessità delle regole. I due nuovi regolamenti europei sul coordinamento della sicurezza sociale entrati in vigore nel 2010 ad esempio[24], sono composti di 188 articoli e 16 allegati, in tutto più di 200 pagine[25]. E il puzzle delle regole nazionali è certamente ben più complesso.
Come i sistemi nazionali di sicurezza sociale, anche i regolamenti europei sul coordinamento della sicurezza sociale sono nati principalmente per proteggere i lavoratori standard contro i rischi sociali tradizionali. All'epoca dei primi regolamenti europei, negli anni Cinquanta, Sessanta e Settanta, i processi migratori riguardavano soprattutto il lavoro operaio, i cui flussi andavano principalmente dal sud verso il nord dell'Europa. E i sistemi di protezione sociale degli Stati membri erano, pur nella diversità della loro arti-

[24] Regolamento (Ce) n. 883/2004 e Regolamento (Ce) n. 987/2009.
[25] Secondo un'indagine del 2012 realizzata in ambito sindacale in sei Paesi europei, cui hanno partecipato oltre 800 migranti cittadini europei e non, su dieci intervistati sette non sanno nulla dei regolamenti europei, due sanno che dei regolamenti esistono ma ne ignorano il contenuto, e uno soltanto sa di cosa si tratta (www.osservatorioinca.org/33/esopo.html).

colazione, sostanzialmente omogenei nella loro struttura. È su queste basi che i padri costituenti scelsero la via del coordinamento anziché quella dell'armonizzazione[26].

Negli ultimi venti o trenta anni, invece, parallelamente allo sviluppo di forme nuove di lavoro atipico migliaia di lavoratori sono stati progressivamente messi ai margini dei sistemi di protezione sociale. Salvo poi adottare delle misure, anche queste atipiche, destinate a garantire una tutela minima anche ai lavoratori non standard: sia a compensazione della loro occupazione precaria sia ad integrazione delle loro insufficienti storie contributive, talvolta su base assicurativa altre volte finanziate dalla fiscalità generale, quindi assistenziali. Si tratta, si badi bene, di misure come abbiamo detto «minime», le quali non modificano la struttura generale dei regimi di protezione sociale, che resta quindi disegnata attorno alla figura del lavoro standard, né offrono un sufficiente sostegno al reddito. Tali misure si pongono spesso fuori, o comunque ai limiti, degli schemi attorno a cui era stato costruito e strutturato il sistema europeo del coordinamento.

Il risultato paradossale è che avendo rinunciato, in nome del coordinamento, a qualsiasi forma di armonizzazione sociale dei sistemi nazionali di welfare, gli stessi principi del coordinamento oggi sono, di fatto, impraticabili a una schiera crescente di lavoratori precari, di cui non si conoscono esattamente dimensioni, caratteristiche e bisogni. E anche la terza generazione di regolamenti sul coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale entrata in vigore nel 2010 (in nome della semplificazione e della modernizzazione) non ha scalfito da questo punto di vista il problema, nonostante un periodo d'incubazione durato più di 7 anni.

[26] C. Caldarini, *Il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Ovvero, perché in Europa i regimi di welfare sono così diversi tra loro*, in corso di pubblicazione; J. Holloway, *Social Policy Harmonisation in the European Community*, Farnborough, Gower, 1981; S. Roberts, *Bref historique de la coordination de la sécurité sociale*, in Jorens Y. (édit.), *50 ans de coordination de la sécurité sociale*, Commission européenne, 2010, pp. 8-29.

Parte 3 / Lavoro e lavoro atipico, nel coordinamento europeo della sicurezza sociale

Una classica barriera all'accesso dei rapporti di lavoro atipico – cioè diversi dal modello della relazione contrattuale bilaterale a tempo pieno e indeterminato[27] – alla tutela offerta dai regolamenti comunitari di sicurezza sociale deve essere storicamente individuata nella definizione restrittiva del campo di applicazione soggettiva del sistema di coordinamento. Sotto questo profilo, la disciplina di coordinamento ha conosciuto, dalla primitiva impostazione fortemente selettiva dei regolamenti nn. 3 e 4 del 1958 ad oggi, una spettacolare evoluzione nel segno della sostanziale universalizzazione del campo di applicazione soggettivo della tutela, che oggi si presta molto più che in passato ad includere nel proprio perimetro soggettivo i rapporti di lavoro (subordinato o autonomo) di natura «atipica».

Si tratta di una vicenda complessa, che come noto si intreccia con quella, solo in parte sovrapponibile, relativa alla parallela estensione del campo di applicazione della normativa sulla libera circolazione dei lavoratori nel mercato comune. Nell'economia di questo contributo è impossibile ripercorrerne i complessi sviluppi, legislativi e giurisprudenziali, con dovizia di dettagli[28], per cui ci si limiterà a riepilogare i passaggi essenziali che risultano strumentali all'analisi già svolta nella prima e nella seconda parte del rapporto.

Valga anzitutto ricordare che una nozione propriamente comunitaria di lavoratore subordinato, elaborata dalla giurisprudenza della Corte di giustizia in assenza di una definizione normativa, può dirsi operante soltanto ai fini della determinazione della sfera di applicazione dell'attuale art. 45 Tfue (e della correlativa disciplina derivata) e non ai fini della normativa sul coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale oggi contenuta nei regolamenti n. 883 del 2004 e n. 987 del 2009. Ai fini della attribuzione

[27] Sulla nozione convenzionale di lavoro atipico assunta, in assenza di una definizione normativa comune, ai fini della analisi comparata svolta nel rapporto, e sui diversi possibili «gradi di atipicità» della relazione lavorativa, v. supra.

[28] Per questi si rinvia, volendo, a S. Giubboni, *La nozione comunitaria di lavoratore subordinato*, in S. Sciarra, B. Caruso (a cura di), *Il lavoro subordinato*, vol. V del Trattato di diritto del lavoro dell'Unione europea diretto da G. Ajani e G.A. Benacchio, Torino, Giappichelli, 2009, pp. 35 ss.

della titolarità del diritto alla libertà fondamentale di circolazione dei lavoratori nel mercato comune (e interno), la Corte di giustizia ha come noto individuato la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro nella «circostanza che una persona fornisca prestazioni di indiscusso valore economico ad un'altra persona e sotto la direzione della stessa, ricevendo come contropartita una retribuzione»[29], fondando su di essa la nozione comunitaria di lavoro subordinato.

L'ampia definizione funzionale dei criteri oggettivi nei quali si articola la nozione di subordinazione è garanzia della più estesa ed uniforme applicazione dell'art. 45 Tfue. La necessità che la nozione sia inderogabilmente fissata a livello comunitario (fatto comunque salvo il necessario accertamento del giudice nazionale in ordine alla ricorrenza in concreto dei requisiti di appartenenza alla fattispecie) è affermata sin dalla prima giurisprudenza in materia. È già nel celebre caso Unger che la Corte afferma che il termine lavoratore di cui agli attuali artt. 45-48 Tfue «ha un significato comunitario»: «L'instaurazione della libertà di circolazione dei lavoratori la più ampia possibile» rientra, infatti, tra i «fondamenti della Comunità», e la necessaria uniformità applicativa di tali essenziali principi sarebbe messa in pericolo ove la determinazione della portata delle norme sulle quali essi poggiano fosse lasciata ai legislatori nazionali; se il loro significato dovesse ricavarsi dal diritto interno, «ciascuno Stato potrebbe modificare la portata della nozione di lavoratore migrante ed escludere a suo piacimento determinate categorie di persone dalle garanzie offerte dal Trattato»[30].

Nella propria giurisprudenza, la Corte di giustizia si richiama costantemente a tre criteri oggettivi (rilevanti, quindi, sul piano dell'effettivo svolgimento del rapporto, a prescindere dalla qualificazione allo stesso eventualmente attribuita dalle parti) di individuazione della sfera applicativa dell'art. 45 Tfue. Essi consistono: a) nel carattere «reale ed effettivo» della prestazione personalmente resa; b) nella soggezione al potere di direzione del destinatario della stessa (in cui si esprime propriamente il vincolo di subordinazione); c) nella natura onerosa della prestazione (i.e. nel pagamento, in qualsiasi forma, di una retribuzione a titolo di corrispettivo). Di tali criteri, a ben vedere solo il secondo serve a identificare e a qualificare il rapporto come di natura subordinata, per distinguerlo propriamente dal novero delle prestazioni rese in regime di autonomia, mentre il primo e il terzo – sia pure in relazione a profili distinti – valgono essenzialmente a individuare la effettiva natura economica (ed onerosa) della prestazione resa dal lavoratore. Ed è in tali ultimi criteri – funzionalmente convergenti – che va rintracciato il centro gravitazionale della definizione. Non è del resto un caso che la Corte di giustizia abbia dimostrato una persistente riluttanza a definire in che cosa precisamente consista prestare la propria opera «sotto la

[29] Corte di giustizia, 3 luglio 1986, C-66/85, Lawrie-Blum.
[30] Corte di giustizia, 19 marzo 1964, 75/63, Unger.

direzione» di un altro soggetto. L'impressione che emerge dalla vasta casistica giurisprudenziale è che la Corte utilizzi un concetto assai ampio ed elastico – «debole», come talvolta si è detto[31] – di subordinazione. Non deve così sorprendere che, nell'economia dell'art. 45 Tfue, definendo la nozione di lavoratore subordinato la Corte finisca per attribuire il peso specifico maggiore, più che al vincolo di subordinazione in quanto tale, ai criteri del carattere oneroso del rapporto – con la determinazione di un concetto molto elastico di retribuzione – e, soprattutto, della natura reale ed effettiva delle prestazioni rese dal soggetto.

È ad ogni modo principalmente in forza dell'interpretazione estensiva di questi criteri che la Corte di giustizia ha potuto ricomprendere senza fatica la variegata congerie di lavori flessibili, atipici o non-standard progressivamente fioriti negli ordinamenti nazionali e che hanno cominciato ad essere portati all'attenzione dei giudici di Lussemburgo già alla fine degli anni '70. La Corte, pur a fronte delle crescenti incertezze qualificatorie registratesi all'interno degli ordinamenti nazionali (emblematiche, sia pure per ragioni molto diverse, le esperienze dell'ordinamento inglese e di quello italiano)[32], non ha avuto così difficoltà ad includere nel raggio applicativo dell'art. 45 Tfue i lavoratori a tempo parziale, a chiamata, occasionali e intermittenti, temporanei o stagionali, ovvero impegnati in attività formative o anche di stage. O, per meglio dire, le difficoltà principali si sono registrate non sul se l'attività in questione fosse di natura subordinata, questione per lo più definita in senso affermativo, ma sul se l'attività medesima potesse dirsi reale ed effettiva. Così, ad esempio, in tema di ammissione dei lavoratori a tempo parziale alla libertà di circolazione ex art. 45 Tfue, alla Corte si è posta la questione se fosse a ciò d'ostacolo la circostanza che il prestatore di lavoro ricavasse dalla propria attività economica un reddito inferiore al minimo vitale stabilito nel Paese ospitante ovvero dovesse integrare le proprie entrate ricorrendo al sistema di assistenza sociale dello stesso. E la Corte ha chiarito che, purché non si sia in presenza di prestazioni meramente marginali ed accessorie (per le quali non si può parlare di una vera e propria attività di natura economica), tali elementi non sono ostativi alla applicazione – la più larga possibile, trattandosi di una libertà fondamentale – dell'art. 45 Tfue[33].

Ne risulta, dunque, nel complesso, una nozione ampia di lavoratore subordinato ai sensi dell'art. 45 del Tfue e della normativa sulla libertà di circolazione (oggi consolidata nella direttiva 2004/38/Ce e nel regolamento n. 492/2011), deliberatamente ridotta «all'essenziale», cioè – come è stato efficacemente osservato – «al nesso sinallag-

[31] Cfr. P. Tosi, F. Lunardon, I*ntroduzione al diritto del lavoro. 2. L'ordinamento europeo*, Laterza, Roma-Bari, 2005, pp. 93 ss.
[32] Cfr. N. Countouris, *The Changing Law of the Employment Relationship*, Ashgate, Aldershot, 2007, pp. 57 ss.
[33] Cfr. più di recente Corte di giustizia, 7 settembre 2004, Causa C-456/02, Trojani.

matico accompagnato dall'elemento della subordinazione»[34].

La vicenda della definizione del campo di applicazione ratione personae della normativa di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale ha seguito un traiettoria diversa, benché in qualche misura convergente nei risultati[35]. La inclusione nella sfera di applicazione soggettiva dei regolamenti anche dei rapporti di lavoro atipico ha infatti incontrato, in quest'ambito, difficoltà di natura diversa, dovute principalmente, da un lato, al fatto che la normativa di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale è stata originariamente configurata solo con riguardo al lavoro subordinato in senso stretto e, dall'altro, al fatto che, in tale ambito, non vige una nozione propriamente comunitarizzata di lavoratore, visto che i regolamenti (in particolare il n. 3/1958 e il n. 1408/71) hanno sempre rinviato alla definizione dettata dagli ordinamenti giuridici nazionali. E mentre sul primo versante il regolamento n. 883/2004 ha definitivamente superato gli originari limiti applicativi, centrando la individuazione della platea dei soggetti protetti sullo status di cittadinanza europea e non più su quello professionale od occupazionale, sul versante della nozione di lavoratore (nei limiti in cui essa continua a rilevare ai fini del coordinamento della sicurezza sociale) permane la limitazione derivante dal rinvio agli ordinamenti nazionali, che impedisce, a differenza di quanto si è detto a proposito dell'art. 45 Tfue, la delineazione di una definizione propriamente comunitaria di lavoratore.

I due aspetti meritano di essere messi meglio a fuoco.

3.1. L'ambito di applicazione soggettivo del sistema di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale e il lavoro atipico

L'ambito soggettivo di applicazione della disciplina comunitaria di sicurezza sociale ha conosciuto un processo di progressiva estensione sino alla sostanziale generalizzazione del suo raggio di copertura ad opera del regolamento n. 883/2004. Sospinto dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, che ha al riguardo giocato un decisivo ruolo propulsivo, il legislatore comunitario ha dapprima esteso la disciplina dei regolamenti ai lavoratori autonomi, con pressoché integrale travaso delle regole inizialmente previste per i soli prestatori di lavoro subordinato; ha poi proseguito la graduale espansione della sfera soggettiva del coordinamento, da un lato includendovi tipologie di rapporti di lavoro solo in parte ricompresi nel sistema, e dall'altro valicando i confini del lavoro, autonomo o subordinato, per attrarvi anche soggetti economicamente inattivi, quali gli studenti. La compiuta universalizzazione della copertura

[34] L.S. Rossi, *I beneficiari della libera circolazione delle persone nella giurisprudenza comunitaria*, in Foro italiano, 1994, I, c. 97 ss., qui c. 102.

[35] Una trattazione più ampia di tali aspetti si trova in S. Giubboni, G. Orlandini, *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea. Principi e tendenze*, il Mulino, Bologna, 2007, pp. 174 ss.

soggettiva della normativa di coordinamento si è infine avuta con l'art. 2 del regolamento n. 883/2004, che riferisce il proprio ambito di applicazione ratione personae ai cittadini di uno Stato membro, agli apolidi e ai rifugiati residenti in uno Stato membro che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri, nonché ai loro familiari o superstiti. Il campo di applicazione ratione personae del regolamento n. 883/2004 è dunque ormai affrancato dal riferimento allo status occupazionale del soggetto, che ancora caratterizzava la disciplina del regolamento n. 1408/71, per essere invece universalisticamente ancorato alla duplice condizione che la persona interessata abbia, da un lato, la cittadinanza di uno Stato membro (ovvero sia apolide o rifugiata) e, dall'altro, sia (o sia stata) assoggettata alla legislazione di sicurezza sociale di un Paese appartenente all'Unione.

Tenuto conto che la disciplina di coordinamento risulta estesa (sia pure a certe condizioni) anche ai cittadini di Paesi terzi legalmente residenti e occupati in uno Stato membro dell'Unione, il centro gravitazionale della definizione del campo di applicazione ratione personae si sposta dunque sul dato della copertura del soggetto da parte della legislazione di sicurezza sociale dei Paesi membri. Il raggio di copertura dell'affiliazione ai regimi nazionali di sicurezza sociale condiziona così – come vedremo meglio più avanti – l'effettivo grado di estensione della disciplina dei regolamenti ai lavoratori con contratti atipici e ai soggetti economicamente inattivi. Di converso, il problema della qualificazione del rapporto come di lavoro subordinato o autonomo, nel nuovo impianto dei regolamenti di sicurezza sociale si sposta «a valle», rilevando soprattutto ai fini della determinazione della legge applicabile (v. infatti l'art. 11 del regolamento n. 883/2004).

Va peraltro sin d'ora notato come una restrizione del campo di applicazione soggettivo del regolamento n. 883/2004 possa conseguire – in questa nuova impostazione – dai limiti oggettivi della sua applicabilità ratione materiae ex art. 3. In questo senso, la perdurante esclusione dell'assistenza sociale dalla sfera oggettiva del regolamento potrebbe condizionare negativamente l'effettiva estensione universalistica a tutti i cittadini, compresi quelli economicamente inattivi. E lo stesso deve dirsi per la limitazione ai soli rischi sociali tipici esaustivamente elencati nell'art. 3, par. 1, del regolamento n. 883/2004 in termini appena più aggiornati di quanto facesse il previgente regolamento n. 1408/71.

Da questo punto di vista, potrebbe incidere in senso limitativo soprattutto l'esclusione dei sistemi di protezione sociale di carattere propriamente generale, non correlati cioè ad uno dei suddetti rischi sociali specifici, quali tipicamente gli schemi di reddito minimo garantito esistenti in taluni ordinamenti nazionali. Anche quando ricadano nel perimetro applicativo del regolamento, tali schemi sono peraltro di norma ricompresi nel novero delle prestazioni speciali in denaro di carattere non contributivo, di cui all'allegato X del regolamento n. 883/2004, e dunque sottratti all'applicazione del principio di revoca delle clausole di residenza con conseguente non esportabilità del bene-

ficio. La universalizzazione soggettiva della sfera applicativa personale del sistema di coordinamento, portata a compimento dal regolamento n. 883/2004 perfezionando un trend in atto da molto tempo, rischia così di presentare più di un vuoto e di essere condizionata (a svantaggio, come vedremo meglio nella parte terza, dei soggetti impegnati in rapporti di lavoro atipico) proprio dai perduranti limiti di applicazione oggettiva del regolamento.

3.2. La nozione di lavoratore subordinato

Anche il secondo profilo cui è stata storicamente rimessa la funzione di delimitare il campo di applicazione soggettiva dei regolamenti sino alla riforma del 2004 merita qualche più precisa puntualizzazione. Si è detto che la nozione di lavoratore subordinato assunta ai fini della libertà di circolazione ex art. 45 del Tfue è diversa da quella sviluppata dalla stessa Corte di giustizia ai fini della applicazione della disciplina di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Solo la prima è una nozione propriamente comunitaria, mentre la seconda è determinata essenzialmente dal rinvio agli ordinamenti previdenziali nazionali[36]. La nozione «previdenziale» di lavoratore subordinato – rilevante ai fini della disciplina comunitaria di coordinamento – si è, in effetti, nel tempo distaccata e per così dire «affrancata» da quella lavoristica, con la quale si era sovrapposta in un primo tempo, per divaricarsene sospinta appunto da esigenze diverse, per quanto complementari rispetto a quelle proprie dell'art. 45 Tfue. La divaricazione tra le due nozioni è avvenuta col passaggio, che era stato delineato già con la ricordata sentenza Unger, dal concetto di «lavoratore» a quello di «assicurato sociale». È invero già in Unger che si chiarisce che la nozione di «lavoratore migrante comprende tutti coloro i quali, in quanto tali e senza riguardo al modo in cui vengono denominati, sono tutelati dai vari sistemi nazionali di previdenza sociale». E quando ha per la prima volta organicamente riformato la disciplina del coordinamento, sostituendo al regolamento n. 3/1958, sul quale si era pronunciata la Corte in Unger, il regolamento n. 1408/71, il legislatore comunitario non ha che preso atto dell'acquis giurisprudenziale nel frattempo formatosi, codificandolo nel testo dell'art. 1 del regolamento del 1971. Col termine «lavoratore subordinato» questo designa, infatti, «qualsiasi persona coperta da assicurazione obbligatoria o facoltativa continuata contro uno o più eventi corrispondenti ai settori di un regime di sicurezza sociale applicabile ai lavoratori subordinati […]».
Tale «traslazione dalla nozione di lavoratore a quella di persona coperta da assicurazione»[37] ha determinato una progressiva divaricazione delle nozioni, rispettivamente lavoristica e previdenziale, di lavoratore; e ciò

[36] Cfr. più diffusamente Giubboni, *La nozione comunitaria di lavoratore subordinato*, cit., pp. 53 ss., e Countouris, *The Changing Law of the Employment Relationship*, cit., pp. 177 ss.
[37] A. Andreoni, *Sicurezza sociale. Sistemi nazionali e armonizzazione*, in A. Baylos Grau, B. Caruso, M. D'Antona, S. Sciarra (a cura di), *Dizionario di diritto del lavoro comunitario*, Monduzzi, Bologna, 1996, pp. 527 ss., qui p. 533.

in due principali direzioni, entrambe coerenti con le funzioni della normativa comunitaria di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale. Da un lato, essa ha condotto ad una sostanziale ri-nazionalizzazione della nozione previdenziale di lavoratore subordinato, che può dirsi comunitaria – in omaggio alla costante giurisprudenza della Corte – in un senso assai più circoscritto di quello che vale per la corrispondente nozione ex art. 45 Tfue. Dall'altro lato, tale divaricazione delle due nozioni, nell'affrancare quella previdenziale dal riferimento al contratto o al rapporto di lavoro, ha dato a quest'ultima una decisiva spinta alla espansione, o meglio alla progressiva generalizzazione dei confini soggettivi del sistema di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale, spinta che è stata come ricordato portata a compimento dal regolamento n. 883/2004.

3.3. L'ambito di applicazione oggettivo del sistema di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale e il lavoro atipico

L'universalizzazione del referente soggettivo della normativa comunitaria in materia di sicurezza sociale – che supera come visto la condizione di lavoratore, subordinato o autonomo, per radicarsi nel rapporto di cittadinanza – viene ridimensionata, come pure si è accennato, dai limiti che ancora circoscrivono l'ambito applicativo ratione materiae del regolamento n. 883/2004.

Il regolamento n. 883/2004 ha provveduto ad estensioni assai limitate del campo di applicazione ratione materiae della previgente disciplina di coordinamento contenuta nel regolamento n. 1408/71. Contrariamente a quanto aveva proposto la Commissione nel 1998, il nuovo regolamento mantiene, innanzi tutto, all'art. 3, la regola della elencazione tassativa e chiusa dei rischi sociali cui è riferita la protezione oggettiva offerta dal sistema sovranazionale di coordinamento. La proposta della Commissione si era spinta sino ad ipotizzare un'elencazione solo esemplificativa delle materie, o meglio dei settori coperti dalla legislazione di sicurezza sociale degli Stati membri e ricadenti nella sfera d'applicazione oggettiva del regolamento; ma il legislatore comunitario si è mostrato, alla fine, estremamente cauto, operando appunto estensioni limitate a specifiche tipologie di prestazioni senza alterare la logica di funzionamento del sistema. La struttura dell'art. 3 del nuovo regolamento n. 883/2004 è perciò sostanzialmente corrispondente a quella del previgente art. 4 del regolamento n. 1408/71. Tali estensioni costituiscono, del resto, forme di razionalizzazione del quadro normativo già vigente per effetto delle sentenze interpretative della Corte di giustizia, più che veri e propri allargamenti in senso qualitativo dell'ambito materiale del sistema di coordinamento.

La scelta compiuta dal legislatore del 2004 non sorprende, in quanto da sempre la determinazione del campo di applicazione materiale del regolamento costituisce, in qualche modo, la linea di maggior resistenza alle tendenze interpretative espansive coltivate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Nella dialettica tra Corte di

giustizia e legislatore è, infatti, soprattutto sul piano della delimitazione della sfera oggettiva d'applicazione della normativa di coordinamento che si sono consumati i conflitti più aspri, e mentre la tendenza alla progressiva generalizzazione soggettiva della disciplina è stata sostanzialmente assecondata anche sul piano legislativo, quella all'allargamento materiale del regolamento ha viceversa conosciuto reazioni decisamente più forti da parte degli Stati membri. La vicenda che ha portato all'introduzione delle prestazioni speciali a carattere non contributivo, con il noto regime derogatorio alla regola generale della esportabilità delle prestazioni, costituisce l'esempio forse più importante in tal senso.

Ai sensi dell'art. 4 del regolamento n. 1408/71 la disciplina di coordinamento si applicava a tutte le legislazioni relative ai settori di sicurezza sociale riguardanti le prestazioni di malattia e maternità, quelle di invalidità, di vecchiaia e per i superstiti, quelle per infortunio sul lavoro e malattia professionale, gli assegni in caso di morte, le prestazioni di disoccupazione e quelle familiari. Nell'elenco fatto dall'art. 3 del vigente regolamento n. 883/2004, alle prestazioni di maternità si affiancano quelle «di paternità assimilate» (lett. b)) e si aggiungono le «prestazioni di pensionamento anticipato» (lett. i)). L'estensione a tali ultime prestazioni – la sola che, a ben vedere, possiede un'autentica portata innovativa – risulta, peraltro, piuttosto limitata sul piano pratico. Ed infatti, da un lato, il regolamento n. 883/2004 è destinato a coprire i soli schemi di pensionamento anticipato istituiti e regolati per legge, con esclusione di quelli – e sono i più numerosi, in Europa – disciplinati dalla contrattazione collettiva; d'altro lato, ad essi non si applica il principio della totalizzazione dei periodi assicurativi, e ciò, come recita il trentatreesimo «considerando» del regolamento, proprio in ragione del fatto che «i regimi legali di prepensionamento vigono solo in un numero assai limitato di Stati membri». Il nuovo regolamento, d'altra parte, non contiene un esplicito allargamento del proprio campo materiale d'applicazione alle prestazioni riguardanti il cosiddetto rischio di dipendenza, erogate cioè alle persone bisognose dell'assistenza di terzi per compiere gli atti quotidiani della vita. La loro inclusione può tuttavia considerarsi pacifica anche nel contesto del regolamento n. 883/2004 per effetto della consolidata giurisprudenza della Corte di giustizia, che le assimila alle prestazioni di malattia[38].

Anche l'art. 3, par. 5, del regolamento n. 883/2004 stabilisce (al pari dell'art. 4, par. 4, di quello del 1971) che le relative previsioni non si applicano alla «assistenza sociale e medica». Nel regolamento del 2004 la tradizionale esclusione dell'assistenza sociale dal campo di applicazione materiale del coordinamento si sovrappone, quindi, alla estensione

[38] Rimangono invece esclusi, anche dal nuovo regolamento, i regimi di previdenza complementare di fonte convenzionale. Rinviamo, per un approfondimento dei rilevanti profili problematici di tale esclusione, a S. Giubboni, *Coordinamento europeo della sicurezza sociale e regimi di previdenza complementare*, in «Rivista del diritto della sicurezza sociale», 2010, pp. 193 ss.

ratione personae della relativa disciplina ai soggetti economicamente inattivi che siano coperti da un regime di sicurezza sociale di uno o più Stati membri. La evidente tensione tra queste due opzioni – apparentemente contraddittorie – è ridimensionata dalla circostanza che la nozione di assistenza sociale rilevante ai fini della delimitazione della sfera di applicazione materiale dei regolamenti di sicurezza sociale è stata come ben noto ridotta dalla giurisprudenza della Corte di giustizia entro confini assai ristretti. In virtù del consolidato indirizzo interpretativo della Corte, infatti, purché sussista un collegamento con uno dei rischi tipici annoverati oggi nell'art. 3 del regolamento n. 883/2004, è di «sicurezza sociale» ogni prestazione spettante al beneficiario individuato dall'ordinamento nazionale in forza di una posizione legalmente definita, che non conceda cioè all'amministrazione erogatrice alcun margine di discrezionalità sul piano della valutazione personale e individualizzata dello stato di bisogno del soggetto. Proprio dell'assistenza sociale è viceversa tale elemento di discrezionalità, ovvero di sottoposizione ad una valutazione individualizzata delle condizioni di bisogno della persona: solo questo elemento consente di escludere legittimamente l'applicazione ratione materiae del regolamento.

Nella misura in cui si diano situazioni giuridiche legalmente definite, diritti soggettivi ad una prestazione correlata ad uno dei rischi sociali indicati dall'art. 3 del regolamento, eventuali elementi di affinità con la nozione di assistenza sociale accolta nell'ordinamento interno non valgono pertanto ad escludere la prestazione dal sistema europeo di coordinamento. È questo il significato del principio del cosiddetto carattere attrattivo della previdenza sull'assistenza sociale[39]. Ed è proprio la crescente forza d'attrazione esercitata dai regolamenti europei su quelle prestazioni «miste» o «ibride», a cavallo tra assistenza e previdenza sociale, che ha spinto il legislatore comunitario a creare la categoria intermedia delle prestazioni speciali a carattere non contributivo, alla quale si è più volte fatto cenno. Il regolamento n. 1247/92, che per primo ha introdotto tale categoria in certo modo intermedia di prestazioni di sicurezza sociale, assoggettandola ad uno speciale sottosistema di coordinamento, ha rappresentato una risposta di compromesso alle sollecitazioni provenienti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia. Il regolamento del 1992 – poi sostanzialmente confermato dalle successive revisioni della disciplina di coordinamento (v. da ultimo l'art. 70 del regolamento n. 883/2004) – ha incentrato lo speciale statuto di tali prestazioni, oggi tassativamente elencate nell'allegato X del vigente regolamento, nella inapplicabilità della regola della esportabilità, con conseguente diritto alla percezione delle stesse solo nello Stato di residenza in cui si è maturato il corrispondente diritto alla stregua della lex loci domicilii.

Deve essere peraltro sottolineato che tali perduranti limiti applicativi oggettivi del regolamento (l'esclusione della assistenza so-

[39] V. per tutti R. Foglia, *La sicurezza sociale*, in *Trattato di diritto privato diretto da M. Bessone*, Vol. XXVI, *Il diritto privato dell'Unione europea*, a cura di A. Tizzano, tomo II, Torino, Giappichelli, 2006, pp. 1166 ss.

ciale, da un lato, e la sottrazione delle prestazioni speciali di carattere non contributivo alla regola della esportabilità) tendono oggi ad essere sottoposti dalla Corte di giustizia ad un più stringente controllo di compatibilità (in particolare sotto il profilo del rispetto del criterio di proporzionalità) con i principi stabiliti dal Trattato in materia di cittadinanza dell'Unione e di libera circolazione delle persone. Si tratta di una tendenza indubbiamente innovativa, che ha già comportato un significativo ridimensionamento della deroga alla esportabilità prevista per le prestazioni non contributive, deroga che in virtù di questa giurisprudenza non potrà più essere meccanicamente applicata dagli Stati membri interessati.

Nella già citata sentenza Hendrix, mutando un indirizzo consolidato[40], la Corte ha infatti ammesso che, in linea di principio, gli artt. 45 del Tfue e 7 del regolamento n. 1612/68 non ostano ad una normativa nazionale di attuazione degli artt. 4, n. 2bis, e 10bis del regolamento n. 1408/71 (l'attuale art. 70 del regolamento n. 883/2004), la quale prevede che una prestazione speciale di carattere non contributivo[41] possa essere concessa solo alle persone residenti nel territorio nazionale. Tuttavia, come ha innovativamente precisato la Corte, «l'applicazione di tale normativa non deve comportare una lesione dei diritti di una persona che si trovi in una situazione come quella del ricorrente nella causa principale che vada oltre quanto necessario ai fini della realizzazione del legittimo obiettivo previsto dalla normativa nazionale»[42]. Sarà pertanto compito del giudice nazionale, tenuto ad applicare le norme del proprio ordinamento alla stregua di un'interpretazione conforme al diritto dell'Unione, verificare se il lavoratore, pur trasferendo altrove la propria residenza, abbia mantenuto il complesso dei suoi legami economici e sociali con lo Stato membro d'origine. Ed in questo caso, il divieto di esportabilità della prestazione non contributiva, sebbene previsto dal regolamento di sicurezza sociale, sarebbe certamente in contrasto con i principi fondamentali del Trattato in materia di libera circolazione dei lavoratori (e più in generale dei cittadini europei) all'interno dell'Unione.

Questa sentenza è esemplificativa di un più generale orientamento giurisprudenziale volto ad assicurare una piena parità di trattamento nell'accesso transnazionale ai diritti sociali dei lavoratori (e dei cittadini) europei all'interno dell'Unione, anche oltre le limitazioni formalmente consentite agli Stati membri dal diritto derivato e in particolare dalla normativa di coordinamento dei sistemi nazionali di sicurezza sociale[43].

[40] V. Corte di giustizia, 6 luglio 2006, causa C-154/05, J.J. Kersbergen-Lap e D. Dams-Schipper, nella quale la Corte aveva senz'altro ammesso che le prestazioni di assistenza per i giovani disabili colpiti da incapacità lavorativa previste dalla legislazione olandese, in quanto prestazioni speciali di carattere non contributivo menzionate nell'allegato II-bis al regolamento n. 1408/71, potessero essere versate solo ai soggetti residenti nei Paesi Bassi.

[41] Si trattava sempre delle prestazioni previste nei Paesi Bassi per l'assistenza ai giovani disabili colpiti da inabilità, di cui si è detto nella nota precedente.

[42] Punto 58 della sentenza Hendrix.

[43] Per una più ampia analisi facciamo rinvio a S. Giubboni, *Diritti e solidarietà in Europa. I modelli sociali nazionali nello spazio giuridico europeo*, il Mulino, Bologna, 2012, pp. 177 ss.

Il «posto» del lavoro atipico nei regolamenti europei di sicurezza sociale: una prima conclusione

Il «posto» del lavoro atipico all'interno del sistema europeo di coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale si è senza dubbio ampliato, nel corso della lunga evoluzione della normativa sovranazionale, in virtù della graduale universalizzazione del campo di applicazione soggettiva di questa disciplina – che ha raggiunto la piena maturazione con la riforma dei regolamenti del 2004/2009 – e della dilatazione dello stesso raggio applicativo ratione materiae. Quest'ultimo resta tuttavia affetto da limitazioni rilevanti soprattutto per l'area del lavoro atipico. I lavoratori con contratti atipici – come risulterà meglio dall'analisi delle successive sezioni del rapporto – subiscono d'altra parte più facilmente le restrizioni (parziali o totali) alla esportabilità del diritto previste, rispettivamente, in materia di prestazioni di disoccupazione e di prestazioni speciali di carattere non contributivo.
D'altra parte, occorre anche considerare che l'aumento della mobilità temporanea nella forma del distacco transnazionale dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi genera spesso ripercussioni negative sul livello di protezione sociale dei soggetti coinvolti, in particolare laddove si basa sullo sfruttamento dei differenziali di protezione sociale tra paese di provenienza (cui il lavoratore resta affiliato ai fini previdenziali) e paese di destinazione della prestazione.
Come risulterà meglio dall'analisi svolta nella seconda e terza parte del rapporto, i lavoratori non-standard incontrano del resto difficoltà di accesso ad una effettiva tutela transnazionale di sicurezza sociale in buona parte dovute a deficit strutturali di protezione non compensabili neppure da un eventuale ulteriore affinamento della normativa contenuta nei regolamenti comunitari. Il sistema di coordinamento si limita infatti, per definizione, a rendere comunicanti e sincronici tra di loro sistemi di sicurezza sociale che restano fondamentalmente determinati e definiti a livello nazionale, per cui non può di per sé supplire a lacune di protezione originatesi negli ordinamenti degli Stati membri. Se un determinato rapporto di lavoro è in tutto o in parte privo di tutela previdenziale alla stregua della normativa in vigore nello Stato membro di origine, o se il lavoratore atipico, per la frammentarietà e discontinuità del percorso professionale, non riesce in quel paese a maturare i requisiti assicurativi minimi

per l'accesso alla tutela previdenziale nazionale, la disciplina di coordinamento non può per definizione svolgere una funzione compensativa.

Anche ipotizzando una completa neutralizzazione dei requisiti temporali per l'accesso alla totalizzazione comunitaria, è evidente come in situazioni del genere la tecnica del coordinamento sia, da sola, inidonea ad assicurare adeguati livelli di tutela nello spirito dell'art. 34 della Carta di diritti fondamentali dell'Unione Europea[44]. Solo un minimo di omogeneità di tutela attorno ad uno zoccolo duro di diritti fondamentali di sicurezza sociale definiti a livello europeo – in via di armonizzazione o di standardizzazione normativa – potrebbe consentire, come già suggerito, di traguardare un tale risultato.

[44] Su di esso v. le dense pagine di S. Rodotà, *Il diritto di avere diritti*, Laterza, Roma-Bari, 2012, pp. 38 ss.

Suggerimenti e raccomandazioni

La prima indicazione di policy che emerge dal progetto è che, in questa vasta area «sismica» dei mercati del lavoro nazionali, un effettivo e significativo rafforzamento della tutela garantita dai regolamenti europei attraverso la tecnica del coordinamento presupponga, in realtà, un qualche intervento «a monte» in termini di armonizzazione minima dei sistemi di protezione sociale nazionale, ovvero, più realisticamente, l'introduzione di standard minimi comuni di tutela.

Si è naturalmente consapevoli della estrema problematicità di tale opzione, che si pone in controtendenza con l'intera vicenda dell'intervento comunitario in materia di sicurezza sociale[45] e, a ben vedere, con le stesse scelte effettuate, anche di recente, dal legislatore europeo con le direttive sul lavoro atipico (a tempo parziale, a termine e interinale)[46]. Ma si deve essere altrettanto consapevoli che, se una determinata forma di lavoro atipico è in tutto o in parte sottratta (come dimostrano gli importanti esempi tratti dai rapporti nazionali) ad obblighi di assicurazione sociale, ben poco potrà la tecnica del coordinamento, come tale strutturalmente inidonea ad assicurare una tutela transnazionale a rapporti che, negli ordinamenti degli Stati membri, sono sostanzialmente esclusi dai circuiti di protezione sociale.

La via della armonizzazione parziale – teoricamente consentita dall'art. 153, par. 1, lett. c), e par. 2, lett. b), del Tfue – è probabilmente quella più impervia, per la sostanziale diversità dei sistemi nazionali di protezione sociale, anche sul versante della tutela previdenziale e assistenziale dei lavoratori con contratti atipici. Tali differenze di impostazione riflettono diversità strutturali tra i sistemi nazionali, ben note alla letteratura comparata sui modelli di welfare state in Europa.

[45] Cfr. per tutti, più di recente, C. Caldarini, *Il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Ovvero, perché in Europa i regimi di welfare sono così diversi tra loro*, in corso di pubblicazione in «Quaderni di Rassegna sindacale», e S. Giubboni, *L'azione comunitaria in materia di sicurezza sociale in prospettiva storica. Omaggio a Lionello Levi Sandri*, in A. Varsori, L. Mechi (a cura di), *Lionello Levi Sandri e la politica sociale europea*, Franco Angeli, Milano, 2008, pp. 175 ss.

[46] Si veda, tra i tanti, volendo, S. Giubboni, *La protezione dei lavoratori non-standard nel diritto dell'Unione europea. Note introduttive*, in *Studi in onore di Tiziano Treu*, Jovene, Napoli, 2011, vol. III, pp. 1449 ss.

Una linea di demarcazione piuttosto netta, che ancora sembra «fare la differenza» tra i diversi sistemi nazionali, è quella che tendenzialmente divide gli Stati membri a seconda che essi adottino modelli di tutela di carattere universalistico ovvero modelli di tipo categoriale e più accentuatamente assicurativo (si pensi, a titolo d'esempio, alle differenze che emergono, sotto questo profilo, tra Paesi come l'Italia e la Svezia). Un altro elemento di differenziazione non minore – pure trasversalmente sottolineato nei rapporti nazionali – attiene alla riconduzione degli schemi di protezione sociale dei lavoratori con contratti atipici nell'ambito del regime generale operante all'interno del singolo Paese ovvero la collocazione della tutela dei lavoratori in questione nell'ambito di regimi speciali più o meno differenziati da quello generale (e più o meno svantaggiosi rispetto a quest'ultimo). Parzialmente collegata a tale profilo è anche la distinta questione della qualificazione – ai fini previdenziali – dei rapporti di lavoro atipico, non essendo infatti irrilevante che gli stessi siano ricondotti all'area del lavoro subordinato ovvero a quella del lavoro autonomo.
Queste significative differenze di impostazione tra gli Stati membri – come le altre messe in rilievo nei rapporti nazionali – costituiscono un serio ostacolo ad ipotesi di armonizzazione finanche parziale, le quali dovrebbero, per le ragioni accennate, andare tendenzialmente ad incidere sulla più generale «infrastruttura istituzionale» dei sistemi di sicurezza sociale nazionali, oggi viepiù differenziati all'esito dei processi di allargamento realizzatisi nell'ultimo decennio. Per tale motivo, sembra più realistico ipotizzare un percorso di standardizzazione normativa attorno ad un minimo comune denominatore di principi fondamentali. Il principio fondamentale attorno al quale costruire un ipotetico intervento dell'Unione europea è quello per cui, salvo che ricorrano ragioni oggettive specificamente individuate dagli Stati membri (con vincolo di periodica verifica della persistenza delle medesime), gli stessi debbano garantire l'accesso ai rispettivi sistemi di protezione sociale, comunque questi siano strutturati, anche ai lavoratori con contratti atipici, superando così i vuoti e le esclusioni che caratterizzano molti sistemi nazionali, penalizzando tali lavoratori anche nella mobilità transnazionale.
A tale principio – che esige la fissazione di un obbligo di tutela sociale, alla stregua dell'ordinamento nazionale, per qualunque attività lavorativa, anche «atipica» – andrebbe poi affiancato, sulla scia delle direttive europee già operanti in tema di rapporto di lavoro a tempo parziale, a termine e tramite agenzia, un principio di parità di trattamento con i lavoratori standard anche sul terreno della sicurezza sociale; salva, anche in tal caso, la previsione dei temperamenti che siano oggettivamente giustificati dalla diversità del rapporto (si pensi al criterio del pro rata temporis). Tali principi andrebbero fissati, stante la loro natura fondamentale (anche in relazione con la previsione dell'art. 34 della Carta di Nizza), con direttiva vincolante, anche se può ipotizzarsi una prima formulazione mediante raccomandazione, in raccordo con gli strumenti di coordinamento aperto cui è es-

senzialmente affidata l'attuazione delle politiche di flexicurity anche nell'ambito della strategia «Europa 2020».

La seconda indicazione di policy si muove all'interno del terreno del coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale, come garantito dai regolamenti comunitari. Diversi rapporti nazionali mettono ad esempio emblematicamente in luce la difficoltà, per i lavoratori con contratti atipici, di accedere effettivamente alla totalizzazione dei periodi di assicurazione o di lavoro alla stregua delle restrittive regole fissate, per le pensioni e le prestazioni di disoccupazione, rispettivamente dagli artt. 51 e 61 del regolamento n. 883/2004. Se si applicasse senza limitazioni la previsione generale dell'art. 6 del regolamento, il ricorso alla totalizzazione potrebbe avvenire al di là dei requisiti di equivalenza che penalizzano, in modo probabilmente più che proporzionale, i lavoratori atipici. Una riforma dei regolamenti volta ad eliminare tale condizione di svantaggio, quantomeno a favore di questi lavoratori, potrebbe così realizzare una strategia di rafforzamento della protezione sociale (transnazionale) dei lavoratori atipici dentro le coordinate della tecnica del coordinamento dei regimi nazionali di sicurezza sociale.

Un'altra linea di azione che impegna essenzialmente la sensibilità e la disponibilità del sindacato e dei patronati è quella di un uso più attivo delle risorse interpretative messe già oggi a disposizione degli operatori dal diritto vigente, anche lungo linee innovative di strategic litigation pensate a misura delle esigenze di tutela dei lavoratori atipici. Qui è difficile formulare suggerimenti specifici, ancorché spunti utili affiorino dai rapporti nazionali. Si può solo osservare, in linea generale, come la lettura dei regolamenti di sicurezza sociale – specie quando la loro applicazione determini svantaggi specifici a favore di determinate categorie di soggetti – debba essere sempre filtrata attraverso il principio generale che vuole la tecnica del coordinamento dei regimi nazionali, come tipizzata dall'art. 48 del Tfue, al servizio della massima garanzia della libertà di circolazione dei lavoratori, ai sensi dell'art. 45 dello stesso Trattato e dell'art. 15 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. La Corte di giustizia si è in casi celebri (pur non riguardanti l'area del lavoro atipico) in passato dimostrata pronta a superare le restrizioni e le strozzature dei regolamenti, quando queste ponessero ostacoli non giustificabili ad un effettivo accesso alla tutela previdenziale transnazionale dei lavoratori beneficiari della libertà fondamentale di circolazione (basti pensare alla vicenda che ha condotto alla piena estensione dei regolamenti ai lavoratori pubblici, anche se iscritti a regimi speciali di previdenza, in parallelo con la progressiva estensione giurisprudenziale della stessa libertà di movimento in favore di tali soggetti).

Occorre oggi immaginare usi attivi dei regolamenti, peraltro già significativamente rinnovati nei loro principi generali, in combinazione con le norme fondamentali dei Trattati e della Carta di Nizza, per cercare di aprire canali di tutela alle nuove aree di sottoprotezione individuabili nella variegata galassia del lavoro atipico.

Biografie degli autori

Sonia McKay è professore di Studi Europei Socio-Giuridici presso l'istituto di ricerca Working Lives Research Institute della London Metropolitan University. Dopo aver conseguito la laurea in legge alla Queens University di Belfast, si specializza in diritto del lavoro con un dottorato all'Università di Cambridge. Per molti anni ha lavorato per il sindacato britannico Tssa (lavoratori dei trasporti) e successivamente in veste di avvocato del lavoro per il Labour Research Department, un ente di ricerca indipendente specializzato in ambito sindacale. Attualmente svolge attività di ricerca principalmente orientate all'immigrazione e al lavoro, oltre a questioni di carattere occupazionale collettivo. Le sue recenti pubblicazioni sono: *Statutory Regulation and Employment Relations* (2013), *Undocumented Migrant Transitions – legal status, migration and work in Europe and Refugees* (2011), *and Recent Migrants and Employment* (2009).

Carlo Caldarini è direttore dell'Osservatorio Inca Cgil per le politiche sociali in Europa, con sede a Bruxelles. Sociologo e pedagogista, è stato docente all'Università Roma Tre ed ha svolto attività di ricerca per diverse istituzioni, tra cui Inea, Universite Libre de Bruxelles, Ires Cgil, Censis. Dal 2004 lavora per Inca Cgil, occupandosi principalmente di diritti sociali. È autore di diverse pubblicazioni, tra cui: *Il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Ovvero, perché in Europa i regimi di welfare sono così diversi tra loro*, in corso di pubblicazione; *Trade unions' action for individual protection: a cross-country analysis* (con Paola Cammilli), 2013; *Passaporto dei diritti*, 2012; *L'azione sindacale di tutela individuale in cinque paesi europei*, 2010; *La comunità competente*, 2008; *Qualitativo e quantitativo nelle pratiche di ricerca sul terreno*, 2007.

Stefano Giubboni insegna diritto del lavoro presso il Dipartimennto di Scienze politiche dell'Università degli Studi di Perugia. È condirettore dello European Journal of Social Law e membro del comitato di redazione del Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali, della Rivista italiana di diritto del lavoro e della Rivista del diritto della sicurezza sociale. I suoi interessi di ricerca coprono le principali aree del diritto del lavoro e della sicurezza sociale, nazionale ed europeo. Tra le sue numerose pubblicazioni, si segnalano i volumi: *Diritti sociali e mercato*, il Mulino, 2003 (tradotto in inglese da Cambridge University Press nel 2006 col titolo *Social rights and market freedom in the European constitution*); *Il diritto della sicurezza sociale in trasformazione* (con Maurizio Cinelli), Giappichelli, 2005; *Infortuni sul lavoro e malattie professionali* (con Aldo De Matteis), Giuffrè, 2005; *La libera circolazione dei lavoratori nell'Unione europea* (con Giovanni Orlandini), il Mulino, 2007; *La previdenza complementare tra libertà individuale ed inte-*

resse collettivo, Cacucci, 2009; *Infortuni sul lavoro e risarcimento del danno* (con Andrea Rossi), Giuffrè, 2012; *Diritti e solidarietà in Europa*, il Mulino, 2012; *Cittadinanza, lavoro, diritti sociali. Percorsi nazionali ed europei* (con Maurizio Cinelli), Giappichelli, 2014.

Gli otto rapporti nazionali sono stati redatti da: Inca Belgio, Inca Francia, Inca Germania e Dgb Rechtsschutz GmbH, Inca Italia e Ires Cgil, Inca Regno Unito e Working Lives Research Institute, Inca Spagna e Ccoo de Catalunya, Inca Slovenia, Inca Svezia.

Panel del 6 febbraio 2014

Investire e tutelare i giovani per il futuro dell'Ue

di Lucio Battistotti*

La promozione dell'occupazione rientra a pieno titolo tra gli obiettivi dell'Unione europea, è «una questione di interesse comune»[1].

All'articolo 2 del Tue, si legge: «l'Unione si prefigge l'obiettivo di promuovere un progresso economico e sociale e un elevato livello di occupazione e pervenire a uno sviluppo equilibrato e sostenibile […]».

All'Unione viene attribuita la competenza complementare a quella degli Stati membri, mirante all'elaborazione di una «strategia coordinata» per l'occupazione.

A sei anni dall'inizio della crisi finanziaria globale, è chiaro che non esiste rimedio facile all'attuale malessere economico. L'ultima rassegna trimestrale[2] sulla situazione occupazionale e sociale, pubblicata dalla Commissione europea, rileva che le condizioni sociali e del mercato del lavoro rimangono molto difficili:

– il tasso di disoccupazione giovanile ha raggiunto livelli senza precedenti – con una media del 23% per l'Ue nel suo complesso. 5,6 milioni di giovani nell'area Ue sono senza lavoro, più di un giovane su cinque non riesce a trovare un'occupazione. Il divario tra i Paesi rimane estremamente elevato. Attualmente lo Stato membro con il minor tasso di disoccupazione giovanile è la Germania (7,7% a settembre 2013), mentre il tasso più elevato si riscontra in Grecia (63%) (l'Italia è al 40,4%);
– in generale, il tasso di disoccupazione nelle regioni meridionali e periferiche della zona euro ha raggiunto una media del 17,3% nel 2012, rispetto al 7,1% nelle regioni settentrionali e centrali della zona euro[3];
– la perdita netta di posti di lavoro ha coinciso con l'aumento degli impieghi precari – sono infatti cresciuti i lavori a tempo parziale, specie il part-time involontario;
– la povertà è aumentata nell'Ue dal 2007:

* Direttore della Rappresentanza in Italia della Commissione Europea

[1] Art. 2 Trattato Ce.

[2] Bruxelles, 2 ottobre 2013.

[3] Dati Istat pubblicati in data 8.01.2014: i dati italiani per il mese di novembre 2013 evidenziano un'emergenza: il numero di disoccupati, pari a 3,254 milioni, aumenta del 12,1% su base annua (+351 mila). La crescita tendenziale della disoccupazione è più forte per gli uomini (+17,2%) che per le donne (+6,1%).

i redditi delle famiglie sono in declino e il 24,2% della popolazione è ora a rischio di povertà o di esclusione.

La situazione è chiaramente inaccettabile e la Commissione europea sta lavorando con gli Stati membri per affrontare e combattere la mancanza di lavoro, soprattutto per i giovani.

Quali misure sono state prese? La strategia Europa 2020 per rilanciare l'economia dell'Ue, prevede obiettivi ambiziosi, in materia di occupazione, innovazione, istruzione e integrazione sociale, da raggiungere appunto entro il 2020. Le tre iniziative prioritarie in materia[4] sono:

– Un'agenda per nuove competenze e per l'occupazione, per dare nuovo impulso alle riforme del mercato del lavoro, per aiutare le persone ad acquisire le competenze necessarie per le future professioni, creare nuovi posti di lavoro e rivedere il diritto del lavoro europeo. Si tratta di utilizzare efficacemente il «metodo aperto di coordinamento» per condividere informazioni, discutere e coordinare le rispettive politiche del lavoro tra Stati membri.
– La Piattaforma europea contro la povertà e l'emarginazione: si tratta di un'iniziativa per stimolare a tutti i livelli, gli sforzi per far uscire 20 milioni di persone dalla povertà e dall'emarginazione. La piattaforma prevede:
  - un migliore uso dei fondi europei per sostenere l'integrazione, destinando il 20% delle risorse del Fondo sociale europeo alla lotta contro la povertà e l'emarginazione;
  - un'accurata verifica delle innovazioni che funzionano nel campo della politica sociale;
  - la collaborazione con la società civile per sostenere in modo più efficace l'attuazione delle riforme sociali. Si è visto che la partecipazione delle persone colpite dalla povertà può dare un valido contributo alle strategie a favore dell'integrazione.
– Infine, «Youth on the move», che intende migliorare il livello d'istruzione e le prospettive professionali dei giovani e ridurre la disoccupazione giovanile fino a raggiungere un tasso di occupazione del 75% per la popolazione in età lavorativa (20-64 anni). Il Piano italiano sulla «Garanzia per i Giovani» si sta muovendo in tale senso, in coerenza con la Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013. 530 milioni di euro sono disponibili per il biennio 2014-2015, per garantire che tutti i giovani di età inferiore ai 25 anni, iscritti o meno ai servizi per l'impiego, possano ottenere un'offerta valida entro 4 mesi dalla fine degli studi o dall'inizio della disoccupazione. L'offerta può consistere in un impiego, apprendistato, tirocinio, o altro corso di studi, e va adeguata alla situazione e alle esigenze dell'interessato.

Tale sistema richiede una stretta collaborazione tra tutti i principali soggetti interessati: pubbliche amministrazioni, servizi per l'impiego, centri di orientamento professio-

[4] Fonte sito internet DG Occupazione, affari sociali e inclusione.

nale, istituti d'istruzione e formazione, servizi di sostegno ai giovani, imprese, datori di lavoro, sindacati, ecc.

A tal proposito, la definizione di caratteristiche comuni per i tirocini merita una menzione. Negli ultimi due decenni i tirocini sono diventati un'importante porta d'ingresso al mercato del lavoro per i giovani. La loro diffusione è stata tuttavia accompagnata da crescenti preoccupazioni in merito ai contenuti dell'apprendimento e alle condizioni di lavoro. Per facilitare realmente l'accesso al lavoro, i tirocini devono offrire contenuti di apprendimento di qualità e condizioni di lavoro adeguate e non devono costituire un'alternativa economica a posti di lavoro regolari.

Austria e Finlandia insegnano che investire sui giovani paga. La Finlandia ha messo a punto un sistema globale di garanzia per i giovani, una delle buone pratiche europee. Secondo una valutazione di Eurofound, nel 2011 l'83,5% dei giovani in cerca di lavoro ha potuto beneficiare di una valida offerta entro 3 mesi dall'iscrizione ai servizi per l'impiego.

In conclusione investire sui giovani è fondamentale per preservare la crescita futura dell'Unione europea. Per questo motivo, l'iniziativa Occupazione per i giovani è stata dotata di un fondo ad hoc di 3 miliardi di euro, oltre ai 3 miliardi di euro stanziati dal Fondo sociale europeo, e si concentra sulle regioni colpite da tassi di disoccupazione giovanile superiori al 25%.

In occasione della visita in Italia dello scorso 9 gennaio, il Commissario per l'Occupazione e gli affari sociali, Laszlo Andor ha dichiarato che non esiste una ricetta per combattere la disoccupazione in Europa e soprattutto che gli strumenti finanziari non sono l'unico strumento («Money is not the only element»)[5].

Le azioni devono essere trasversali e richiedono un impegno attivo di tutte le realtà sociali. Difatti, se il trasferimento di know how tra i Paesi e tra gli enti locali e il potenziamento della mobilità dei lavoratori sono i due principali fattori, che mi sento di invocare per rispondere a questa crisi occupazionale, ritengo che gli sforzi per il miglioramento debbano essere comuni. È indispensabile responsabilizzare in modo diretto e trasparente tutti i soggetti da cui dipende l'occupazione giovanile.

Concludo con quanto affermato da Altiero Spinelli, che ritengo essere quanto mai opportuno e attuale: «Nella battaglia per l'unità europea è stata ed è tuttora necessaria una concentrazione di pensiero e di volontà, per cogliere le occasioni favorevoli quando si presentano, per affrontare le disfatte quando arrivano, per decidere di continuare quando è necessario»[6].

[5] Dichiarazione in sede di conferenza stampa presso la Rappresentanza Ce. 09.01.2014.
[6] Altiero Spinelli, *L'Europa non cade dal cielo*, 1960.

Presentazione del progetto Accessor

di Marisa Pompei*

Le economie dei Paesi sviluppati si stanno muovendo, attraverso alti e bassi, ad un ritmo che spesso non permette risposte repentine ai bisogni ed alle esigenze delle categorie di persone che le nostre organizzazioni incontrano o rappresentano. Il mercato del lavoro che ne consegue presenta caratteristiche molto diverse dalla struttura tradizionale intorno alla quale si era sviluppato un certo tipo di contrattazione ed un certo tipo di welfare state.

I giovani, e non solo, stretti fra la necessità di occupazione in situazioni economiche difficili, fanno sempre più ricorso a forme di impiego che, pur garantendo almeno in superficie una flessibilità che molti ritengono essenziale per la diminuzione della disoccupazione, in realtà, creano sacche di insicurezza e di incertezza.

La maggiore incertezza, dopo quella legata alla instabilità, alla precarietà ed alla difficoltà di organizzarsi, si rileva nel campo dei diritti previdenziali ed assistenziali retaggio di sistemi rigidi, che difficilmente o con lentezza si adeguano ai cambiamenti imposti dalle moderne regole di vita e di lavoro. Ma se è difficile per questi lavoratori accedere ai sistemi di sicurezza nazionale, che pure presentando vuoti di tutela nei confronti di queste categorie, è ancora più difficile districarsi in ambito europeo quando la mobilità, sia essa per scelta sia essa per obbligo, diventa carattere essenziale della vita lavorativa. I lavoratori e le lavoratrici che si spostano oggi all'interno della comunità hanno scarsa conoscenza dei loro diritti e di quello che, garantito a livello nazionale, può essere esportato altrove.

In realtà molti sistemi di sicurezza sociale, per tanti motivi ma ultimamente rispondendo a varie pressioni politiche, stanno riportando nel campo della assistenza sociale nazionale componenti essenziali di prestazioni vitali sottraendole in questo modo al campo di applicazione dei regolamenti comunitari e reintroducendo con forza il concetto di residenza che va in direzione opposta allo spirito sancito dal principio della libera circolazione. Legare alla residenza ed alla presenza fisica in uno Stato specifico il diritto a quelle prestazioni che dovrebbero sostenere l'individuo o la famiglia nei momenti di maggiore vulnerabilità significa in realtà negare il diritto alla libera circolazione. Si pensava ad un concetto di residenza europea soprattutto in virtù del fatto che la civiltà giuridica di ogni paese definisce la presenza fisica e la residen-

* Presidente Asssociazione Inca-Uk

za sul territorio, ed i diritti che ne conseguono, applicando leggi diverse o addirittura a seconda della proprie prassi e consuetudini. Ebbene, smantellato il concetto di residenza europea si è tornati ad utilizzare la presenza fisica sul territorio come arma di esclusione che è il contrario dell'inclusione che i regolamenti comunitari di sicurezza sociale volevano garantire. Il progetto Accessor, frutto della collaborazione fra le Inca ed i sindacati di Belgio, Germania, Spagna, Francia, Regno Unito, Slovenia, Svezia ed Italia, nasce proprio dalla consapevolezza di queste difficoltà e si è sviluppato intorno a quattro punti chiave:

1. la mappatura aggiornata dei diversi tipi di contratti atipici negli 8 Paesi impegnati nella ricerca predisposta dai partners sindacali.
2. Lo studio approfondito dei singoli sistemi di sicurezza sociale dei Paesi coinvolti e le protezioni che questi garantiscono o meno a livello nazionale ai lavoratori/trici atipici preparato dagli uffici Inca coadiuvati da esperti nel campo della sicurezza sociale.
3. Un'analisi delle condizioni di funzionamento delle regole comunitarie in materia di coordinamento della sicurezza sociale per questa specifica categoria di persone e se queste favoriscano o meno l'esercizio del diritto alla libera circolazione frutto anche dell'analisi comparata dei vari rapporti nazionali.
4. La formazione degli operatori Inca e di quelli sindacali dei Paesi interessati affinché, alla luce di quanto rilevato dai punti 1, 2 e 3, questi potessero essere in grado di fornire un servizio di informazione e tutela alle persone che con contratti di lavoro atipico esercitano il diritto alla libera circolazione.

Il punto primo, completato dai partners sindacali impegnati nel progetto, come vedrete ha dimostrato che il concetto e la forma del lavoro atipico possono variare da Paese a Paese e che, quello che può essere considerato non standard o atipico in una certa realtà, è invece quasi norma in un'altra. Ci sono tuttavia delle caratteristiche comuni bene illustrate ed argomentate nella prima parte del rapporto finale che sarà presentato oggi.

Il materiale prodotto durante la elaborazione dei punti 1, 2 e 3 e le analisi comparate che ne sono conseguite, ha permesso la formazione degli operatori e dei sindacalisti che si è sviluppata da novembre 2013 a gennaio 2014 in tutti i Paesi e che ha visto la partecipazione di circa 100 persone che a loro volta provvederanno a garantire un effetto moltiplicatore delle informazioni e formazione ricevuti in tutto il territorio dei Paesi partecipanti.

Una tappa del nostro progetto, che ha dato una forte impronta sindacale e politica alla lettura che si è fatta dei risultati contenuti nell'importante documento di analisi comparativa prodotto dagli esperti, è stato il seminario tenuto a Londra il 5 novembre 2013 a cui hanno partecipato circa 80 persone tra cui importanti nomi del mondo sindacale europeo, esperti di diritto del lavoro, esponenti dell'accademia e della ricerca.

È stato un momento di riflessione importante che è servito a discutere degli aspetti meno conosciuti dei limiti delle legislazioni di sicurezza sociale nazionali e dei molti vuoti che questi possono produrre nella tutela transnazionale dei lavoratori e lavoratrici atipici. I sin-

dacati presenti si sono confrontati con schiettezza e coraggio sulle lacune organizzative e le difficoltà che si incontrano nel definire strategie nuove per arrivare ad una rappresentanza più inclusiva che tenga conto delle nuove forme di lavoro e non solo di quello atipico ma di tutte quelle forme di contratti talmente fluidi che spesso cambiano prima ancora che si riesca ad inquadrarli tanta è la velocità con la quale si muove il mercato del lavoro.
Siamo stati anche in grado di soffermarci sulla importanza di dare risposte politiche alla necessità di adeguamento dei sistemi di sicurezza sociali nazionali per venire incontro alle difficoltà che incontrano i lavoratori e le lavoratrici atipici suggerendo un ripensamento del welfare state attuale per renderlo più simile ad un sistema di protezione sociale che tenga conto dei fenomeni nuovi e dei nuovi bisogni, delle nuove povertà e dei settori più vulnerabili della società: un sistema insomma che garantisca misure per una vita ed un lavoro decenti. È emerso con forza durante il dibattito che questo può essere ottenuto solo spingendo verso una armonizzazione che deve adeguarsi alle punte di eccellenza dei sistemi nazionali non già a quei sistemi che sotto spinte ideologiche danno alla protezione sociale un carattere opposto a quei principi di solidarietà e di giustizia che hanno caratterizzato da sempre la cultura europea.
Oggi, quando non sono più soltanto i tradizionali partiti politici a voler ridimensionare lo Stato sociale indicandolo come l'unico vero ostacolo alla ripresa economica, questo è particolarmente importante.
Gli atti del seminario di Londra sono disponibili su sito dell'Inca nazionale dove saranno presto messi a disposizione tutti gli atti del progetto, laddove possibile in versione italiana ed inglese.
Avviandoci alla conclusione del progetto posso annunciare che a breve produrremo un manuale bilingue che, facendo uso delle importanti indicazioni fornite dallo studio e dalla ricerca intrapresi, agirà da supporto e guida per i lavoratori e lavoratrici con contratto atipico che si spostano all'interno della comunità. Sarà uno strumento agile, chiaro, espresso in un linguaggio semplice e di impatto immediato che risponde alle domande più frequenti che ci vengono poste ma che vuole soprattutto essere una piccola ancora di salvezza nelle spesso difficili acque del coordinamento della sicurezza sociale in Europa.
In questo ultimo appuntamento presenteremo i risultati finali del progetto e, con la collaborazione di tutti i presenti che ringrazio, insieme naturalmente ai rappresentanti della Commissione, li condivideremo e li valuteremo ma soprattutto faremo in modo di rappresentare quali sono le raccomandazioni ed i suggerimenti che ci sentiamo di poter proporre alle istituzioni, al mondo del lavoro ed alla commissione.

Un lavoro atipico senza via d'uscita

di Gianni Arrigo*

Grazie agli organizzatori di avermi invitato, ma soprattutto di avermi offerto la possibilità di leggere questo rapporto che, a dispetto dell'enunciata artigianalità, mi sembra invece molto meditato; dovrebbe costituire forse, per dirla con una battuta, il «manuale della giovane o non meno giovane marmotta» per coloro che intervengono sui problemi del mercato del lavoro, fortemente sottoposto a continue, frammentate e sciagurate riforme di questi ultimi anni; mi riferisco, per esempio, anche all'uso dei termini. Insomma, piuttosto che «Jobs act», lo chiamerei «act on protection of atypical work»; cioè lo chiamerei, piuttosto che norma sui lavori, norma sulla protezione dei lavori o dei lavoratori atipici o dei lavori atipici o sulla protezione e tutela dei lavoratori atipici.

Dico questo perché dalla lettura del rapporto Accessor, per esempio, si ricava una progressiva nozione di lavoro atipico. È chiaro che è un azzardo quello che dico, però, se pensate che il Parlamento europeo invita, nella sua risoluzione del 14 gennaio 2014, la Commissione, le parti sociali, i legislatori nazionali ad avviare e ad accelerare una nozione di lavoro autonomo; e se è vero che c'è una nozione di lavoro subordinato, malgrado i limiti segnalati da Caldarini, da McKay e Giubboni, direi che il rapporto consente di approssimarsi a una nozione di lavoro atipico, anche se abborracciata.

È un lavoro atipico a fisarmonica perché si va dal «lavoro tipicamente tipico» al «lavoro atipicamente atipico» che sconfina nei mini-job: cioè un lavoro atipico dal quale non si esce, nel senso che inizialmente è destinato ai giovani per fare i lavoretti del fine-settimana, poi è esteso agli immigrati e, infine, anche a coloro che vogliono semplicemente arrotondare la paga. Questa tipologia di lavoro è diventata un'occupazione che interessa alcuni milioni di lavoratori, lasciati senza alcuna speranza di cambiamento. Il lavoro atipico, per usare una metafora, è come un ciottolo lanciato sull'acqua che rimbalza e, spesso, affonda perché la forza di gravità determinata dalla mancanza di tutela è pesantissima. La ricerca di Accessor, a mio parere, dovrebbe essere destinata anche ai giovani parlamentari che obiettivamente non hanno una

* Università di Bari (Testo non rivisto dall'Autore)

grande cultura di quello che è successo nel mercato del lavoro italiano, perché il rapporto sfata alcuni luoghi comuni, a cominciare da quello secondo cui il lavoro atipico sarebbe l'ingresso, l'anticamera del lavoro tipico. Sappiamo tutti che così non è.

L'altro problema che emerge dal rapporto è quello del contrasto tra i principi enunciati dall'Unione europea; una questione richiamata e ben evidenziata da Battistotti. Mi riferisco in particolare all'articolo 3 che indica nella protezione sociale assicurata uno degli obiettivi dell'Unione europea. In questo ambito, volendo, si potrebbe tentare di riformare anche le regole del coordinamento oppure avviarsi, attraverso l'armonizzazione, a una qualche forma di tutela.

Purtroppo, per quanto riguarda il coordinamento (cioè l'articolo 48 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) non tutto funziona come dovrebbe e, spesso, si ha l'impressione che ci si muova con il freno a mano tirato. Questo si esplicita, per esempio, quando un membro del Consiglio dichiara che un determinato atto legislativo sulla sicurezza sociale, lede aspetti importanti (applicativi e finanziari) del sistema di sicurezza sociale di uno Stato nazionale. In tal caso, può chiedere che il Consiglio europeo sia interessato della questione e la procedura legislativa ordinaria viene sospesa.

Nel rapporto è accennato l'interesse e il ruolo delle parti sociali laddove, per esempio, si fa riferimento alle iniziative, come quelle di tipo legale-giudiziario adottate in Spagna, o le altre di tipo legale-contrattuale adottate in Svezia, ma si nota, molto onestamente, che il ruolo della contrattazione collettiva e del sindacato nella disciplina del lavoro atipico purtroppo è carente.

In linea di principio, perciò, il Parlamento europeo con la risoluzione del 14 gennaio 2014 sulla protezione sociale per tutti, compresi i lavoratori autonomi, richiama la necessità anche di una definizione europea e nazionale del «falso autonomo» che a me pare fondamentale. Il rapporto Accessor contribuisce a fornire una nozione comune di lavoro atipico.

È chiaro che, di fronte a un fenomeno che definirei drammatico, non si può non sorridere di fronte all'ingenuità dei nostri legislatori nazionali che, volendo mettere mano al lavoro atipico per ridurne il costo, dimenticano che parallelamente si riducono le garanzie sul piano della protezione sociale, violando un principio, anzi vari principi, che sono fondamentali nella nostra azione e non sono soltanto pezzi di carta. Essi servono perché costruiscono le basi normative per la costruzione e la produzione di norme affinché la Corte di giustizia e le Corti nazionali cerchino di interpretare questi principi adattando o, cercando di modificare, se è possibile, norme nazionali difformi.

Il principio di non discriminazione è presente nella risoluzione del Parlamento europeo, laddove richiama non solo i principi del trattato e quelli della Carta di Nizza, ma anche la direttiva 2000/78, quella che stabilisce un quadro generale sulla parità dei trattamenti in materia di occupazione e di condizioni di lavoro. Tuttavia, il diritto vigente impedisce questa corrispondenza. Noi siamo abituati a comparare la condizione del lavoratore a tempo indeterminato e a tempo pieno con

quella a tempo determinato, del lavoratore a tempo pieno con quella a tempo parziale, dei lavoratori interinali eccetera. Quindi, già un riferimento a una normativa – peraltro emanata prima ancora dell'adozione della Carta di Nizza e prima ancora, ben sette anni prima, che la Carta di Nizza acquistasse un valore cogente, un valore normativo piuttosto che soltanto interpretativo – è importante e pone le basi per interventi sia sull'armonizzazione che sul coordinamento.

Considerando l'armonizzazione, si sottolinea la necessità di sviluppare e ammodernare costantemente i sistemi di protezione sociale degli Stati membri; si richiama la norma del trattato, l'articolo 153, che consente interventi in materia di sicurezza sociale e protezione sociale dei lavoratori attraverso direttive sugli ammortizzatori, con il limite però che queste direttive devono essere approvate all'unanimità. Tutto ciò falsa la possibilità di intervenire attraverso forme di reciproco riconoscimento o con diritto esortativo.

Riguardo al coordinamento, la stessa risoluzione invita «la Commissione a riesaminare la regolamentazione e a monitorare l'attuazione e il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale». Tuttavia, riesaminare non significa soltanto emanare una raccomandazione, ma eventualmente esaminare la possibilità di intervenire anche con strumenti.

Quanto ad altri provvedimenti si richiamano tutti i punti esaminati da Accessor, cioè la lotta contro l'abuso del lavoro atipico, contro lo sfruttamento dei lavoratori e, soprattutto, contro l'abuso del lavoro atipico svolto dalle donne, perché effettivamente queste condizioni portano alla povertà. E, dunque, ecco il collegamento che voi fate tra l'abuso del lavoro atipico e il rischio povertà ed emarginazione, anche con riferimento ad altri punti del trattato ed altre norme che consentono di intervenire per armonizzare i sistemi.

Per quanto riguarda il reddito minimo, il Parlamento «Invita gli Stati membri ad assicurare una protezione sociale di base che garantisca un reddito decoroso stabilito da ciascun Paese e l'accesso a benefici sociali di base», e poi, in un altro punto «Incoraggia gli Stati membri ad adottare misure concrete per lottare contro la povertà e l'esclusione sociale, garantendo un reddito minimo adeguato e un sistema di sicurezza sociale, tenendo conto delle comunità emarginate e delle persone a rischio di povertà».

Ma ancora di più, ripristinando una vecchia prassi, invita gli Stati membri a scambi di esperienze e buone prassi e poi, «dulcis in fundo», invita la Commissione «a far svolgere uno studio a livello dell'Unione europea per esaminare se, dopo i recenti cambiamenti nella legislazione del lavoro adottati dagli Stati membri per incrementare la flessibilità del mercato del lavoro, non sia stata ridotta la sicurezza sociale dei lavoratori e se non siano stati violati i principi di flessibilità e di sicurezza»; non parla di flexicurity anche perché sa che, spesso, alcuni intendono la flexicurity come flessibilità della sicurezza.

La diffidenza dei giovani verso l'Europa

di Andrea Brunetti *

Credo che il rapporto sia un patrimonio per le organizzazioni sindacali, per le parti sociali, per la politica tutta; un punto di partenza che infrange alcuni luoghi comuni e molti li conferma.

Purtroppo, mi viene da pensare, come prima riflessione, che ciascun giovane e non solo, adesso si trova in una condizione di dissenso nei confronti dell'Europa e del proprio Paese che non l'hanno tutelato nei suoi diritti. Una condizione che lo porta ad allontanarsi dalla politica, dalla politica nazionale e a maggior ragione da quella europea. Tutto ciò, a pochi mesi dalle elezioni europee, rappresenta un grande problema.

Non mi sembra che i dati messi in evidenza dal rapporto siano al centro del dibattito politico né in Italia, né in Europa, anche se mi auguro che lo divengano al più presto. È stato citato il «Jobs act». Da questo punto di vista siamo ancora ai titoli, mentre i numeri ci dicono che abbiamo una necessità impellente di un loro svolgimento concreto per renderli patrimonio comune del dibattito pubblico, a partire da noi (e qui mi interrogo come organizzazione sindacale) e, ovviamente a utilizzarli come dati di partenza per creare delle politiche che permettano appunto il superamento della dicotomia tra mercato del lavoro europeo e politica pubblica.

Rispetto al sindacato penso che questi dati ci offrano l'opportunità di lavorare ad una elaborazione importante per affrontare queste problematiche e, soprattutto, per contrastare la dispersione, la frammentazione e la precarizzazione del lavoro.

L'impossibilità, l'incapacità e i limiti che abbiamo avuto e che abbiamo tuttora nel fare questo, ovviamente hanno prodotto anche una difficoltà nel pretendere, nel rivendicare e nel mobilitarci per ottenere altro.

In linea di principio e leggendo i dati contenuti nel rapporto Accessor, l'armonizzazione dei regolamenti appare come una richiesta, una necessità. Ma, in linea di principio, perché probabilmente, in questa sede potremmo anche trovare quali sono i punti fondamentali, le direttrici primarie a cui deve essere legato il diritto con riferimento alla mobilità dei lavoratori, ma nelle nostre assemblee, difficilmente riusciremmo a portare a casa

* Responsabile delle politiche giovanili della Cgil nazionale (Testo non rivisto dall'Autore)

anche solo un'attenzione sul tema, proprio perché c'è la necessità di costruire un consenso sull'Europa, una opinione pubblica europea rispetto a questi temi affinché i giovani sindacalisti siano in grado di leggere nell'Europa un ideale e assegnare alle proprie rivendicazioni e mobilitazioni un valore europeo. Purtroppo abbiamo anche questa difficoltà. Quindi, in linea di principio, dobbiamo trovare i punti cardine di questa armonizzazione che passi da un coordinamento o da una fase lunga di transizione per sviluppare una rivendicazione.

Stavo leggendo in questi giorni un libro, *Il quinto stato*, che descrive la condizione di questi lavoratori e lavoratrici. Il libro racconta di un pezzo di mondo, quello del lavoro «finto autonomo», che non vede più nella rivendicazione dei diritti una pratica possibile e plausibile. E questo mondo si lega molto bene a tutti coloro che si sentono esclusi dall'Europa, ma in primo luogo dal proprio Paese. Io penso a tutto quel pezzo di mondo che cerchiamo, con molta difficoltà, di rappresentare (dai collaboratori a progetto eccetera), sono tutti coloro che non hanno accesso a una protezione sociale.

Questo mondo si sta mobilitando, sta creando consenso. I social network, l'opinione pubblica, il magma fluido della nuova comunicazione ne fluidifica il messaggio; un messaggio che non va in direzione dell'Europa, non va in direzione di ciò che rivendichiamo e noi dobbiamo assolutamente essere consci di questo. Abbiamo avviato all'interno dei centri sociali, in Italia, la costruzione e la costituzione di nuove Camere del Lavoro che sono assolutamente in linea e in contiguità con il mondo del lavoro autonomo. Quindi, il mondo dei centri sociali si unisce al mondo dei freelance. Questa è una parte di mondo che probabilmente oggi ci risulta strano e difficile provare a intercettare così come a cercare di capirne le dinamiche, ma sicuramente è un mondo che crea un consenso che non va in direzione di una rivendicazione di un nuovo welfare né nel proprio Paese d'origine, né di un welfare transnazionale o comunque europeo.

Quindi, nel momento in cui, ciascuno nel proprio Paese, rivendica una estensione degli ammortizzatori sociali, deve tener conto che, se ci sarà una fase transitoria, questa dobbiamo provare ad accorciarla perché da qui passa anche la costruzione di un'Europa diversa.

L'emergenza dei lavoratori vulnerabili

di Richard Exell*

Vorrei fare un intervento esplicitamente politico entrando nei dettagli del report sottolineandone, in particolare, due punti: il primo è da un lato la definizione descrittiva e dall'altro, l'applicazione del sistema di coordinamento. Tra i due aspetti, c'è sempre stata una barriera che impedisce alle persone con un lavoro atipico di valutare la protezione dei regimi di sicurezza sociale dell'Unione Europea; quindi, nonostante abbiamo a che fare con una nuova intensità del fenomeno del lavoro atipico, il problema del mancato coordinamento c'è sempre stato.

Il secondo punto su cui vorrei concentrarmi, persino più importante, è che i processi storici ed economici in atto influenzano e minacciano tutti i lavoratori, indipendentemente dal tipo di contratto di impiego che hanno.

Sono rimasto molto colpito da una frase contenuta nel report Accessor, laddove i lavoratori atipici sono descritti anche come «nomadi», cioè lavoratori che passano da un lavoro all'altro e da una categoria di contratto ad un'altra. Questo fenomeno ha un impatto di genere perché riguarda più le donne che gli uomini, ma anche i più giovani ne sono influenzati. Questi modelli sono osservabili in tutti gli otto Paesi esaminati e questo implica che il lavoro atipico sia strutturale in certi settori o tipi di lavoro. In ogni Paese indagato da Accessor, i contratti di lavoro atipico sono in aumento e, fatta eccezione per pochi casi, gli esperti nazionali hanno riferito che sono aumentati come risultato della crisi economica.

Da ciò scaturisce l'emergenza dei lavoratori vulnerabili (i più esposti) e dei datori di lavoro che hanno una gran voglia di sfruttarli; e naturalmente quando i datori di lavoro imparano che c'è un gruppo di lavoratori vulnerabili che possono essere sfruttati in un determinato settore d'impiego la domanda che si pongono è come poter fare altrettanto con i lavoratori che non sono allo stesso modo vulnerabili.

Ciò che possiamo dire al momento è che le persone ne saranno influenzate in modo sproporzionato: il sostegno dei lavoratori sarà sottopagato fino all'estremo di una pratica cruciale sleale. Recentemente, in Gran Bretagna abbiamo ricordato il decimo anniversario della morte di trenta lavoratori migranti impiegati nell'industria di raccolta del-

* Tuc (Trade Union Congress) Regno Unito (Testo non rivisto dall'Autore)

le noci di mare nel Lancashire, che sono annegati perché i datori di lavoro non hanno assicurato adeguate misure di sicurezza.
Non voglio, però, solo osservare il punto estremo di questi atteggiamenti. Il numero di lavoratori atipici sta crescendo non solo perché sono stati creati nuovi lavori insicuri, ma anche perché i lavori esistenti stanno divenendo più atipici. Il punto è che si è creduto che questi tipi di contratto fossero l'unica strada per creare nuovi posti lavoro. Questo modo di procedere ha contagiato tutti i lavori.
Tra le imprese, il principio che si è andato affermando è che, poiché dobbiamo creare nuove opportunità occupazionali per le persone che non riescono a trovare un lavoro a tempo indeterminato, abbiamo bisogno di ridurre i livelli di protezione e, dunque, gli standard di impiego. Per esempio, in aree come il commercio al dettaglio il lavoro atipico è stato associato alla perdita dei pagamenti extra per turni di lavoro scomodi. Questo significa che i processi analizzati nel report Accessor rappresentano una minaccia per tutti i lavoratori.
Dobbiamo porci il problema di come dovremmo reagire a ciò; porci l'interrogativo se abbiamo bisogno di nuove istituzioni che trattino le nuove forme di insicurezza per fare fronte ai tanti cambiamenti nell'industria e nell'occupazione in generale. I sindacati rappresentano un capitale umano e sociale da utilizzare, da cui partire. Quello che non possiamo dire è che nulla può essere fatto.
I sindacati devono chiedere una riforma delle istituzioni seria che tuteli le nuove forme di insicurezza delle fasce più deboli, quelle che hanno bisogno maggiormente di uno Stato sociale universalistico e solidale. Per quanto riguarda i regolamenti europei, vorrei sottolineare che quando sono stati scritti nessuno aveva chiaro chi ne avrebbe beneficiato e quale fosse la loro utilità. Sono utili per il mercato del lavoro? Sono utili a minimizzare o eliminare la povertà? O sono utili a proteggere i diritti di proprietà?
Quale deve essere la prospettiva del coordinamento, secondo i sindacalisti? Vogliamo usarlo per contrastare le nuove forme di insicurezza sociale prodotte dal capitalismo moderno e per ottenere un esplicito nuovo impegno europeo per combattere e prevenire il Dumping sociale, che specialmente negli ultimi cinque anni è stato ed è ancora un rischio persistente nell'Unione Europea; anzi, potremmo dire che è in atto una campagna delle imprese esplicitamente tesa a promuovere il dumping sociale, mascherandolo sotto forma della competizione.
Abbiamo bisogno di essere ugualmente espliciti affermando che i lavoratori e le lavoratrici rappresentano il valore sul quale è fondata la ricchezza dell'Europa.
Una volta stabilita questa impostazione, gli aspetti tecnici del problema, senza volerli sottovalutare, potranno essere risolti più facilmente. Quello di cui abbiamo bisogno è di stabilire il principio secondo il quale le norme di coordinamento rappresentano un modo per promuovere la sicurezza dei lavoratori e delle lavoratrici, a prescindere da qualunque sia il loro contratto o l'impiego. Questo deve essere il nostro punto di partenza, consapevoli dei gravi rischi emergenti che tendono a minare ulteriormente tutte le forme di sicurezza sociale.

Lavoro atipico: un problema dimenticato

di Yves Jorens*

Vorrei ringraziarvi per avermi invitato e avermi dato l'opportunità di scambiare alcuni punti di vista.

Analizzando il report ciò che mi ha colpito sono state alcune affermazioni in esso contenute. La prima riguarda la definizione di «atipico» ed ho capito che il problema non è il passaggio da «atipico» a «tipico», ma il passaggio da lavori «atipici» a quelli «tipici».

Questo è naturalmente uno dei temi più importanti che richiama un primo interrogativo, e cioè: «Cosa è un lavoro atipico?»

Sono state date molte definizioni, ma al di là delle specifiche, quello che è emerso dal dibattito è che attualmente il lavoro «atipico» è diventato «tipico».

Il secondo elemento di riflessione lo ricavo da alcune frasi contenute nel rapporto Accessor: la prima laddove si afferma che le norme di coordinamento della Commissione Europea sono state create per promuovere la libera circolazione delle persone. Un'affermazione contraddetta da un'altra frase del rapporto, laddove si dice, invece, che i coordinamenti, con le loro regolamentazioni, rappresentano piuttosto delle barriere al libero movimento dei lavoratori.

Il terzo punto di riflessione è una nota a piè di pagina che investe la scarsa conoscenza di questi regolamenti: otto persone su dieci in Europa non sono a conoscenza dei regolamenti di coordinazione.

È un problema che non può essere sottovalutato e che investe la necessità di avere più informazione su tante questioni. Nel mio lavoro, anche presso la Commissione europea, mi sono reso conto che per l'Europa il «lavoro atipico» è forse un problema dimenticato.

Se si guarda al modo in cui la gente percepisce la «mobilità» oggi potremmo dividere il «lavoro atipico» in quattro gruppi: il lavoratore tipico mobile, che lavora in due Paesi, una tipologia di dirigenti aziendali che si muovono, poi c'è un nuovo gruppo che è investito dal «teleworking» (telelavoro); un nuovo settore che riscuote molto interesse negli Stati membri che è la «ipo-mobilità» all'interno di gruppi internazionali e multinazionali. Infine, c'è un quarto gruppo, che è stato spesso dimenticato, rappresentato da coloro che hanno il contratto a breve termine, a tempo determinato che si può definire atipico, ma che ora è diventato «tipico».

* Università del Ghent (Belgio) - (Testo non rivisto dall'Autore)

Nel guardare la molteplicità delle situazioni, è bene fare qualche considerazione più precisa. C'è un rischio nell'osservare i «lavoratori atipici» considerandoli semplicemente come persone povere, insicure. Io non sono sicuro di questa impostazione perché non sono soltanto delle persone insicure, ma possono essere persone altamente qualificate, che stanno sempre di più andando in questa direzione. Penso che questo sia un gruppo di persone per le quali c'è bisogno di soluzioni diverse da quelle intraprese fino ad ora.

La regolamentazione in sé svolge la sua funzione in modo corretto, ma è anche uno strumento che ha i propri insuccessi e credo onestamente che ci siano certe clausole che non promuovono il libero movimento. È arrivato il momento di riflettere su questo punto.

La Commissione Europea ha chiesto la redazione di una relazione su come le norme di coordinamento dovrebbero essere nel 2020. Forse è tempo di riflettere almeno su un cambiamento non cosmetico delle regolamentazioni; una riforma parametrica che cerca di fare qualcosa e dubita di alcuni dei principi basilari di queste norme.

In questa relazione l'idea di armonizzazione non è stata menzionata perché politicamente noi pensiamo che sarà difficile realizzarla, anche se siamo sollecitati a realizzarla dai giudici in Lussemburgo, dalle cause che stanno emergendo, dai reclami, dalle nuove tendenze a rivedere questa regolamentazione, ma deve essere fatta in modo drastico perché ne abbiamo bisogno.

Qual è il problema che abbiamo? Voi avete parlato dei lavoratori atipici, ma non pensiate che i lavoratori sono il problema; ci sono molti problemi con i lavoratori ma «i lavoratori» in sé non sono il problema; stiamo parlando di «persone»; tutti ci muoviamo sia che siamo lavoratori atipici, tipici, non lavoratori, attivi o non attivi; siamo tutti cittadini europei in movimento e questo implica una visione diversa. Sono pienamente d'accordo che la regolamentazione è stata scritta quando prevaleva l'idea di impiego a tempo pieno, quando il modello di migrazione era differente. Questo rappresenta una ragione in più per prendere in considerazione la possibilità di una riflessione reale in merito ad una riforma drastica; l'evidenza di una regolazione, che forse non risponde più alle sfide attuali, è veramente un buono strumento; e la regolamentazione è uno strumento legale; la legge corre sempre dietro alla realtà e, dobbiamo ammetterlo, questo forse è un tema, forse dovremmo riflettere.

Ciò che mi piace è che nella relazione non si chiede un cambiamento cosmetico; non un dibattito in merito a come assimileremo i periodi; mettiamo in dubbio il principio della «assimilazione»; c'è qualcosa di diverso dal cambiamento cosmetico; una delle idee è quella di leggere il report per i progetti a breve termine, progetti fissi. Per i «lavoratori atipici» cambiamo le norme della legislazione applicabile; un'altra idea è quella di fare distinzione fra ciò che noi chiamiamo legislazione applicabile e applicata.

Per quanto riguarda l'impiego a breve termine cosa implicherebbe se qualcuno nei contratti a breve termine, nei contratti a tempo determinato, persone altamente mobili,

fossero, per la concessione di indennità, soggetti ad una sola legislazione.
Quello che voglio sottolineare è che non vi è dubbio che ci sia bisogno di armonizzazione. Una cosa deve essere molto chiara: è inaccettabile che quando una legislazione nazionale cambia questa modifica dà come risultato che i lavoratori mobili sarebbero tagliati fuori da ogni tipo di protezione sociale. I mini-lavori non possono causare il fatto che i lavoratori mobili potrebbero perdere la protezione; è inaccettabile e penso che anche di fronte alla Corte di Giustizia dovreste ammettere che questo non può essere possibile, ma avete ragione nel momento in cui si dice che questa è una tendenza.
Sono ancora più scettico, quindi, in merito alla armonizzazione, ma sono piuttosto favorevole al ripensamento della regolamentazione. L'interrogativo che mi pongo è: per chi è stata scritta questa regolamentazione? Devo ammettere: «io non lo so». Potremmo dire che è destinata ai lavoratori? È stata scritta per le persone mobili? Non lo so.
Un paio di anni fa, in un progetto che abbiamo chiamato «l'equilibrio della teoria di interesse», abbiamo affermato che era forse arrivato il tempo di guardare alle regolamentazioni, ad ogni clausola, isolarla e dire «ok, qual è l'equilibrio?». Ogni clausola promuove veramente il libero movimento e qual è l'equilibrio? Trovare un equilibrio è estremamente difficile, quindi, forse come primo passo sarebbe accettabile una mini armonizzazione.
Uno dei miei insegnanti, che ha appena lasciato la Commissione Europea, esperto in coordinamento, mi ha sempre detto che ogni tipo di coordinamento è una mini armonizzazione; quindi, penso, che questo sia corretto.
In parte, il punto è questo, forse è una buona idea riflettere ulteriormente sui principi fondamentali della regolamentazione.

Armonizzazione o coordinamento?

di Ida Regalia*

Vorrei dire subito qualcosa sullo studio che avete svolto, con due sottolineature – di metodo e di merito.
Dal primo punto di vista – quello del metodo – l'aspetto che più mi è sembrato intrigante è che avete impostato l'analisi non semplicemente a partire da un approfondimento della normativa sulla protezione delle modalità di lavoro atipico in diversi Paesi, ma dalla discussione di casi e esempi concreti, che permettono di mettere in luce e far ben risaltare i limiti, le sconnessioni, i buchi tra le norme a tutela e protezione di questo genere di lavori nei vari casi. Leggendo, si capisce che dietro allo studio c'è il lavoro vivo delle persone che operano sul campo – le quali per questo hanno competenze che gli altri non possono avere – e la capacità di valorizzarlo. Come sociologa non posso che approvare.
Si può certamente anche aggiungere che nell'impostazione ci sono aspetti che si potrebbero migliorare – e qui parlo come studiosa di professione, che ha il privilegio di poter guardare alle cose con un po' di distacco. In quest'ottica, il punto probabilmente principale è quello di una certa tendenza a parlare di lavoro atipico come se si trattasse di un qualcosa di omogeneo. Mentre naturalmente non è così, così come non omogenee, anche all'interno dello stesso Paese, sono le misure che sono state introdotte per dar protezione, tanto o poco, ai lavoratori a seconda delle varie forme d'impiego.
Dal punto di vista del merito, per me la sorpresa più grande è che sia stato messo sotto osservazione il problema del coordinamento di tali misure di protezione tra i diversi Paesi europei (per mia ignoranza e disattenzione un aspetto nuovo, imprevisto). Di «lavoro atipico», o di forme non standard d'impiego, e della loro protezione da tempo si è parlato e si parla da tanti punti di vista. Io stessa ho avuto modo di occuparmene in un progetto europeo. Ma in questo caso l'angolatura adottata mi pare allo stesso tempo cruciale e trascurata, quanto meno dagli studi, soprattutto d'impianto sociologico o economico, che conosco. È vero peraltro che anche il titolo del rapporto non faceva facilmente presagire di che cosa si sarebbe trattato…

* Dipartimento di Scienze sociali e politiche - Università degli Studi di Milano

E invece è evidente che il fatto che i sistemi di protezione esistenti, che già hanno tanti limiti, siano oltretutto tra loro incongruenti, è un punto particolarmente rilevante, su cui riflettere in modo approfondito.

L'anno scorso ho curato per lo European Industrial Relations Observatory della Fondazione di Dublino un rapporto sulle forme di protezione dell'impiego in Europa, da un punto di vista particolare (quello del ruolo che vi svolgono le parti sociali). Anche in quel caso, le differenze tra Paesi erano tantissime. Ma erano, oserei dire, probabilmente minori di quelle messe in evidenza dai casi illustrati in questo rapporto. Là si trattava soprattutto di modalità di protezione del rapporto d'impiego standard: quello su cui ovunque si sono da tempo modellati il diritto del lavoro, gli interventi delle politiche sociali, i programmi previdenziali, i rapporti tra le parti sociali. In questo caso, si tratta di più forme d'impiego, nell'insieme poco istituzionalizzate e regolate, il cui grado di protezione rispetto ai principali rischi sociali varia in modo sostanzialmente contingente, a seconda della specifica forma d'impiego e a seconda del Paese. Sono semmai le direttive europee a fornire alcuni, minimi, criteri comuni. Ma in generale le probabilità di sconnessioni, di incoerenze tra i sistemi, o anche semplicemente l'inesistenza di norme, sono elevatissime. E le conseguenze per le persone – soprattutto i giovani – che più si trovano a lavorare con modalità non standard d'impiego sono potenzialmente devastanti: subito e nel lungo periodo, quando si trarranno le conseguenze di percorsi lavorativi, non o non sufficientemente coperti da contributi sociali.

Certamente, com'è stato detto, ne derivano forti limiti al principio di portabilità dei diritti sociali dei cittadini europei. E ne derivano quindi forti limiti a quel diritto alla mobilità delle persone su cui si era progettato di costruire la nuova Europa. Ma vorrei anche aggiungere che queste sono delle reazioni e delle considerazioni a breve. Occorrerebbe, a partire dalle sollecitazioni provocate dallo studio, ragionare anche in un'ottica di più lungo periodo, in una prospettiva più ampia. E quindi non solo chiedendoci che cosa si può fare per migliorare le norme, per «aggiornare» la strumentazione soprattutto giuridica esistente, che finora si è sviluppata avendo al suo centro il contratto «standard» d'impiego.

Occorrerebbe incominciare a ragionare su come stia più in generale cambiando il lavoro – aldilà della facile contrapposizione tra lavoro stabile e sicuro, e lavoro atipico e precario – e come si possa reimmaginarne le modalità di protezione, in modo che sia davvero tutto «sicuro», indipendentemente dalle modalità d'impiego.

Rimanendo all'oggi, è possibile pensare a una (maggiore) «armonizzazione» delle norme?

È del tutto evidente che, data la sconnessione dei quadri normativi, su questo non si può non essere, in via di principio, che d'accordo: una qualche forma di armonizzazione, anche limitata, anche iniziale, sarebbe del tutto necessaria. Se però questa sia possibile nella realtà è più difficile da capire.

Credo che occorra cercare di riflettere molto, in casi come questo, su chi ci perde e chi ci guadagna. Perché sempre, in casi come

questo, non è mai semplicemente un problema di principio: in via di principio possiamo essere d'accordo; è probabile che si trovino anche molte persone, anche molti intellettuali, molti sindacalisti (non tutti però!) disposti a dire che sì, sarebbe bello, sarebbe giusto, eccetera.

Per poter dire se un'armonizzazione delle regole in questo campo possa effettivamente essere tentata, bisognerebbe riuscire a capire chi ne trarrebbe vantaggio. E naturalmente non soltanto dal punto di vista dei lavoratori, che sarebbero quelli che di più se ne avvantaggerebbero, ma dal punto di vista delle imprese (dal momento che se non esistono anche dei vantaggi per le imprese, un'innovazione normativa in materia di lavoro e politiche sociali non riuscirà ad avere successo), e dal punto di vista degli Stati, dei diversi Stati membri dell'Unione.

La questione del social dumping è il cuore del problema. Sappiamo bene che quando l'Unione europea introduce alcune regole, chiedendo che i nuovi Stati membri si conformino a certi standard, non è che lo fa semplicemente perché intende favorire, per esempio, una migliore protezione dei lavoratori. L'intento è certamente anche quello di limitare, almeno un poco, il social dumping dal punto di vista delle imprese. Dietro ci possono spesso essere oggi gli interessi della Germania (per dirla in modo grossolano e molto semplificato), così come in altri casi dietro poteva un tempo esserci il gioco Italia-Francia. D'altro lato, in passato la Grecia o la Spagna possono aver visto alcune delle norme imposte dall'Europa come dei limiti, dei vincoli alla possibilità di sfruttare pienamente il proprio vantaggio competitivo, benché non necessariamente questo ne abbia poi impedito lo sviluppo, come è avvenuto nel caso della Spagna, almeno per un certo periodo.

Non è quindi detto che l'imposizione di standard almeno in parte omogenei abbia effetti negativi sul piano dello sviluppo. Ma non si può negare, sottovalutare la difficoltà di riuscire a mettere assieme le convenienze delle varie parti coinvolte oggi che l'Europa è a ventotto...

Ragionando lungo questa direzione si è certamente indotti al pessimismo. È anche possibile, tuttavia, immaginare delle vie d'uscita più costruttive, a partire dalla riflessione su altre esperienze, su cui in genere non ci si sofferma abbastanza, così da trarne per analogia dei suggerimenti utili al nostro caso.

Ritengo che un fenomeno su cui riflettere sia quello, completamente diverso, degli International Framework Agreements (Ifa), cioè di quegli accordi tra le multinazionali e i sindacati globali, in cui si stabiliscono alcune regole minime valide in tutte le sedi di tutti i Paesi in cui una multinazionale è localizzata, e da estendere talvolta anche alle catene della subfornitura. Si tratta dunque di un caso di armonizzazione minima, ma universalistica, delle regole, in cui ciò che conta è l'individuazione di alcuni principi che negli accordi ci si impegna a far valere sia nei Paesi di origine delle multinazionali, sia in tutti i Paesi terzi: in altri termini, in Paesi tra loro diversissimi da ogni punto di vista. Il riferimento è in genere al programma per un lavoro dignitoso dell'Ilo. A noi può sembrare pochissimo. E infatti una gran parte di stu-

diosi di cose sindacali, ma anche di sindacalisti, snobbano questi accordi, considerandoli del tutto inutili o troppo limitati, elementari. Ma a ben guardare sarebbe già invece molto se venissero applicati, come previsto, in tutti i Paesi, specie in quelli in via di sviluppo, e potrebbero avere non piccoli effetti a catena di tipo più generale. Ritengo che spesso, quando con un po' di snobismo si critica perché si vorrebbe di più, si perda il senso della realtà.

Ora non voglio entrare nel merito di tutti i problemi che si aprono quando si vogliono considerare seriamente questi accordi: in particolare quanto questi poi siano effettivi, quanto e come (e con quali contraddizioni) i sindacati dei vari Paesi cerchino di applicarli, eccetera. Ai nostri fini, è più interessante chiedersi perché mai le multinazionali arrivino a fare degli accordi così, e perché li facciano adesso e non vent'anni fa. O perché il movimento dei lavoratori, che è sempre stato un movimento che a parole si dichiarava internazionale, non sia mai riuscito a fare niente prima.

Cercando di rispondere a queste domande, credo ci si imbatta in una cosa impalpabile, eppure molto concreta, su cui noi riflettiamo troppo poco, che è quella dell'importanza della reputazione: della reputazione delle imprese. Le imprese hanno molto bisogno – e oggi molto più di prima – di salvaguardare la loro reputazione. È una delle conseguenze della globalizzazione e insieme delle possibilità offerte dalle nuove tecnologie della comunicazione. Le nuove tecnologie hanno molte potenzialità e molte conseguenze: sia fortemente negative, ma anche fortemente positive e che noi non conosciamo ancora pienamente, che non siamo ancora riusciti a capire bene. Tra di esse vi è lo sviluppo dei social network, o dei nuovi movimenti, che sfruttano la pervasività, la velocità (e anche la casualità) con cui possono girare le informazioni. Attraverso questi canali è divenuto possibile attaccare la reputazione di qualcuno, anche di grandi multinazionali, come effettivamente è successo. E come sappiamo alcune multinazionali hanno cominciato a dover cambiare, almeno a parole, alcuni tipi di comportamento per questo. Lo sviluppo degli Ifa, oggi e non ieri, si colloca in questo nuovo contesto, in cui è la minaccia alla reputazione uno dei punti sensibili delle imprese.

A partire da queste considerazioni, ci si può allora chiedere se il problema della individuazione delle condizioni che potrebbero rendere possibile una innovazione normativa, nel senso di una armonizzazione delle regole nel campo in esame, non possa essere visto come una questione di mobilitazione dell'opinione pubblica europea sul tema.

Partendo proprio dalle difficoltà concrete che oggi le persone di diversi Paesi incontrano a causa dei limiti delle norme nazionali a tutela dei contratti non standard e che sono state messe in evidenza nel rapporto, non si potrebbe cercare di creare un'opinione pubblica europea, un vasto movimento di opinione a sostegno della necessità di modificare le regole? Non potrebbe avvenire che allora anche i governi, ma anche le imprese, possano trovare conveniente, ai fini di consenso, agire sulle norme, in una logica di armonizzazione leggera, volta quanto meno all'obiettivo di rendere più effettivo il diritto

alla mobilità delle persone all'interno dell'Europa? Si può in effetti pensare che, a seguito dello sviluppo di un vasto dibattito diffuso, che vada oltre ciò che pensano gli studiosi che tendono a rinchiudersi nelle loro torri d'avorio, si creino le condizioni sociali e politiche perché l'ipotesi di un'armonizzazione selettiva, non certo di tutto, non certo del salario, ma di alcuni aspetti di promozione di diritti, di protezione delle condizioni anche dei lavoratori atipici, possa apparire vantaggiosa e praticabile.

Certamente non potrebbe che essere un processo lungo. Ma in questo credo anche che un ruolo importante potrebbe averlo l'Inca. Devo ammettere che, per una persona come me che da moltissimo tempo – da quarant'anni – fa ricerca su tematiche di interesse sindacale e in qualche modo è vicina al sindacato, è stata una bella esperienza riflettere più da vicino sul lavoro svolto dall'Inca, quale emerge dalla ricerca e da altri scritti di tipo comparativo che ho avuto modo di leggere e che riflettono un non comune orientamento a affrontare i molti problemi che interessano i lavoratori in un'ottica intelligentemente europea e aperta all'innovazione. Questa esperienza ha rafforzato ciò che sostengo da tempo: ossia che oggi – in un contesto in cui il lavoro è divenuto più instabile e più mobile, sia nel senso che frequentemente per lavorare ci si sposta dalla sede del luogo di lavoro o che si lavora per un datore di lavoro diverso da quello da cui si è stati assunti, sia nel senso che sono aumentati i passaggi, volontari e involontari, tra posizioni lavorative e anche tra Paesi – per rappresentare i lavoratori, per dare loro voce è fondamentale l'attività svolta da un sistema presente sul territorio capace di essere punto di riferimento per affrontare gli svariati problemi che essi si ritrovano ad avere. Può anche trattarsi di problemi di tipo individuale, che riguardano però il loro lavoro.

L'organizzazione di una struttura a rete, volta a fornire ai lavoratori sul territorio informazioni, assistenza, e svariati servizi di cui hanno bisogno, e a costituire punti di incontro e accesso diffusi, può forse apparire in prima battuta un'attività un po' secondaria. E spesso è in effetti vista così da molti responsabili sindacali. Viceversa si tratta di qualcosa della massima importanza nel nuovo contesto del mondo del lavoro, poiché può aprire spazi per attirare ed entrare in contatto con lavoratori che sarebbero altrimenti molto difficili da raggiungere. Si tratta di una modalità che apre delle opportunità di azione che sono particolarmente adeguate al modo di lavorare oggi, che è appunto un modo mobile, disperso, nomade, come si legge nel vostro rapporto, in cui devi avere perciò dei terminali sul territorio che abbiano conoscenza, competenza, know-how su una vasta e complicata gamma di norme, di leggi. Si tratta di un campo in cui il problema dell'informazione e della comunicazione è fondamentale.

Ci si può chiedere pertanto se non siano proprio strutture come quelle dell'Inca, ovviamente con i sindacati e le altre organizzazioni rilevanti presenti localmente nei vari Paesi, quelle che possano provare a immaginare di dar vita a una campagna di opinione pubblica sui temi della protezione delle nuove forme del lavoro in Europa.

Ancora sulle possibilità, le prospettive di un'armonizzazione delle regole.

La parola «armonizzazione» fa paura. Perché? Perché vuol dire dover cambiare.

In questo caso abbiamo visto, ed è stato messo bene in evidenza da voi, che le logiche del coordinamento e le regole sul coordinamento delle normative, che ci sono, se effettivamente fossero poi attuate, sarebbero di per sé già molto importanti. Quello che fa problema, in effetti, non è tanto il perché non funzioni il coordinamento, ma il perché le normative degli Stati nazionali siano diverse.

È chiaro: se si prova a cercare di mettere assieme, di coordinare cose che hanno forme diverse, con grandi buchi, e distribuiti in modi non sistematici, l'esito non può che essere qualcosa di raffazzonato, senza logica. Facciamo l'esempio dei mini-job tedeschi che non godono di una serie di protezioni. La posizione di uno che ha fatto il mini-job tedesco non la posso mettere assieme a quella di uno che ha fatto in Italia un lavoro con contratto di collaborazione che ha invece alcune forme di protezione.

Che cosa si vuol dire con questo? Si vuol dire che bisognerebbe chiedere ai tedeschi di cambiare la loro legge. Questo è il punto. È possibile? È questo il problema dell'armonizzazione.

Non è la parola in quanto tale a far problema. Il problema è che per poter fare una minima armonizzazione di base, per la quale qualunque tipo di rapporto di lavoro sia dotato di una certa base di contribuzione e di diritti sociali che permetta poi al singolo quando si sposta di agganciarsi a un'altra normativa, di trasportare e sommare contributi e diritti acquisiti, si dovrebbe riuscire a cambiare le normative nazionali.

In alcuni casi vorrebbe dire introdurre qualcosa che non c'è (come nel caso dei mini-job). In altri vorrebbe dire modificare le norme esistenti: per esempio, cambiare quelle relative a quante settimane di contribuzione siano necessarie per accedere a un dato diritto, o a quanti giorni di benefit corrispondano determinati versamenti, eccetera. Sono aspetti che possono sembrare tecnicalità. Ma in realtà sono i risultati di decisioni politiche prese in ciascun Paese, che non corrispondono ad alcuna logica di chiara comparabilità con quello che è avvenuto in altri.

Proporsi di fare questo, ovvero proporsi degli obiettivi di armonizzazione delle regole, sarebbe straordinario, bellissimo, anche se ci si limitasse al minimo – è un caso, questo, in cui ci si potrebbe accontentare del minimo. Ma implica che si metta in moto un processo di mutamento. Ma promosso e guidato da chi? Dalla commissione? Dalle parti sociali? E le parti sociali sarebbero d'accordo? Gli imprenditori tedeschi sarebbero disposti a cambiare i mini-job? Non credo facilmente; e forse neanche i sindacati tedeschi. I sindacati tedeschi hanno un grande problema di rappresentanza di questi lavoratori. Per ora tendono a rimandare il problema. In fondo, i mini-job vengono visti come qualcosa di aggiuntivo, che offre delle opportunità di un secondo lavoro all'interno di famiglie in cui c'è già la tutela forte del padre-marito capofamiglia. In realtà non è poi che sia davvero così. Studi esistenti mettono in evidenza un problema che si sta facendo drammatico, ma di cui non si vuol parlare.

È per questo che è difficile. Non è la parola «armonizzazione» a far paura, a costituire un tabù. La si potrebbe chiamare in altro modo: non è questo in realtà a contare. Anzi, forse converrebbe utilizzare una parola diversa, inventarci un altro concetto, per riuscire a ottenere qualcosa, evitando di contrapporre armonizzazione e coordinamento. Potrebbe essere opportuno trovare un'altra parola, un'altra idea-forza a partire dalla quale provare a costruire un movimento di opinione, attraverso il quale, partendo dall'evidenza dei fatti e della loro assurdità, creare consapevolezza e mobilitare le coscienze, come prerequisito alla richiesta e promozione di un cambiamento.

Del resto, come rilevano alcuni degli osservatori più attenti di cose europee, ci sono cose nuove che stanno avvenendo a livello europeo, nuove aperture in campo sociale. Potrebbero aprirsi delle brecce attraverso cui fare pressioni per cercare di ottenere qualche cosa. Certamente però non subito, non rapidamente.

Può darsi in definitiva che ci siano delle possibilità, che si aprano spiragli sul terreno politico a livello dell'Unione. Bisognerà sfruttarli, ma temo che non sia facile, perché occorrerebbe chiedere agli Stati membri di modificare regole che normalmente sono di loro competenza. Perché dovrebbero farlo? A meno che non si mobiliti un forte movimento di pressione sul terreno sociale.

Libera circolazione, tra scelta e necessità

di Nicola Marongiu*

Penso che il rapporto abbia diversi pregi e, a mio parere, uno di questi è che parte da un elemento di analisi che non muove una critica all'Europa di carattere preventivo ma, misurando quanto avviene all'interno degli Stati nazione relativamente alla scomposizione del mercato del lavoro nelle diverse tipologie contrattuali e, a come queste, abbiano sistemi di copertura e di protezione sociale, individua i limiti nella possibilità che sia esercitato un diritto nell'ambito dell'Unione Europea. A mio parere questo elemento, in una fase in cui si muove una critica all'Europa, può essere una lettura importante, perché mette in luce la scarsissima omogeneizzazione della normativa degli Stati nazione e l'assenza di dinamiche proattive degli Stati nazione per tendere a una migliore omogeneizzazione al loro interno e nel rapporto con gli altri Paesi.

Quindi, la domanda, che a mio avviso scaturisce dal rapporto, è se questo non costituisca un elemento di per sé di discriminazione e se, nell'ambito dell'essere cittadino dell'Unione europea, gli stessi soggetti non possano esercitare gli stessi diritti.

Quindi, partirei da questa dimensione di carattere sociale e politico nella lettura del rapporto e dal fatto che, nell'individuare una possibile soluzione (e quindi andando oltre alla dimensione di un rapporto di ricerca che studia i vincoli delle norme, l'entità dei fenomeni), indichi anche proposte concrete. Perché è evidente che, dalla lettura e dalle cose che pratichiamo giornalmente, si compone un rebus che richiede più risposte, perché la non omogeneità dei rapporti di lavoro, delle protezioni sociali, dei vincoli di accesso alle prestazioni, ben elencati nel progetto Accessor (quali l'anzianità assicurativa, la difficoltà di totalizzazione, la esportabilità di alcune prestazioni, i limiti, i massimali che in qualche caso sono indicati), rendono non applicabili i principi di una tutela universale.

Quindi, tutto questo genera un rebus che rende inapplicabile lo strumento del coordinamento delle politiche e, dunque, pone la domanda di come a tutto ciò possa essere fornita una soluzione, individuando anche una possibile risposta che chiaramente non è soltanto nella disponibilità dei soggetti propo-

* Coordinatore Area welfare Cgil nazionale

nenti il rapporto, ma che vuole parlare, a mio avviso, alle forze sociali, alla stessa Commissione europea. La discussione sul progetto Accessor, ci impone di provare a far maturare un ragionamento circa la possibilità di una tutela di carattere minimo (nel rapporto viene indicata come zoccolo duro) riconosciuta in termini universali.

E badate, a mio parere, è un'esigenza che va contestualizzata rispetto al fatto che noi siamo in una fase in cui, oltre all'incidenza della disoccupazione, abbiamo la lunghezza dei problemi di transizione tra il «lavoro e il non lavoro» e abbiamo la durata minima dei contratti, quelli che non hanno copertura; cioè, in qualche modo, l'esigenza di una protezione sociale è anche in relazione al fatto che abbiamo un mercato del lavoro che non ha una sua dinamicità che, in qualche modo, può dare una risposta di carattere indiretto a questa assenza di tutela, che abbia una dimensione maggiormente universale perché è chiaro che, se fossimo in un'altra condizione, sicuramente questo problema verrebbe meno.

Io mi chiedo però se qualche fenomeno non possa essere maggiormente indagato: mi riferisco al problema di come l'articolazione contrattuale e la debolezza di alcuni profili contrattuali attivano processi di mobilità (libera e non subìta). Penso che il fenomeno della mobilità in Europa dei lavoratori debba essere approfondito e occorre farlo relativamente alle tipologie di lavoro standard, a quelle tipologie più praticate (penso ai servizi).

L'altro punto che, secondo me, occorre approfondire riguarda la capacità di misurare anche il fenomeno dell'esclusione dai sistemi di protezione sociale. La riforma che la Cgil ha proposto nel 2010 partiva dal presupposto di quanti sono i lavoratori scoperti da un sistema di protezione sociale all'interno di un singolo Paese. Recentemente, l'Inps ha diffuso i dati relativamente alla disoccupazione Aspi e mini Aspi. Se tu dici: «2 milioni e 400 mila prestazioni, il 33,8» stai affermando un dato enorme, ma non hai quantificato quanti soggetti sono esclusi da quella protezione. Una valutazione quantitativa ci permetterebbe di individuare con maggiore precisione l'area dell'esclusione, quali vincoli, da questo punto di vista, si determinano, e quanto tutto questo incide sulla mobilità delle persone. Quindi, a mio parere, uno degli elementi che andrebbe approfondito è l'area dell'esclusione perché probabilmente ci descrive un fenomeno che ha un'entità, a mio avviso, sottovalutata complessivamente. Il progetto Accessor pone degli interrogativi anche all'iniziativa sindacale, perché fa emergere la necessità di una elaborazione comune tra le forze sociali di ciascun Paese, su come relazionarsi rispetto alle istituzioni europee e ai singoli governi nazionali. Sul tema degli ammortizzatori sociali, in Italia, abbiamo una discussione aperta perché siamo consapevoli che non sono universali sia sotto il profilo delle tutele, in costanza di rapporto di lavoro, sia per quelle che derivano dalla perdita del lavoro. Questo stesso dibattito occorre aprirlo anche a livello di Commissione europea e, quindi, di Ces, proprio adesso che siamo alla vigilia del rinnovo del Parlamento. L'argomento degli ammortizzatori sociali può costituire un veicolo

di discussione per i soggetti che vogliono lavorare a un rafforzamento dell'Europa e dei sistemi di protezione del lavoro; questo, a mio parere, è un punto politico che occorre mettere ben in evidenza. Se non lo si fa, i processi di esclusione e di progressivo impoverimento determineranno difficoltà maggiori anche di tenuta della dimensione europea dal punto di vista dei valori.

Non si tratta di un approfondimento teorico, semplicemente di studio, ma di una riflessione che ha ricadute concrete sulla complessità del lavoro di rappresentanza che noi svolgiamo quotidianamente.

Panel del 7 febbraio 2014

Le sfide del sindacato per una Europa sociale

di Salvo Leonardi*

Quello di garantire i diritti alla sicurezza sociale dei lavoratori migranti – e di quelli atipici in particolare – rappresenta un problema non nuovo e che tuttavia è divenuto particolarmente critico in ragione di almeno tre fattori:

1) la straordinaria accelerazione dei processi di globalizzazione e dei flussi migratori che ne scaturiscono;
2) l'impressionante processo di precarizzazione del lavoro che sta investendo ovunque il diritto del lavoro e della sicurezza sociale, con la diffusione di un lavoro atipico e molto atipico, scarsamente tutelato tanto nel rapporto quanto nel mercato del lavoro;
3) l'indebolimento dello Stato sociale e del suo sistema universalistico di protezioni sociali, frutto di una pluralità di fattori che attengono, oggi soprattutto nei Paesi in deficit, alla crisi fiscale e del debito pubblico, alle politiche di austerità (coi loro piani di tagli indiscriminati), al sovraccarico di domanda, in una certa misura indotto anche dai quei processi migratori di cui si accennava poc'anzi.

1. La crisi di questi anni ha fortemente aggravato queste tendenze, erodendo il c.d. «modello sociale europeo» e scaricando sulle fasce più vulnerabili della popolazione – giovani e immigrati – il costo più pesante. Sono loro, infatti, a subire per primi le conseguenze della crisi economica, perdendo il lavoro ma anche la speranza di trovarne a breve un altro. Sono loro i più afflitti dalla precarietà del lavoro. Sono loro i meno protetti da un sistema di welfare che in larga parte li esclude, essendo stato edificato – in epoca fordista e keynesiana – a misura di un idealtipo socio-giuridico (subordinato a tempo pieno e indeterminato) che in questi anni di neoliberismo ha visto drasticamente ridotta la sua centralità, sia quantitativa che qualitativa.

Il carattere profondamente disomogeneo e asimmetrico dello sviluppo economico e sociale, a livello globale e in seno all'Ue, ingenera forti spinte migratorie, alla ricerca di quelle opportunità di lavoro e di sicurezza che in alcuni Paesi appaiono nettamente maggiori che in altri. Ciò impoverisce i Paesi di partenza, suscitando in quelli di arrivo

* Fondazione Bruno Trentin

forme sempre più diffuse e preoccupanti di sciovinismo e razzismo.

Lo Stato sociale, patrimonio ideale e politico dei partiti di sinistra e dei sindacati, viene ora strumentalmente invocato e brandito dalle destre populiste, che interpretando e fomentando il malcontento delle classi meno abbienti autoctone, pretendono di ergersi a sua difesa dinanzi al rischio di dover spartire una torta sempre più piccola con un numero sempre maggiore di richiedenti, spregiativamente additati come «turisti sociali», quando non anche «parassiti» o abusivi non invitati.

Ecco allora la richiesta montante di restrizioni alla libertà di circolazione e di soggiorno, o quella odiosa di rispedirli a casa loro, senza considerare – fra l'altro – che se ciò avvenisse, i lavoratori che ritornano nei loro Paesi d'origine o che vanno in un altro Paese, devono potersi vedere riconosciuta la garanzia che i diritti previdenziali e sociali maturati potranno seguirli, senza andare dispersi. Nonostante abbiano lavorato e contribuito perfino alla tenuta finanziaria dei regimi di sicurezza sociale da cui vengono ora esclusi.

Ha suscitato polemiche, in Germania, la recente proposta di vincolare alcune prestazioni ad una permanenza nel Paese di almeno tre mesi. Alla contestazione europea di limitare i diritti alla libera circolazione, è stato obiettato che non si vuole favorire il turismo sociale. Analoghe misure si paventano in altri Paesi nordici, nel Regno Unito, dopo la completa liberalizzazione dei flussi da Bulgaria e Romania. Un tema che peserà senz'altro sul prossimo voto europeo.

Per i lavoratori non standard, il cui numero è cresciuto a dismisura in questi anni, le cose si fanno, se possibile, ancora più gravi, risultando più deboli e incerti i loro diritti, ma ancora di più la loro portabilità da un Paese all'altro, quando non sussiste una chiara omologabilità fra le varie tipologie giuridiche e i regimi di protezione sociale da un Paese all'altro. In questi casi i principi fondamentali di parità, di esportabilità e di totalizzazione possono diventare pressoché impraticabili e inesigibili.

L'importante e originale ricerca europea promossa e coordinata dall'Inca Regno Unito, col progetto Accessor, ce ne offre uno spaccato preoccupante. E ciò non tanto – è la tesi – per i problemi legati ad una applicazione oggettiva che – nella normativa europea – prevede significativi restringimenti, ma per un diffuso deficit di tutela previdenziale e assistenziale dei sistemi nazionali (ad esempio le prestazioni speciali di carattere non contributivo), come emerge dallo studio Accessor. È inutile costruire ponti, anche molto solidi e capienti, se i territori collegati sono dei deserti (o quasi). O talmente squilibrati per grado di sviluppo da favorire una mobilità a senso unico, foriera di inevitabili reazioni di chiusura del ponte, dalla parte più progredita. Bisogna lavorare innanzitutto per popolare e mettere in sicurezza i territori collegati. Uniformarne le architetture e le norme. Le politiche di attivazione, la condizionalità e i mean tests, a livello nazionale, stanno restringendo severamente l'accesso alle prestazioni. La mancanza di una vera politica di armonizzazione fra i sistemi nazionali della sicurezza sociale, come nel caso dei requisiti

per accedere alla pensione e ai benefit in caso di disoccupazione, colpisce due volte quei lavoratori che sono al contempo atipici e migranti. In assenza di adeguate garanzie a livello sovranazionale, possono di fatto venire discriminati nell'accesso, non arrivando quasi mai a maturare i requisiti richiesti o perdendo i diritti che hanno accumulato durante il loro soggiorno nel Paese d'accoglienza, una volta che lo si è lasciato.

2. Tutto ciò deve preoccupare molto le istituzioni europee, quelle nazionali e – a livello di società civile e corpi intermedi – le organizzazioni sindacali, per ragioni che attengono alla loro natura e alla loro vocazione in tema di rappresentanza e di giustizia sociale.

Il punto di partenza dev'essere quello sancito nella Dichiarazione universale dei diritti umani, in non meno di 6 Convenzioni Ilo e in una stratificazione di Regolamenti e Direttive europee, che nell'ultimo mezzo secolo hanno fatto del diritto alla sicurezza sociale, anche nel caso dei lavoratori migranti, un diritto fondamentale della persona. Ciò è stato declinato in termini di parità di trattamento e di conservazione dei diritti maturati, che nel contesto specificamente europeo, ha fatto il paio con la libertà di circolazione dei lavoratori all'interno dell'Ue, con l'abolizione di qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità con riguardo all'impiego, alla retribuzione, alle condizioni di lavoro.

I Regolamenti dettano norme generali in materia di assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti, gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, la disoccupazione, le prestazioni familiari e l'assistenza per malattia e maternità.

Il principio di territorialità stabilisce che il campo di applicazione della legislazione in materia di sicurezza sociale è limitato al territorio del Paese che l'ha adottata.

Tale legislazione, lo sappiamo, è il riflesso dei vari modelli di welfare state tuttora presenti in un contesto macro-regionale come l'Ue. Studiosi e agenzie internazionali, da sempre, si esercitano intorno alla classificazione delle varie tipologie. Canonicamente, vi sono modelli universalistici e «socialdemocratici», in cui una elevata tassazione si riflette in prestazioni mediamente generose e di elevato livello (è il caso dei Paesi scandinavi). Con la peculiarità di sindacati che amministrano, su basi volontarie, l'assicurazione contro la disoccupazione (sistema Ghent). Vi sono modelli anch'essi di ispirazione universalistica, ma il cui nesso fra bassa fiscalità e forte condizionalità delle prestazioni, caratterizza in senso «residuale» il grado di inclusività (Regno Unito). Vi sono poi sistemi di welfare di natura principalmente occupazionale e lavorista, «corporativista» secondo la dizione di alcuni, tipico dei modelli continentali e della loro variante mediterranea.

Tracciando una mappa dei sistemi nazionali di flexicurity, la Commissione europea – nel 2007 – identificava almeno cinque sistemi: quello nordico, quello anglosassone, quello continentale, quello mediterraneo e quello dell'Europa centrorientale. L'Italia, in questo studio, veniva sorprendentemente assimilata a quest'ultimo modello, per la scarsa copertura del suo sistema di sostegno alla disoccupazione.

Al livello di mercato del lavoro, alcuni sistemi nazionali hanno tradizionalmente privi-

legiato le tutele nel rapporto di lavoro, limitando in particolare la flessibilità in uscita attraverso solide restrizioni in tema di licenziamenti individuali. Altri invece hanno spostato il baricentro sulle tutele nel mercato del lavoro – con misure più o meno generose di sussidi per la disoccupazione, la formazione e le politiche di attivazione – favorendo le politiche manageriali di flessibilità in entrata e in uscita.

Rispetto al lavoro atipico o non standard, la sua nozione è di derivazione più sociologica che giuridica. Con essa ci si riferisce a tutti quei rapporti di lavoro che si discostano dall'archetipo standard del lavoro subordinato a tempo pieno e indeterminato, intorno al quale si sono edificati i sistemi di diritto del lavoro e della previdenza sociale.

Alcune di queste forme sono relativamente comuni e comparabili, anche in ragione del fatto che apposite direttive europee ne hanno favorito un certo grado di omologazione. Si tratta del lavoro a tempo determinato, quello a part-time, quello in somministrazione tramite agenzia. Gli istituti nazionali ed europei monitorano costantemente la diffusione di questi rapporti di lavoro, il cui regime normativo tuttavia varia sensibilmente da Paese a Paese, come vario è il loro impiego. La ricerca Accessor ne dà ampio riscontro, cogliendo la varietà di formule prevalenti. Se n'è già detto e non ci torno. Trattandosi di sottotipi della fattispecie del lavoro subordinato, le loro implicazioni in termini di diritti appaiono relativamente più chiare. Anche sul versante sociale e assicurativo.

Vi sono poi altri tipi di rapporto che aggravando ulteriormente i caratteri di flessibilità dell'impiego, pregiudicano fortemente la sicurezza di lavoro e di reddito, nonché la maturazione di adeguati diritti previdenziali e in caso di disoccupazione. Fra questi si possono annoverare i «mini-jobs» tedeschi, la parasubordinazione italiana, le varie forme di lavoro autonomo economicamente dipendente del sistema spagnolo, i contratti «zero-hours» dei britannici, quelli a «titre-service» della Francia o del Belgio, un certo abuso del lavoro «studentesco» in Slovenia. Studi e ricerche ci dicono di redditi in molti casi inferiori alla soglia di povertà, convenzionalmente fissata al 60% del livello mediano di reddito di un Paese. Le condizioni di lavoro coniugano il peggio dell'autonomia (e cioè l'incertezza) col peggio della subordinazione (un sostanziale assoggettamento al potere regolativo ed economico del committente o datore di lavoro).

In casi come questi può divenire straordinariamente arduo accedere ai sussidi per i periodi di non lavoro, minando fatalmente il diritto fondamentale a un reddito che consenta di vivere e di essere pienamente cittadini. Le carriere diventano così discontinue e porose da prefigurare destini pensionistici di povertà assoluta per un paio di generazioni almeno che oggi si dibattono da un lavoretto all'altro, in uno stato di precarietà e disagio che è esistenziale, oltre che professionale. Con esiti che intaccano, oltre alla vita degli individui in carne e ossa, i fondamenti stessi della coesione sociale, della cittadinanza e della democrazia. Buona parte dei fenomeni inquietanti a cui assistiamo – quelli per i quali il prossimo maggio potremmo eleggere un Parlamento europeo pieno di formazioni politiche populiste e scioviniste – riflettono questa in-

crinatura fra aspettative di benessere e istituzioni democratiche, che per decenni hanno segnato la crescita delle nostre società.
Quando la condizione di atipicità e di precarietà incrocia quella di migrante, tutte queste criticità ne escono fortemente accentuate. Il migrante atipico, infatti, già penalizzato nel rapporto di lavoro, rischia di patire anche l'esclusione di quel poco di tutele nel mercato del lavoro, da qualche anno timidamente al centro di alcune riforme, varate proprio per ovviare al gigantesco costo umano della flessibilità neoliberista di questi ultimi decenni. Penso al godimento di alcuni sussidi una tantum per i parasubordinati o per gli interinali che non stanno lavorando. O al fatto che alcuni versamenti pensionistici effettuati in un Paese che li prevedeva potrebbero andare del tutto persi, se nel Paese in cui ci si è spostati non esiste una fattispecie analoga o per la quale certe prestazioni – avendo carattere assistenziale – sono escluse dalla normativa europea in materia di totalizzazione.

3. Tutto ciò, come accennavo, pone grandi sfide al sindacato. La diffusione del lavoro atipico da un lato e di quello migrante dall'altro produce infatti un autentico terremoto che scuote le fondamenta storiche dell'insediamento sindacale. Ne va della sua stessa capacità di esercitare ancora una rappresentanza adeguata del mondo del lavoro che cambia, interpretandone con efficacia le istanze di equità e di giustizia sociale che, sole, possono giustificarne e legittimarne ancora la ragion d'essere.
Su questo terreno impervio si gioca la partita della vita. E il sindacato deve essere capace, in tutte le sedi in cui opera, di fornire risposte adeguate al fabbisogno di rappresentanza e di tutele che monta da un universo dolente di lavoratori sempre più indeboliti e dispersi dai mutamenti che il capitale è oggi in grado di imporre nazionalmente, sfruttando le nuove opportunità che gli offre la globalizzazione da un lato e i nuovi paradigmi produttivi dall'altro. Il diritto, dal canto suo, arranca dietro, avallando più o meno convinto della ineluttabilità del degrado che stiamo attraversando. Che può fare il sindacato dinanzi a queste sfide? In che modo può inserire i diritti e le pari opportunità dei lavoratori migranti anche per ciò che attiene al pieno godimento della sicurezza sociale? Io credo che possa e debba fare almeno tre cose:

1) innanzitutto adeguare i propri modelli organizzativi alla nuova composizione socio-demografica del lavoro che cambia. Ciò è in effetti quanto si registra in pressoché tutti i movimenti sindacali nazionali, dove il c.d. organizing dei lavoratori più deboli e difficilmente organizzabili è al centro di numerosi piani di reinsediamento. Giovani, precari e immigrati costituiscono i target groups di queste politiche. Esse tendono peraltro a coincidere, come nel caso dei giovani o degli immigrati che sono quasi sempre precari. Iscriverli, rappresentarli e mobilitarli costituisce una sfida ineludibile per ragioni che sono quantiative e qualitative. Bisogna arginare l'emorragia di iscritti attivi ma al contempo occorre riposizionare la mappa dei propri presidi, delle proprie casematte; pena: una segregazione generazionale e settoriale che ci condannerebbe all'irrilevanza nell'arco di non più di 20 anni. Iscrivere e in-

serire atipici e immigrati nell'organizzazione, come si è in parte visto con la presenza delle donne, è condizione indispensabile per fare in modo che le loro istanze trovino un reale e convinto investimento politico da parte dell'organizzazione. Ciò richiede risorse umane e finanziarie e questo, di per sé, può suscitare resistenze. Che si aggiungono alla preoccupazione di avallare, rappresentandoli, tipologie lavorative di cui si avversa l'esistenza. Così è stato per il lavoro interinale in alcuni sindacati tedeschi o francesi, salvo poi porli al centro di vere e proprie campagne di tesseramento. Così è stato per le nostre parasubordinazioni o partite Iva, rispetto alle quali i sindacati italiani e la Cgil in particolare hanno fatto scelte impegnative e coraggiose, scontando al proprio interno non del tutto sopiti malumori. Anche l'apertura verso gli immigrati, oggi relativamente incontroversa, ha scontato storicamente aspre chiusure protezioniste, nei sindacati di alcuni Paesi di arrivo. Sono dilemmi organizzativi e politici che i sindacati dovranno risolvere, ma che per le cose di cui stiamo discutendo rappresentano una condizione propedeutica.

2) Rappresentare sindacalmente il lavoro atipico e dei migranti necessita di quel mix di rappresentanza collettiva e servizi individuali ben noto a organizzazioni che intrecciano continuamente contrattazione e assistenza legale, mobilitazione e formazione. Dinanzi a lavoratori particolarmente vulnerabili e dispersi, i servizi individuali possono certamente ovviare a ciò che altrimenti ha sempre visto nel luogo di lavoro il cuore pulsante dell'azione sindacale. Oggi molti sindacati hanno organizzato propri uffici specializzati per i migranti, alcuni hanno creato federazioni ad hoc per gli atipici, altri per i giovani.

In questo panorama spicca indubbiamente per originalità e intraprendenza il modello italiano del Patronato, di cui l'Inca è l'incarnazione più antica e strutturata. Diversamente che in altri modelli paragonabili, i Patronati italiani offrono servizi universali a iscritti e non iscritti, a lavoratori e semplici cittadini. Ma soprattutto, sono il caso di gran lunga più significativo di una assistenza sindacale effettuata fuori dai propri confini nazionali. L'Inca dispone oggi di 108 uffici in 25 Paesi. Ed ha come obiettivo proprio quello di rendere effettivi quei diritti internazionali ed europei in materia di totalizzazione e portabilità della sicurezza sociale. Non è un caso che progetti come «Tesse», «Esopo» e ora Accessor, siano stati concepiti e portati con successo a termine da questa organizzazione.

Si tratta di capire se, insieme all'esportabilità dei diritti, si possa immaginare l'esportabilità di un modello così anche in altri sindacati. E in special modo fra quelli dei Paesi di emigrazione. Certo, servono leggi – come quella italiana – che favoriscono un'esperienza così. E molti paesi di emigrazione non hanno oggi legislatori disposti a fare questo investimento, laddove i sindacati sono troppo poveri per provarlo autonomamente. Si potrebbero usare gli accordi bilaterali come un'occasione per fare delle esperienze comuni. Pensare a delle convenzioni fra sindacati nazionali e uffici di rappresentanza diplomatica. Di sicuro,

la best practice italiana ha da parlare anche ad altri sindacati nazionali.

3) Infine, occorre maturare con convinzione l'idea che la mobilità del lavoro può portare benefici diffusi in termini di efficienza dei mercati del lavoro e di equità rispetto alla riduzione delle disuguaglianze interne e globali. Certo, è innegabile come una accezione puramente individualistica della libertà di circolazione possa provocare qualche stress a sistemi di welfare concepiti in una chiave fortemente collettiva e statuale. Ma i vantaggi appaiono ancora superiori agli svantaggi. Occorre dunque riflettere e fare opera di chiarezza rispetto al ruolo svolto oggi dalle popolazioni immigrate sulla tenuta dei nostri sistemi produttivi e previdenziali.

4) I sindacati europei devono poter parlare, anche su questo, con una voce sola, che sia più forte di quanto non sia stato – su questo e altro – finora. È indispensabile, soprattutto, uscire nella teoria prima ancora che nella pratica da quel «nazionalismo metodologico» che ci porta spesso a pensare che a problemi nazionali e locali possano oggi esserci risposte efficaci e durevoli a livello nazionale. Bisogna intensificare lo sforzo reciproco di conoscenza e pratica comparativa. Rispetto alla quale, un'occasione come questa, come la ricerca Accessor, svolge un ruolo prezioso e meritorio.

4. Chiederei dunque ai colleghi e ai compagni quattro cose:

a) Tenuto conto delle caratteristiche specifiche del lavoro atipico nel vostro Paese, quali sono i tratti di maggiore criticità che emergono in materia di sicurezza sociale?

b) Quali sono le politiche di organizing e di servicing del sindacato per rappresentare i bisogni individuali e collettivi dei lavoratori atipici e migranti?

c) Quali infine le strategie sindacali per una politica nazionale di riforma del welfare, capace di includere ciò che fino ad oggi è rimasto ai suoi margini su previdenza e disoccupazione?

d) Come immaginano di agire a livello europeo, fra autonomia dei sistemi nazionali ed esigenze di coordinamento, se non anche di armonizzazione?

Le forze motrici del cambiamento

di Ricard Bellera Kirchhoff *

Questo rapporto costituisce sicuramente un ottimo punto di partenza per fare la distinzione tra due strategie: da un lato, l'armonizzazione e l'introduzione di norme di tutela minime per combattere le conseguenze negative del lavoro atipico dei lavoratori in mobilità; dall'altro, quali sono le proposte per la definizione di un denominatore comune dei principi fondamentali che scaturiscono dal coordinamento dei sistemi di tutela sociali e dalla sensibilizzazione degli attori sociali.

Sull'armonizzazione, credo sia molto importante riflettere non tanto su quella esistente, ma su un modello che può svilupparsi verso il basso o verso l'alto. Verso l'alto significherebbe avere o cercare di avere una stessa tipologia di modello, il migliore. Verso il basso è, invece l'armonizzazione che abbiamo e che è stata determinata da una crisi economica sempre più pesante, che ha determinato una riduzione degli stipendi, percentualmente sensibile (circa il 27%), in Europa.

L'armonizzazione avviene a due livelli attraverso una condivisione della stessa strategia, cioè la governance europea, la deregulation, la privatizzazione, la precarizzazione che rappresentano le forze motrici del cambiamento degli attuali sistemi.

Se ci concentriamo sulla governance, in Europa abbiamo la strategia Europa 2020 con il semestre europeo e con un contenuto ideologico estremamente chiaro attraverso l'indagine che è stata lanciata nel 2011 e che comunque, per il 2012, 2013, 2014 è stata rinnovata. Un contenuto che possiamo ritrovare anche nei memorandum di intesa, nei protocolli che sono stati siglati, nonché nei diversi accordi tra i ministri dei vari Paesi, nelle condizioni dei crediti che vengono accordati agli Stati e nei patti che, noi ci auguriamo, non verranno introdotti a livello europeo in quanto si determinerebbe un cambiamento non soltanto per i Paesi che considerano questo tipo di patto problematico, ma anche per quei Paesi che dovrebbero introdurre degli adeguamenti strutturali.

Sulla mobilità ci sono alcuni elementi comuni da un punto di vista ideologico; innanzitutto l'adeguamento verso il basso dei salari della funzione pubblica, una deregulation del mercato del lavoro, con una riduzione delle prestazioni legate alla disoccupazione, la diminuzione delle agevolazioni, l'au-

* Comisiones Obreras de Catalunya, Spagna (Testo non rivisto dall'Autore)

mento dell'età pensionabile, la trasformazione del lavoro atipico in un lavoro tipico in questa moderna visione del mercato del lavoro e poi, da ultimo, un altro punto estremamente importante per la mobilità: la contrattazione collettiva. Purtroppo, assistiamo ad una riduzione della contrattazione, come ad esempio è avvenuto in Portogallo e in Spagna, dove 3 milioni di cittadini si sono visti ridurre la copertura dal 70% al 45%. In alcune aziende, si è aperta la possibilità di negoziare gli accordi di lavoro al di fuori della contrattazione collettiva, riducendo così la capacità contrattuale dei sindacati nello stabilire norme, diritti ecc.

Quindi, l'effetto immediato è che stiamo perdendo coesione in Europa: in Paesi come la Spagna la disoccupazione è arrivata ormai al 26 per cento e si è affermata una contrazione degli stipendi e delle garanzie sociali che fanno aumentare sensibilmente la mobilità.

Che cosa possiamo fare? Innanzitutto, cambiare in qualche modo la governance economica. Abbiamo bisogno di un Parlamento che abbia maggiori competenze così come abbiamo bisogno di rafforzare il dialogo sociale. Questo è ciò che tutti i nostri sindacati faranno fino al mese di maggio. E a coloro che si candideranno al Parlamento chiederemo di poter condurre questo nuovo semestre europeo facendosi portavoce delle nostre esigenze e delle nostre richieste.

In secondo luogo dovremmo, a livello di contenuti, garantire che la indagine annuale sulla crescita sia definita dal Parlamento europeo. Quindi abbiamo bisogno:

– di un protocollo sociale, come quello richiesto dalla Ces;
– di un social compact;
– di un piano di investimenti come quelli proposti dalla Ces;
– di un maggior dialogo sociale.

La direttiva sulla consulenza, per esempio, prevede degli accordi che risalgono agli anni Novanta però poi, successivamente, c'è stata tutta una serie di intese autonome, di conquiste come quella sui congedi parentali di cui bisogna tener conto.

Dovremmo lavorare anche nell'ambito degli accordi transnazionali quadro e, soprattutto, sul trasferimento intra-aziendale con i Paesi terzi, per il rispetto delle parità di trattamento a livello lavorativo ed economico. Dobbiamo intervenire e partecipare nella deregulation sulla mobilità. Ci sono orientamenti nella Commissione che stanno andando nella giusta direzione, come per esempio, la direttiva che riguarda una comunicazione per facilitare l'esercizio dei diritti e, soprattutto, il rafforzamento di quelli sanciti, contenuto nell'articolo 45 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e nel regolamento del 2011.

Abbiamo un codice europeo di condotta che dovrebbe coinvolgere i lavoratori in tutte le decisioni che hanno a che fare con l'occupazione.

Abbiamo il Global Compact per la promozione della cultura della cittadinanza d'impresa con i fondi europei di investimento e strutturali che devono coinvolgere le parti sociali nella preparazione, nell'attuazione, nel monitoraggio e nella valutazione dei programmi di partnership e nei relativi accordi.

E poi c'è una direttiva, la comunicazione 2.306, emanata recentemente, che introduce

il concetto di mobilità equa e volontaria; un concetto molto importante che, però, nei «considerando» (II° punto, art. 2) non la definisce in modo chiaro e inequivocabile. Sarebbe molto importante, infatti, specificare meglio cosa si intende per qualità della mobilità e, quindi, chiarire anche quale deve essere il ruolo delle parti sociali nella valutazione e nel miglioramento di questo concetto e, soprattutto, definire l'impegno di Eurostat per cercare di analizzare e fornire informazioni più puntuali, visto che la sua ultima relazione sull'argomento risale al 2007.

È necessario lavorare sul dialogo sociale, sulla contrattazione collettiva e su quella di secondo livello.

Per quanto riguarda i servizi offerti dai sindacati, è necessaria una maggiore consulenza. In Spagna, ad esempio, abbiamo attivato uno sportello per le informazioni ai lavoratori immigrati che è stato trasformato in uno sportello per la mobilità dei lavoratori internazionali in ingresso e in uscita.

Un'altra cosa importante su cui ci siamo impegnati è sul livello di percezione della mobilità e, quindi, all'interno della Comisiones Obreras, abbiamo un comitato sindacale che fornisce consulenze ai lavoratori per evitare l'emarginazione dei diritti e per sviluppare e promuovere campagne di informazione anche all'interno dei nostri sindacati.

In Svizzera, il referendum sulla mobilità è stato sollecitato dalla presenza di 60mila lavoratori italiani che, nell'ambito di Tesse, ogni giorno si spostano verso la Svizzera ricevendo stipendi più bassi rispetto a quelli dei residenti. La risposta della Svizzera sarà quindi scontata perché in questo caso, la mobilità, usata come dumping sociale, anziché rafforzare la coesione in Europa, la distrugge. Dobbiamo, quindi, essere consapevoli del valore che la mobilità può apportare ed operare in tal senso con una concreta strategia sindacale fondata sulla libertà dell'individuo, sull'uguaglianza e sulla fratellanza. Liberté, Égalité, Fraternité sono i tre principi assolutamente potenziali che danno senso alla lotta per le conquiste sociali. Sono 180 anni che i francesi lo dicono ed è proprio quello di cui abbiamo bisogno in questa nostra nuova concezione dell'Europa sociale.

L'abuso del lavoro atipico

di Daniel Capellaro*

Vorrei sottolineare che il Dgb non è un sindacato: il Dgb è l'associazione della gente o la confederazione sotto la quale sono organizzati gli otto più grandi sindacati tedeschi, con circa 6 milioni di iscritti. Il Dgb è anche il fulcro politico di questi sindacati. Io lavoro come avvocato per il Dgb Rechtsschutz, che è un'impresa consociata. Il mio compito è di rappresentare gli iscritti a questi otto sindacati, nel settore del diritto del lavoro e del diritto sociale. Per questo non posso parlare esattamente del punto di vista dei sindacati sul tema del lavoro atipico ma, nonostante ciò, conosco la loro opinione che è contro il lavoro atipico e ne sono un'evidente dimostrazione le innumerevoli discussioni pubbliche e le campagne informative organizzate per far conoscere la loro netta posizione contraria soprattutto da parte della Ig Metall.

Nel mio lavoro di giurista, invece, devo accettare questa tipologia di lavoro visto che in Germania è regolata per legge, anche se ogni giorno mi cimento per interpretare la legge in favore dei lavoratori.

Per darvi un'idea della mia esperienza su questo versante, devo onestamente dire che ho pochissimi casi riguardanti il lavoro atipico. E questo per due motivi: il primo è che i lavoratori atipici hanno paura di perdere il lavoro e, quindi, difficilmente avviano un'azione legale contro il proprio datore di lavoro; il secondo è che in Germania questi lavoratori non sono organizzati nei sindacati. Per quanto riguarda il mini job ritengo che non sia una cosa assolutamente negativa. Non lo è, ad esempio, quando integra le entrate familiari, mentre è, invece, assolutamente negativo quando il mini job rappresenta l'unica fonte di reddito.

Quindi, il problema non è il lavoro atipico, ma il suo abuso. Un abuso, una sopraffazione a cui devono sottostare soprattutto giovani, donne, immigrati. Ed è questo uno dei motivi per cui in una Europa con tanti Paesi diversi tra loro, che hanno strutture, storie, attitudini differenti, è necessario avviare un processo di armonizzazione dei sistemi di protezione sociale.

Consentitemi un'ultima riflessione. Quando noi parliamo di questa armonizzazione si deve essere coscienti che l'idea originale dell'Europa unita era soprattutto un'idea economica. Questo era l'obiettivo. In una società europea con tanti variegati aspetti economici e sociali, dobbiamo essere competitivi, soprattutto, se si guarda verso Oriente, per esempio la Cina, dove non esistono processi democratici come quelli europei.

* Dgb Rechtsschutz GmbH, Germania (Testo non rivisto dall'Autore)

L'importanza dell'informazione

di Claude Denagtergal*

Vorrei innanzitutto ringraziare l'Inca e la Cgil per averci affiancato fin dall'inizio, per aver affiancato la Ces e non soltanto in questo progetto così importante, ma anche in occasione del progetto precedente, perché è fondamentale risolvere i problemi globali partendo da un approccio europeo. È questo quello che stiamo cercando di fare anche attraverso progetti di questo tipo.
Ho seguito tutte le fasi del lavoro e vorrei anche farvi i complimenti per i risultati ottenuti, per le prospettive e per le proposte che sono contenute all'interno di questo rapporto. Abbiamo degli studi accademici che possono offrirci le loro osservazioni, ma spesso non sono in grado di fornici quelle indicazioni profonde e concrete di cui necessitiamo. Oggi con questo rapporto siamo andati oltre e quello che faremo da oggi in poi è un'altra storia.
Vorrei, quindi, parlare una volta ancora della crisi europea che, purtroppo, non è ancora finita nonostante le dichiarazioni rassicuranti e i piccoli segni di ripresa che provengono anche dalla Grecia. Tuttavia, il recente passato, che è stato così disastroso, ci induce ad essere ancora prudenti; c'è molta strada da fare per poter ritornare ai livelli di crescita economica più sostenuti. Abbiamo detto che nell'agenda europea la mobilità delle persone occupa un posto rilevante, ma non si definisce mai che cosa è una vera e giusta mobilità. Sappiamo che il problema è molto sentito, abbiamo sottolineato spesso gli ostacoli alla mobilità, alla libertà dei movimenti, ma soprattutto le difficoltà che incontriamo per l'affermazione di un sistema di sicurezza sociale europeo.
Per quanto riguarda i lavoratori atipici, è indispensabile definire quali sono i diritti che vogliamo affermare per cercare di raggiungere un'applicazione dei trattamenti che siano uguali a quelli dei lavoratori cosiddetti tipici. Questa è una sfida e, come tale, deve essere raccolta; dobbiamo organizzarci, essere informati e informare i lavoratori atipici ancora più di quanto, come Ces, abbiamo fatto finora. Il problema è come contattarli, come riuscire ad intercettarli e parlare con loro. I lavoratori migranti, infatti, provengono da culture diverse e, dunque, anche da culture sindacali diverse; ed è comprensibile la loro ritrosia nel rivolgersi ad un sindacalista in un Paese diverso dal proprio; soprattutto perché hanno paura di perdere il posto di lavoro. Una problematica, questa, condivisa anche dai cittadini europei che provengono da Paesi di nuovo accesso.
La strada che il sindacato ha di fronte è, dun-

* Etuc/Ces (Testo non rivisto dall'Autore)

que, molto lunga e difficoltosa, segnata anche da quei fenomeni di xenofobia e di razzismo che stanno purtroppo diffondendosi ormai a macchia d'olio in tutta Europa.
Sul versante istituzionale europeo, dobbiamo affrontare le problematiche riguardanti i regolamenti e, soprattutto, il mancato coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, che provoca ancora troppi divari e differenze tra i lavoratori. Vorrei richiamare l'attenzione sul fatto che la Commissione, solo due anni fa, ha proposto di armonizzare i sistemi pensionistici, ma la reazione è stata negativa: si sono subito scatenate le polemiche perché questo implicava anche un allungamento dell'età pensionabile. Quindi, forse, è meglio adattare e adeguare i regolamenti.
Abbiamo già sottolineato l'importanza di occuparci dei contratti atipici, ma dobbiamo anche affrontare il problema della nuova forma di mobilità. Una mobilità che vede due tipologie di lavoratori con problematiche diverse: una investe persone con un'alta specializzazione, con contratti specifici; la seconda riguarda i lavoratori migranti con bassa specializzazione. Quindi, quando parliamo di lavoratori migranti e dei loro problemi, dobbiamo sapere che parliamo soprattutto di quest'ultima tipologia di lavoratori.
Sappiamo quanto sia fondamentale il dialogo sociale per risolvere gran parte delle problematiche, ma a livello europeo purtroppo questa sensibilità manca; il nostro è diventato una sorta di monologo, quando parliamo di mobilità, o di lavoratori atipici. Quindi, la nostra azione si deve sviluppare a livello nazionale, a livello di impresa, mentre a livello europeo, forse dovremmo rivedere la direttiva esistente sul lavoro atipico per far sì che includa, in una maniera più efficace e giusta, anche quegli elementi relativi ai diritti e ai benefici di sicurezza sociale, soprattutto, per quanto riguarda i lavoratori migranti, i lavoratori mobili. Forse questa è la maniera per procedere, per andare avanti nel futuro.
Infine, per quanto riguarda il ruolo della Ces, è fondamentale, dal mio punto di vista, continuare a lavorare nella comunicazione, nella diffusione delle informazioni, rafforzando quello che abbiamo fatto finora, nel «networking» (la rete) perché ci offre la possibilità di ampliare e recepire tutte le esperienze, consigli e pareri sui «lavoratori mobili», migranti anche da Paesi terzi. È fondamentale, dunque, l'azione che deve essere rafforzata aprendo uffici, sportelli e fornendo informazioni ai lavoratori migranti, ai lavoratori mobili per quanto riguarda le questioni di lavoro, di tassazione, di previdenza sociale, affinché emergano quei diritti ancora non conosciuti.
Infine, abbiamo il contratto sociale, il social compact, il memorandum, i candidati per le elezioni europee. Quindi, dal punto di vista politico, viviamo un momento strategico perché le elezioni ci offrono l'opportunità, a qualunque livello (locale, regionale, nazionale, europeo), di veicolare le nostre richieste per cercare di fornire quante più risposte possibili a tutti i problemi e alle sfide che abbiamo e dobbiamo affrontare.
Sarà, quindi, nostra cura fare in modo che i risultati del vostro studio vengano utilizzati in maniera appropriata, vengano messi a disposizione dei vari comitati della Ces, a tutte le entità, a tutte le istanze, a tutti i forum e i consessi dove questo può essere utilizzato.

La tutela possibile

di Fanette Duchesne*

La Fgtb è una confederazione di sindacati di rappresentanza dei lavoratori privati e pubblici. La percentuale media di affiliazione, in alcune categorie, raggiunge anche il 70 per cento degli occupati. Questo alto tasso di sindacalizzazione si spiega, in parte, con il fatto che i pensionati restano affiliati anche quando lasciano il lavoro e che i disoccupati possono ricevere un sussidio attraverso i nostri servizi. Quindi, se eliminiamo queste due categorie, il tasso di affiliazione scende al 50 per cento.

Da vent'anni a questa parte organizziamo ogni settimana i «Droit des étrangers», (Diritti degli stranieri). È un servizio di consulenza legale e giuridica aperto ai migranti che vengono a lavorare nel nostro Paese e che ci permette di poter entrare in contatto con loro, farci conoscere e conoscerli anche e soprattutto attraverso un'offerta di servizi di primaria necessità (richiesta della nazionalità belga, del permesso di lavoro, ecc.), ma che ci offre l'opportunità di far loro capire che entrare in una sede sindacale significa non essere più soli, significa poter acquisire conoscenza dei propri diritti in materia di lavoro, sanità, assistenza e di poterli esigere.

Abbiamo cominciato a difendere i cosiddetti lavoratori informali quando hanno dei problemi con i loro datori di lavoro, quando sono sottopagati, ecc. Il nostro però è un compito difficile perché si scontra contro la paura di perdere il proprio lavoro e il diritto di rimanere nel Paese ospitante. Infatti, in Belgio, pur esistendo la possibilità anche per chi non ha il permesso di soggiorno o il permesso di lavoro, di pretendere il giusto stipendio, una volta vinta la causa legale, esiste il rischio di espulsione.

Come sapete, la Commissione europea aveva in agenda l'incremento della mobilità e, in questo senso, erano stati destinati dei fondi per organizzare i necessari servizi di informazione e comunicazione rivolti ai lavoratori e alle lavoratrici. Oggi, però, in aperta contraddizione con quanto deciso precedentemente, è stata decisa la diminuzione della disponibilità finanziaria per l'incremento di questi servizi, dando priorità ad altre tematiche.

Vorrei aggiungere qualche parola su un progetto che abbiamo in fieri. Nonostante in Belgio il tasso di astensione al voto sia al 10%, abbiamo deciso di avviare una campagna di sen-

* Eures Fgtb Belgio (Testo non rivisto dall'Autore)

sibilizzazione che culminerà con la manifestazione European demonstration che si terrà il 4 aprile a Bruxelles, per far conoscere le sfide dell'Europa, per combattere la sfiducia, per far capire che l'Europarlamento avrà voce in capitolo nel processo legislativo in materie come il mercato interno, l'ambiente, i trasporti, l'agricoltura, la protezione dei consumatori, le libertà civili e, dunque è nell'interesse di tutti i cittadini europei recarsi alle urne.

Nuove e vecchie migrazioni

di André Fadda*

Ringrazio in particolar modo l'Inca Francia, con cui abbiamo avviato già da tempo un proficuo rapporto di confronto e sviluppo sinergico dell'attività, per aver consentito alla nostra organizzazione di partecipare a questi lavori. Io rappresento l'Unione sindacale dell'interim Cgt e cioè l'organizzazione che, nell'ambito della Cgt, dagli anni '70, organizza i salariati interinali e soprattutto i lavoratori temporanei interinali.

La crisi economica strutturale che ha colpito l'Europa e, soprattutto, la gestione di tale situazione, ha messo in evidenza che la costruzione dell'Europa sociale ha un futuro cupo. E lo vediamo con la flexicurity e con la cosiddetta flessibilità in uscita, con i massicci piani di licenziamenti come mai si erano visti in passato e che, d'altra parte, sono considerati dagli Stati come condizione necessaria per la crescita. Al tempo stesso, i lavoratori migranti diventano le prime vittime di questa politica di abbassamento del costo del lavoro. Il salario sociale o socializzato, come lo chiamiamo, così come le conquiste sociali, sono diventati, in Francia così come nel resto d'Europa, il bersaglio che va abbattuto.

La precarizzazione massiccia, determinata dai licenziamenti in massa, non costituisce il risultato della crisi bensì il mezzo per ridurre il costo del lavoro e polverizzare i salariati, gli stipendiati, i dipendenti innescando una inevitabile guerra tra poveri.

Quindi, possiamo parlare di lavoro atipico laddove l'atipicità è diventata la norma? Noi riteniamo che, negli ultimi dieci anni, siamo passati dal banco di prova e dalla sperimentazione organizzata dal Patronato, all'attuazione e alla generalizzazione della precarietà, della flessibilità e della mobilità. E, di fronte a questa situazione, è opportuno sottolineare due categorie di lavoratori che sono maggiormente vulnerabili, ovverosia i lavoratori distaccati da un Paese all'altro e i lavoratori senza documenti.

In Francia, i principali settori che fanno ricorso ai lavoratori distaccati sono: l'edilizia con il 44 per cento; l'industria con il 25 per cento e, infine il lavoro interinale con il 20 per cento.

La Cgt è molto attiva in questo campo da diversi anni per sostenere e aiutare i lavoratori precari che, in Francia sono 2 milioni e 200mila; la gran parte questi lavoratori viene assistita dall'Unione sindacale dell'interim che esiste dagli anni Settanta.

* Usi Cgt, Francia (Testo non rivisto dall'Autore)

Dobbiamo sapere che, sin dagli anni Settanta e, in particolar modo negli anni Ottanta, tutta una serie di lotte, condotte da parte degli stessi lavoratori interinali, hanno consentito loro di imporre alcune garanzie collettive, facendo in modo che lo status del lavoratore interinale francese fosse il migliore esistente in Europa. Siamo riusciti a imporre l'accesso alla formazione professionale compreso tra due missioni, cioè quando praticamente un dipendente è in disoccupazione e riesce comunque a percepire una retribuzione; siamo riusciti a imporre il salario sociale, il diritto sindacale. Una serie di conquiste, dunque, che ci hanno consentito di rafforzare la nostra azione sindacale.

Abbiamo anche avviato un censimento delle agenzie e delle imprese di lavoro temporaneo straniere, per supervisionare le condizioni di vita e di lavoro di questi lavoratori e sensibilizzarli rispetto ai diritti previdenziali e assistenziali.

In molti anni, questa esperienza ci ha permesso di avviare diversi livelli di intervento; a questi lavoratori abbiamo fornito una informazione mirata sui loro diritti, anche tradotta nella loro lingua; consapevoli che, molto spesso, la comunicazione costituisce un ostacolo altrettanto importante quanto quello di perdere il lavoro. Abbiamo garantito l'assistenza legale per sostenere le loro rivendicazioni e li abbiamo aiutati a organizzarsi, ma soprattutto ad integrarsi nel sindacato, condizione imprescindibile per poter acquisire una parità di trattamento per tutti e a tutti i livelli.

Lavoriamo anche sulla contrattazione collettiva per poter aver accesso a tutta una serie di informazioni che riguardano per esempio i lavoratori in subappalto, i distaccati, e poter imporre accordi al fine di evitare la discriminazione e migliorare l'integrazione.

Di fronte alla disoccupazione crescente, nonché alla migrazione e alla mobilità delle persone, che hanno un impatto negativo sulle popolazioni locali, il sindacato si è assunto la responsabilità di attivarsi sul posto di lavoro, al fine di sensibilizzare i lavoratori per cercare di contenere, con tutti i mezzi possibili, l'ascesa del razzismo, del fascismo e della xenofobia. In Francia, ad esempio, la penetrazione del fascismo è una realtà diffusa. I fascisti hanno iniziato a infiltrarsi nelle organizzazioni sindacali; cercano di dividere, di separare i lavoratori mettendoli gli uni contro gli altri, puntando il dito sul lavoratore immigrato, che viene accusato di essere il principale responsabile della disoccupazione.

Come organizzazione sindacale riteniamo che questa sia una lotta ideologica che dobbiamo assolutamente combattere perché la parità dei diritti va non soltanto difesa, ma addirittura migliorata evitando che ci sia uno scontro tra i lavoratori. È un compito estremamente difficile, ma non siamo da soli; infatti, con altre organizzazioni sindacali francesi, siamo riusciti a lanciare una campagna di informazione sui posti di lavoro contro l'estrema destra.

Tuttavia, oltre a difendere i diritti in vigore, bisogna conquistarne di nuovi. Prendiamo ad esempio, i lavoratori immigrati con più di 55 anni, originari dell'Unione europea o di Paesi terzi. Studi recenti affermano che in Francia questa popolazione tende a invecchiare sempre di più, nonostante il via vai con i Pae-

si di origine, e presenta rischi sempre crescenti di precarietà e di isolamento; hanno enormi difficoltà ad accedere ai servizi e ai diritti; soffre di una salute sempre più cagionevole rispetto al resto della popolazione e, soprattutto, non sempre ha una discreta padronanza della lingua francese. Ebbene, se a tutto ciò si aggiunge un infortunio sul lavoro o una malattia professionale, le loro condizioni si aggravano per la difficoltà di accesso alla sanità e ai diritti sociali che influenzano negativamente sulla possibilità di poter condurre una vita sociale normale.

Le strategie di riforma dello Stato sociale in Francia e anche la volontà della Commissione europea di privatizzare e di regolarizzare i servizi, gli istituti della previdenza sociale (ricordatevi che la direttiva Bolkestein, qualche anno fa, prevedeva la liberalizzazione e soprattutto l'affidamento ai privati dei servizi sanitari e dei servizi di assistenza sociale), accentueranno queste difficoltà ed escluderanno maggiormente i lavoratori immigrati e anche i lavoratori locali. Quindi, sono tutti elementi di cui dobbiamo tenere conto anche se il nostro compito è quello di difendere tutti i lavoratori, senza alcuna esclusione perché il lavoro e i diritti connessi devono essere garantiti a tutti.

Nel terminare il mio intervento vorrei sottolineare, quindi, l'importanza di un'elaborazione comune dell'azione sindacale a livello europeo per l'affermazione e la difesa dei diritti che non può prescindere da una scelta di armonizzazione delle misure di protezione sociale verso l'alto.

Lavoratori atipici, figli di un Dio assente

di Claudio Treves*

Dobbiamo purtroppo prendere atto che, soprattutto dopo l'allargamento del 2002, a livello comunitario è stata fatta la scelta della competizione fra i diversi Paesi giustificandola con il fatto che questa avrebbe permesso ai sindacati di ottenere più diritti, avrebbe aumentato la produttività e la profittabilità delle imprese e, quindi, si sarebbero fatti passi avanti verso la effettiva armonizzazione dei diritti. Io penso che si sia trattato di una scelta sbagliata. Un documento della direzione economica della Commissione nel 2003-2004 sottolinea che, a fronte di un allargamento violento e di una moneta unica, l'aggiustamento/armonizzazione si fa sul mercato del lavoro, sulle politiche salariali e sulle politiche del mercato del lavoro.

Allora, non dobbiamo «meravigliarci» se la spinta verso la precarizzazione abbia ricevuto in quegli anni, prima ancora dello scoppio della crisi, un potente impulso.

Cercherò di non usare il termine «lavoro atipico perché penso che confonde rispetto ai problemi della portabilità, della trasferibilità dei diritti sociali, dei diritti appunto fondati sulla contribuzione. È più logico, io credo, ragionare sulle sezioni classiche dei rapporti di lavoro: lavoratori dipendenti, lavoratori non dipendenti e «figli di un dio assente».

Nel caso del lavoro dipendente precario (part-time, lavoro a zero ore, rapporti a termine), il problema fondamentale è quello del raggiungimento dei requisiti di accesso. In Italia è noto che, per avere accesso all'indennità di disoccupazione, bisogna avere, nell'ipotesi minimale, 13 settimane di contribuzione. Ma questo requisito, nel caso in cui io lavori soltanto il sabato in una pizzeria per 4 ore la sera, significa che, grosso modo, ci devo mettere un intero anno di lavoro per raggiungere un accredito equivalente a 13 settimane, ma il diritto, anche se irraggiungibile, mi è riconosciuto dall'ordinamento... Se io invece sono un collaboratore a progetto o a partita Iva, il sistema non mi riconosce la possibilità di avere un sussidio in caso di disoccupazione, perché formalmente non sono soggetto a quel rischio in quanto lavoratore autonomo...

Allora mi sembra molto più «coerente e logico», nella predisposizione di una iniziativa sindacale, fare riferimento non al termine «atipico», che è un termine appunto nebbioso, ma provare ad individuare, tipologia per tipologia, dove sono gli ostacoli che possono essere di natura quantitativa (non raggiungi-

* Segretario generale Nidil Cgil (Testo non rivisto dall'Autore)

mento dei requisiti) o addirittura qualitativa, nel senso che il lavoratore non rientra nella platea delle persone prese in considerazione.
Poi c'è la terza fattispecie, quella dei «figli di un dio assente» e cioè i mini-job, e qui non parliamo solo della Germania, ma anche dell'Italia perché i lavoratori pagati con il voucher sono esattamente figli di un dio assente, nel senso non hanno gli stessi diritti degli altri, spesso lavorano più ore percependo uno stipendio inferiore; inoltre non hanno ferie e malattie retribuite.
Ricordo, in base a una demente circolare ministeriale, che oggi è possibile impiegare i lavoratori pagandoli con voucher in qualunque settore e per qualunque attività purché si stia al di sotto del limite economico di 5mila euro a prestazione. Ed è di questi giorni la segnalazione che in un albergo di Palermo dove il portiere, andato in pensione (e se non c'è una figura tipica di un albergo che non sia il portiere è difficile pensare che altro ci possa essere) è stato «sostituito» da un disoccupato al quale è stato detto: «Tu fino a 5mila euro vieni pagato con i voucher».
Apro e chiudo una parentesi. Non è detto che anche il lavoro tipico non incorra in problemi di accesso e trasferibilità dei diritti. Quando, nella mia vita precedente al 2008, costruimmo la proposta della Cgil sugli ammortizzatori sociali, constatammo (stiamo parlando di dati pre-crisi, che, quindi, saranno sicuramente peggiorati) che il 13% dei lavoratori a tempo indeterminato (che quindi, secondo la vulgata, flessicuritante, sono i garantiti) non aveva i requisiti per accedere all'indennità di disoccupazione, quindi aveva un'anzianità o un reddito non sufficienti ad avere quel determinato montante contributivo.
Ma abbiamo anche delle buone notizie da dare; lo dico con piacere: un tribunale di Bergamo, pochi giorni fa, ha riconosciuto ad una collaboratrice a progetto il principio dell'automatismo delle prestazioni. Traduco per i nostri amici stranieri. In Italia se un datore di lavoro non versa i contributi a un proprio dipendente, il lavoratore mantiene intatto il diritto alla prestazione perché poi è l'Inps, l'amministrazione pubblica, a rivalersi sul datore di lavoro. Questo è un principio codificato in un articolo del codice civile (n. 2116).
Finora questo articolo, che sancisce un diritto proprio del lavoro subordinato, non era applicabile ai lavoratori in collaborazione perché erano considerati lavoratori autonomi. Il tribunale di Bergamo, citando anche corpose sentenze della Cassazione, ha stabilito che, proprio perché le collaborazioni a progetto sono equiparate fiscalmente al lavoro dipendente e il versamento contributivo, a differenza dell'attività normale di lavoro autonomo, è in carico al committente, si può estensivamente applicare il principio dell'articolo 2116 anche alle collaborazioni.
Questo era esattamente uno dei punti sui quali unitariamente Nidil, Felsa, UilTemp, a metà novembre, avevano organizzato una iniziativa pubblica nella quale veniva rivendicato un utilizzo intelligente dei contributi dei collaboratori e dei lavoratori a partita Iva.
Dove invece non siamo di fronte a risposte accettabili è sulla tutela in caso di perdita di lavoro o nel caso di mancata committenza perché, dal 2008, il governo di centro-destra ha introdotto una misura assolutamente bizzar-

ra per i soli collaboratori a progetto, che è «una tantum», che non ha avuto sostanzialmente possibilità di accesso. Sono state, infatti, accolte 35mila domande di cui circa la metà respinte perché i requisiti erano difficili da corrispondere. Ma la cosa interessante è che quell'«una tantum» non era coperta da alcuna contribuzione e, dunque era esattamente quello che si individua come una prestazione che, assolutamente, non può essere esportata. Quindi, diciamo che il nostro è un obiettivo di costituzione, nel nostro Paese, di un sistema di ammortizzatori sociali di natura universale, al quale devono contribuire tutte le imprese di tutti i settori, in misura sostanzialmente uniforme, anche se graduale nel tempo. Dopo lunghi anni di assoluto isolamento della Cgil sull'argomento, adesso il governo si sta rendendo conto (poi non sappiamo se questo governo resisterà, viste le evoluzioni delle ultime ore) che un sistema universale degli ammortizzatori è necessario. Vedremo come questo punto potrà essere svolto.

Cosa fa Nidil? Nidil è un sindacato di categoria che sta dentro la Cgil e le attività che svolge sono, da un lato, simili a quelle degli altri sindacati di categoria, cioè rinnova il contratto collettivo nazionale delle agenzie di somministrazione. Grosso modo il modello dell'impianto è quello che ha descritto André Fadda esemplificando il modello francese, nel senso che il sistema italiano si rifà, appunto, a quel modello. Nel mondo del lavoro non subordinato che rappresentiamo (collaborazioni a progetto e partite Iva), il tema sul quale la Confederazione discuterà nel prossimo congresso, è quello della cosiddetta contrattazione inclusiva ovverosia ricollocare nel lavoro subordinato quello che impropriamente è stato collocato al di fuori, sostanzialmente per lucrare sulle differenze di costo e di contribuzione. Applicare, quindi, estensivamente la contrattazione collettiva e usarla per assicurare ai genuini rapporti di lavoro autonomo, diritti ed equivalenza di prestazioni dal punto di vista salariale, delle tutele e dal punto di vista del diritto all'aggiornamento professionale che, per questa tipologia di lavoratori, è un diritto drammaticamente importante e, di solito, scaricato sulle loro spalle.

In occasione del congresso della Cgil, presenteremo un libro che raccoglie gli accordi fatti nella logica della contrattazione inclusiva, lo mettiamo ovviamente a disposizione sia della Confederazione che delle Categorie. Questo è quello che Nidil pensa di fare. Per dirla con una battuta, noi iscriviamo persone con la speranza di mandarle via, di poterle fare iscrivere in una categoria affinché diventino lavoratori «dipendenti» normali.

Nei confronti di quelli che invece rimangono, lavoratori tipicamente e genuinamente autonomi, il tema che dobbiamo affrontare è quello della fornitura di servizi in grado di rispondere alle loro esigenze, a cominciare da una cosa non semplice, ma importante, come quella del regime fiscale e contributivo dei lavoratori che genuinamente sono lavoratori a partita Iva.

Qui c'è un punto però, di cui il sindacato a tutti i livelli, dovrebbe essere consapevole, e cioè l'iscrizione fatta attraverso i servizi è una tantum, nel senso che quel lavoratore si iscrive nel momento del bisogno, perché doveva fare una vertenza al datore di lavoro, o una verifica previdenziale, o controllare se la sua te-

nuta contributiva era corretta ecc. ecc., dopodiché è finita. Quindi, il problema della affiliazione, della fidelizzazione, del ritorno di quel lavoratore nelle sedi del sindacato è un problema che non si risolve semplicemente dicendo: «Potenziamo i servizi», ma è necessario che i servizi si intreccino con l'attività contrattuale tradizionale.

Ultimo punto: armonizzazione, coordinamento. Mi ha colpito il riferimento di Claude quando diceva: «Occhio, perché delle volte il termine 'armonizzazione' può essere usato contro di noi» (vedi pensioni, salari in prospettiva ecc.). Del resto è noto che il principio del pareggio di bilancio scritto obbligatoriamente in Costituzione è una forma di armonizzazione, ma non è necessariamente una cosa che ci aiuti granché.

Penso che i campi sui quali intervenire sindacalmente siano contemporaneamente la legislazione nazionale e il principio che a ciascuna prestazione debba corrispondere un diritto che deve essere riconosciuto nel momento in cui si esce dai confini nazionali.

Rendere europee le proposte sindacali

di Fausto Durante*

Voglio, innanzitutto, dire una parola riguardo l'importanza del progetto dell'Inca, un'esperienza che ormai è arrivata al terzo anno consecutivo dopo l'impegno di Tesse, di Esopo e ora di Accessor, per provare a dare una risposta sul perché siamo così in difficoltà, così in ritardo.

A mio parere siamo in difficoltà e in ritardo perché è la nostra funzione di rappresentanza sociale e collettiva a essere messa in discussione. Noi siamo doppiamente in ritardo perché siamo un'organizzazione sociale e una organizzazione collettiva. Siamo in ritardo e parzialmente sconfitti perché la dimensione della socialità e la dimensione dell'agire collettivo sono state messe in questi anni sotto pressione e battute sul piano culturale, oltreché politico, da un'idea per la quale non esiste più la società, ma esistono i singoli individui, lo ha detto, a suo tempo, Margaret Thatcher negli anni Ottanta e Ronald Reagan che, più o meno negli stessi anni, disse: «Non esiste più la classe dei lavoratori, ma esistono i singoli lavoratori nel rapporto individuale con la loro impresa».

Quindi, ci rendiamo conto giorno per giorno, della difficoltà materiale di continuare a fare il lavoro di sindacalisti, in una prospettiva nella quale la dimensione sociale e collettiva viene sostituita da quella individuale e la dimensione della tutela collettiva viene soppiantata dal soddisfacimento di domande individuali sia del cittadino nei confronti dello Stato che del lavoratore nei confronti dell'impresa.

Quindi, penso che il primo problema che abbiamo di fronte sia quello di recuperare ruolo, funzione, valore sociale della dimensione dell'agire collettivo come primo elemento per la ripresa di fiducia e risultati nell'azione contrattuale di tutela della rappresentanza sindacale. Questo è il primo elemento che dovrebbe mettere d'accordo tutte le organizzazioni sindacali almeno nella nostra Europa e dovrebbe farci superare vecchie discussioni su qual è il modello migliore (se quello anglosassone, quello scandinavo, quello latino o centro-europeo) perché, a furia di discutere sul modello sindacale migliore, noi stiamo semplicemente perdendo una dopo l'altra le grandi sfide che il nuovo secolo e il terzo millennio pongono al sindacato e ai lavoratori.

Faccio un esempio concreto. Il rischio di scompaginamento delle nostre fila, è un dato concreto, è già in atto. E non possiamo pensare di rispondere a questa sfida con la chiu-

* Responsabile Segretariato Europa Cgil nazionale (Testo non rivisto dall'Autore)

sura nella dimensione nazionale perché saremmo sconfitti dalla pervasività degli interventi della Commissione europea, la quale ormai pensa di poter intervenire su tutto. Cerchiamo di renderci conto tutti che siamo in un'altra fase rispetto alla vecchia idea della Commissione europea e dei burocrati di Bruxelles che discutevano della dimensione dei cetrioli o del wattaggio delle lampadine o di quanto dovessero essere larghi i sedili dei trattori. Quella era l'Europa prima dell'Euro. Oggi la Commissione europea e i burocrati di Bruxelles, che magari sono gli stessi di cui parlavamo prima, decidono della politica salariale, della politica sociale, del welfare, di tutte le cose che riguardano non i bizzarri bizantinismi di Bruxelles degli anni '80, ma la condizione concreta di milioni e milioni di lavoratori in Europa.

Qualche giorno fa la Electrolux, grande impresa multinazionale del settore degli elettrodomestici con il cuore e il cervello non nel Mozambico, ma in Svezia, nella civilissima e avanzata Svezia, ha detto ai lavoratori italiani che se vogliono continuare a essere competitivi ed evitare il trasferimento delle produzioni in Polonia, devono dimezzarsi il salario e rinunciare a tutte le prestazioni accessorie che il contratto aziendale prevedeva. Vorrei segnalare (perché anche noi a volte siamo un po' disattenti) che, se passa l'idea che adesso la Commissione e il Consiglio dei capi di Stato e di governo stanno cercando di imporre al Parlamento europeo a proposito del distacco intragruppo (intragruppo significa nella stessa impresa multinazionale) dei lavoratori, non ci sarà più nemmeno bisogno che si venga in Italia a minacciare la delocalizzazione in Polonia perché è allo studio un'ipotesi di direttiva su questo distacco dei lavoratori in Europa per la quale la Electrolux non deve più spostare i macchinari in Polonia per risparmiare il costo del lavoro: porterà dalla Polonia in Italia i lavoratori polacchi e li potrà retribuire secondo il contratto di lavoro e la legislazione polacca pur facendoli lavorare in Italia.

Penso che, di fronte a un'idea di questa natura che ci svela in modo più evidente di qualunque altra ipotesi l'obiettivo reale della Commissione europea, che è rimasta l'ultimo alfiere dell'iper-liberismo nel mondo, perché sta interpretando in modo così pedissequo e obbediente i principi del Washington counseling e del turbo-capitalismo imperante... Anche gli Stati Uniti d'America hanno deciso, quando era il caso, di intervenire sulla banca e sulla moneta stampando nuova cartamoneta e producendo svalutazione, inflazione. Anche il Giappone, anche le nuove tigri asiatiche hanno deviato da quel percorso. L'unico che non devia mai è Barroso, il quale continua a sostenere che il futuro dell'Europa è quello di direttive come quelle di cui stiamo parlando e non si pone il tema dell'armonizzazione dei diritti, del coordinamento delle politiche in senso positivo.

Diceva prima Ricard: l'armonizzazione e il coordinamento al rialzo o al ribasso? L'obiettivo della Commissione europea è al ribasso, punto. E questo non riguarda solo i Paesi oggi in difficoltà perché, dentro questo quadro culturale e politico nel quale – devo dire – una parte del sindacato, una parte della sinistra che dovrebbe essere più vicina anche alle istanze e alle aspirazioni del mondo del lavo-

ro, ha come smarrito la sua ispirazione e si è lasciata prendere da quel disorientamento fatale per il quale, a un certo punto, si è pensato che il nostro compito, più che di proporre un'ipotesi alternativa, dopo il crollo del muro di Berlino, fosse al massimo quello di temperare gli spiriti animali del capitalismo, mentre oggi ci rendiamo conto che alla voracità di quegli spiriti animali non c'è mai fine, e dovremo appunto cominciare a pensare tra di noi a come rispondiamo in maniera meno episodica, meno nazionalistica, meno piegata a una sola dimensione domestica. Un cambiamento del modo di pensare imprescindibile che, altrimenti ci porterà fatalmente, io credo, a essere sempre meno capaci di incidere sulla concretezza della realtà.

Allora noi ci dobbiamo provare anche se il contesto politico, culturale, di mainstreaming attorno a noi non è favorevole, ma questo non significa che non ci dobbiamo provare.

Come possiamo tentare di ricostruire efficacia e credibilità dell'azione sindacale? Per me che da due anni, dopo un passato in cui mi ero occupato di questioni europee per la sola categoria dei metalmeccanici, ho ricominciato a farlo per l'insieme della Confederazione, credo che ci sia solo una strada possibile, cioè quella di europeizzare la nostra risposta di natura sindacale ai problemi nazionali. Non possiamo pensare di competere con giganti industriali del calibro, per esempio della Electrolux, oppure con il livello di competenza e di intervento che oggi ha, anche rispetto agli Stati nazionali, la Commissione europea con la predisposizione di ricette nazionali. Noi dobbiamo puntare al fatto che lo sviluppo, l'integrazione, la costruzione dell'Unione europea avvengono attraverso il cambio di questo paradigma che sta portando l'Europa alla fine del suo sogno. E ce l'abbiamo lì di fronte la concreta verità della fine del sogno europeo. Una volta, quando si diceva ai cittadini italiani: «Facciamo una cosa perché ce lo chiede l'Europa», c'era un moto di simpatia, di affetto, di partecipazione. Oggi, quando uno sente dire: «Ce lo chiede l'Europa», percepiamo immediatamente una condizione di diffidenza e di difficoltà perché, se pensiamo a che cosa ha significato rispondere alle richieste dell'Europa per i cittadini irlandesi, per quelli spagnoli, per quelli greci, c'è ben ragione di diffidare di queste ricette. Lo possiamo fare se cominciamo a pensare che le nostre risposte sono risposte di natura europea.

E allora continuare a ragionare sulla necessità di estensione dei diritti sociali, del lavoro, di cittadinanza che non sono tali perché io sono italiano o cipriota o svedese, ma lo sono e devono diventare tali perché io sono cittadino europeo. E voglio esserlo non solo per le cose che stanno a cuore a Barroso, cioè il coordinamento e l'armonizzazione al ribasso, ma voglio esserlo perché ho in testa un'idea di armonizzazione e di coordinamento al rialzo dell'Europa e perché penso che noi dobbiamo puntare agli standard dei Paesi più avanzati e non pensare che l'Europa si possa costruire riducendo diritti, tutele, salari, rappresentanza e organizzazione del lavoro sindacale.

Significa ribaltare l'idea di dialogo sociale che ha la Commissione europea? Sì, perché l'attuale Commissione europea ha tradito lo spirito originario con cui l'Europa è stata messa in piedi e il valore di pietra angolare del mo-

dello sociale europeo che Jacques Delors e i costituenti dell'Europa assegnarono al dialogo sociale. Oggi il dialogo sociale è la foglia di fico con la quale la Commissione si sveste delle sue responsabilità e dice: «Vi ho convocato, vi ho informato, vi ho messi al corrente dei miei orientamenti. Quale sia la vostra opinione non me ne importa, tanto io vi ho informati». Ecco, questo è un dialogo sociale (che ricorda tanto le modalità informative di Tremonti quando Berlusconi era presidente del Consiglio in Italia) che non ci serve. Noi vogliamo un dialogo sociale nel quale siamo portatori di interessi che devono essere riconosciuti, affermati affinché si definisca un percorso di cambiamento e di realizzazione dell'integrazione su scala europea.

La Ces ha proposto di recente un'ipotesi di piano europeo di investimenti per lo sviluppo e l'occupazione, soprattutto quella giovanile e femminile (che sono i due grandi buchi neri dell'Europa di oggi), perché, di fronte alle ricette dell'austerità e del rigore, che bisognerebbe avere il coraggio di rimettere in discussione, è aumentata la disoccupazione, sono aumentati i debiti pubblici dei Paesi che erano oggetto delle cure della troika. In definitiva, dal punto di vista micro e macro economico e da quello occupazionale e sociale quelle ricette hanno fallito. Bisogna, quindi, cambiarle ripuntando sugli investimenti, sulla reindustrializzazione dell'Europa e sul fatto che, come i sindacati propongono (piano del lavoro della Cgil, nuovo piano Marshall del Dgb, così come i piani di Spagna e Danimarca), dobbiamo ribaltare questo paradigma per il quale tagliare risorse, spendere di meno, comprimere la pubblica amministrazione, piegare le pensioni, il salario dei dipendenti pubblici sia l'unica risposta per rendere competitiva l'Europa. L'Europa si rende competitiva se ha la capacità di ritornare a investire. Noi proponiamo, per ogni anno e per i prossimi dieci anni, il 2 per cento del proprio Pil pari a 250 miliardi di euro all'anno per intervenire sulla reindustrializzazione dell'Europa, la banda larga e una nuova idea di Information and communication technology; per affrontare le questioni che riguardano l'invecchiamento della popolazione e il trend demografico; per la riconversione ecologicamente sostenibile dell'industria pesante europea. Tutte cose di straordinaria importanza su cui si può cominciare a creare occasioni di lavoro e di ripresa per questo continente, altrimenti destinato al declino.

Tutto ciò è evidente solo andando a prendere i sondaggi elettorali in Francia dove il partito del Fronte nazionale sarà quello che prenderà più voti in assoluto nelle prossime elezioni europee. E la stessa cosa può succedere in altri Paesi. Abbiamo affrontato di recente la questione dell'Ungheria, dove si sta verificando una modifica strisciante della Costituzione reale e materiale di quel Paese. Lo vediamo in quello che succede con le elezioni in Italia dove prendono voti i partiti più euroscettici e più anti-Europa. Lo vediamo in quello che rischia di avvenire in Gran Bretagna, in Germania, in Olanda.

Insomma, questa Europa così com'è ha bisogno di cambiare. I nostri colleghi spagnoli hanno dovuto manifestare l'altro giorno perché nel loro Paese si tenta di rimettere in discussione il diritto all'autodeterminazione delle donne rispetto all'interruzione volonta-

ria di gravidanza. Noi stessi abbiamo dovuto investire la Corte europea dei diritti umani perché nell'Italia di oggi, per una donna abortire, in alcune regioni, sta diventando impossibile visto che un numero sempre più considerevole di medici obiettori di coscienza si oppongono rispetto a un diritto, sancito nelle leggi dello Stato, e che viene sostanzialmente negato.

Questa è la torsione verso un ritorno al passato e al medioevo dell'Europa, e di questo ne avremo la controprova alle elezioni europee.

È per questo che bisogna cambiare; per questo bisogna che iniziative come quella di oggi che tendono ad affermare il principio della portabilità dei diritti, della necessità di tutelare i cittadini europei e non europei che si spostano per lavoro in Europa, per costruire questa dimensione sociale, questa idea di democrazia nella governance dell'Europa e che ci permetta di poter pensare che l'Europa che vogliamo è quella, per esempio, che non chiude gli occhi di fronte a ciò che avviene a Lampedusa, che non chiude gli occhi, come ha fatto per anni, rispetto al traffico di esseri umani nel Mar Mediterraneo, che ha una politica per la sponda sud dei Paesi che si affacciano sul Mediterraneo, che ha un'idea di inclusione, che ha un'idea in cui armonizzare e coordinare significa guardare in avanti e non riportarci indietro nel passato.

La solidarietà europea, minimo comun denominatore

di Stefano Giubboni*

Nel mio intervento non potrò far giustizia dei tantissimi spunti critici e in buona parte costruttivi che sono stati rivolti al lavoro che abbiamo svolto e alle raccomandazioni che sono ora chiamato in qualche modo a sintetizzare alla luce, appunto, di queste due intensissime sessioni di lavoro.

Noi abbiamo proposto molto problematicamente tre raccomandazioni che, in qualche modo, possono essere lette in decalage perché hanno una difficoltà decrescente di realizzabilità, di praticabilità e, se vogliamo, anche di agibilità sul piano sindacale. Due di queste raccomandazioni attengono al piano delle politiche regolative, di cui il sindacato non può disporre direttamente.

La prima riguarda il versante della armonizzazione parziale, o meglio della standardizzazione normativa minima, su cui naturalmente c'è stata un'ampissima e vivacissima discussione che dovrò riprendere; la seconda raccomandazione, sempre sul versante regolativo, attiene a una modifica del sistema di coordinamento, quindi a un ulteriore intervento sulla disciplina dei regolamenti che tenga conto delle esigenze di protezione dei lavoratori atipici; infine, la terza indicazione di massima impegna più direttamente il sindacato perché rientra, in qualche modo, nella sua sfera di disponibilità diretta ed è un invito, in buona sostanza, a far buon uso dei principi e delle regole esistenti anche attivando nuove strategie di pianificazione ad esempio di azioni giudiziarie sulla base in particolare dei principi affermati dalla Corte di giustizia dell'Unione europea in materia di cittadinanza dell'Unione.

Per quanto riguarda il primo punto, e cioè la prima e più ambiziosa indicazione di riforma che attiene a quella che abbiamo appunto definito la direttrice dell'armonizzazione, nel rapporto, siamo stati ben consci e molto chiari nel ritenere assai improbabile anche misure di armonizzazione parziale. Questo attiene al fatto che il lavoro atipico è oggetto essenzialmente di una sorta di implicita armonizzazione negativa guidata dalle logiche del mercato integrato e attuata dagli ordinamenti nazionali con strategie regolative diversissime che consiste, essenzialmente, nel sottrarre i lavoratori atipici a livelli di tutela sociale adeguata, in alcuni casi escludendoli tout court dai sistemi di protezione sociale.

* Università di Perugia (Testo non rivisto dall'Autore)

Le diversità attengono a tre livelli principali che la parte comparata ci ha meravigliosamente segnalato. Uno attiene al fatto che i modelli di welfare degli Stati membri ancora, per quanto ci siano state dinamiche di contaminazione, si dividono a seconda che il modello di tutela offerto sia di tipo universalistico oppure sia di tipo categoriale occupazionale. E questo incide molto sulla possibilità realistica di condizionare con misure di ravvicinamento le legislazioni degli Stati membri.

Il secondo aspetto (ed è un aspetto messo ben in evidenza dal Parlamento europeo nella raccomandazione di gennaio) attiene al fatto che il lavoro atipico è effettivamente una nebulosa che va disaggregata riportando l'attenzione sulla qualificazione di questi rapporti: se appartengono al mondo del lavoro subordinato, dove l'Unione europea è intervenuta con direttive molto deboli, inserire alcuni punti minimi di disciplina in particolare sui rapporti a tempo determinato, su quelli a tempo parziale e, da ultimo, su quelli interinali e/o se attengono al mondo molto atipico del lavoro autonomo dove l'intervento regolativo dell'Unione europea, salvo alcune aree debolissime di diritto antidiscriminatorio, è assente.

Questa linea di divisione è molto importante perché differenzia gli ordinamenti nazionali in maniera molto netta e rende ancora più difficile pensare a un'armonizzazione parziale, cioè a un ravvicinamento delle legislazioni nazionali intorno a una regola comune.

C'è un'altra linea di divisione meno rilevante, meno significativa che emerge dai rapporti nazionali e cioè quella che può essere sinteticamente descritta in questi termini: i lavoratori atipici subordinati autonomi sono tutelati dentro i regimi generali di tutela o dentro i regimi speciali di tutela? Anche questo è un aspetto che il rapporto mette in rilievo per sottolineare le differenze tra gli Stati membri. Ecco perché il rapporto, in realtà, suggerisce, pur evocando il concetto di armonizzazione, una strada diversa che è quella della introduzione di uno standard minimo comune, che è sostanzialmente lo stesso percorso, la stessa via di tutela raccomandata dal Parlamento europeo nella più volte citata risoluzione del gennaio di quest'anno. Vale a dire che questa standardizzazione deve avvenire attorno a due principi fondamentali. Il primo principio è che non si può dare attività lavorativa senza una tutela sociale adeguata. Il diritto alla sicurezza sociale, il diritto di accedere a una protezione sociale adeguata deve essere biunivocamente correlato a qualunque attività lavorativa anche atipica e anche molto atipica. Tra l'altro questo è coerente con il principio di flessicurezza perché è il lato garantista della politica di incoraggiamento della flessibilità perseguito dalla Commissione. Quindi, non ci possono essere scoperture di tutele (mini-job ecc. ecc.) e ogni forma di lavoro atipico deve essere assicurata socialmente. Naturalmente questo deve avvenire in coerenza con le strutture di protezione del sistema nazionale che deve garantire una tutela sociale minima, in base alle proprie regole, per qualunque forma di attività lavorativa.

Il secondo principio di questa standardizzazione minima è più ambizioso perché si tratta di importare, nel campo del diritto della sicurezza sociale, un principio di non discriminazione o di tendenziale parità di trattamen-

to tra lavoro atipico e lavoro tipico su cui, in realtà, l'Unione europea si è impegnata in particolare con le direttive degli anni '90 che non riguardano la disciplina relativa alla tutela previdenziale, anche perché furono prodotte dal dialogo sociale europeo e tradotte in direttiva, quindi al di fuori di una possibilità di regolazione degli aspetti concernenti la protezione sociale. Occorre, invece, fare un passo in avanti ed estendere una tutela minima in base al principio di parità di trattamento anche alla sfera della protezione sociale. Anche questo è un aspetto messo in evidenza dal Parlamento europeo nella risoluzione più volte citata e che il sindacato farà bene a valorizzare.

Passo alla seconda raccomandazione, quella relativa al sistema di coordinamento. Noi avevamo indicato piccoli ritocchi della disciplina della totalizzazione perché ci sono barriere specifiche, in particolare, in materia di disoccupazione e di tutela pensionistica che potrebbero essere superate perfezionando due norme del regolamento. È stato pubblicato recentemente un rapporto molto interessante su come sarà o dovrebbe essere il regolamento di sicurezza sociale di qui a un futuro anche lontano, e Jorens dell'Università del Ghent (Be) fornisce due indicazioni utili che potrebbero essere prese in considerazione per migliorare e arricchire le indicazioni contenute nel rapporto.

La prima è quella di lavorare sulla legislazione applicabile per passare da un modello basato sulla legge del Paese di occupazione che vale per gli inattivi ma parzialmente anche per gli atipici dalla lex loci domicilii, a un principio che valorizzi il collegamento più stretto con l'ordinamento nazionale. È un suggerimento molto interessante.

Un altro suggerimento di Jorens riguarda il campo di applicazione materiale del regolamento che ancora esclude l'assistenza sociale e soprattutto limita le norme del regolamento all'elenco dei rischi sociali tipici che invece probabilmente andrebbe superato. Un'estensione, dunque, del campo materiale del regolamento per escludere tutti gli schemi di tutela sociale anche di segno universalistico non correlati ai rischi tipici previsti dall'articolo 3.

L'ultimo punto attiene a quello che possiamo fare soprattutto davanti a questa accresciuta richiesta di difese protezionistico/nazionalistiche dei circoli di redistribuzione della cittadinanza nazionale. È inevitabile che in tempi di crisi gli Stati, pressati da esigenze di contenimento o di riduzione della spesa sociale, tendano a proteggere gli insider nel senso più deteriore del termine.

Ora che cosa si può fare? Si deve valorizzare la giurisprudenza della Corte di giustizia più di quanto non abbiamo fatto e, in particolare, un principio molto importante che associa la tutela del diritto di libera circolazione dei cittadini europei con il divieto di porre ostacoli non discriminatori alla libera circolazione, perché il divieto di frapporre barriere, sottopone a scrutinio, tendenzialmente e, in particolare, all'applicazione del principio di adeguatezza-proporzionalità anche barriere regolative alla libertà di circolazione e al connesso accesso transnazionale agli ordinamenti nazionali di regole che possono avere anche una fonte europea oltreché nazionale. La Corte lo ha già fatto quel regolamento di sicurezza sociale in sentenze importanti che an-

che Yves ieri ha ricordato. Hendrix e altri ancora hanno già sottoposto a questo test di conformità con i principi fondamentali del trattato (libera circolazione ex articolo 45 o libera circolazione ex articolo 21) talune regole che sono anche di fonte comunitaria, cioè regole nazionali conformi a regole del coordinamento comunitario.
Questa è una strada importante perché è la strada (e mi collego alle parole iniziali di apertura di Morena Piccinini) che riporta fermamente la disciplina del coordinamento dentro a un quadro di valori sostanziali di tutela. Non ne fa soltanto un esercizio neutrale di scelta della legislazione applicabile ma lo riporta a una necessità di valorizzazione di un principio di solidarietà europea che la Corte ha, in qualche misura, enunciato nella propria giurisprudenza sulla libera circolazione dei cittadini.

Il dramma della disoccupazione giovanile

di Salvatore Marra*

Il Comitato Giovani della Ces è composto da giovani sindacalisti con meno di 35 anni designati delle organizzazioni sindacali nazionali e delle federazioni industriali europee di categoria aderenti alla Confederazione Europea dei Sindacati (Ces/Etuc www.etuc.org).

Il Comitato elegge ogni due anni una segreteria e un presidente che hanno il compito di coordinarne i lavori e garantirne la rappresentanza all'interno dei diversi organismi statutari e gruppi di lavoro, nonché verso l'esterno nei confronti delle istituzioni europee e dell'associazionismo giovanile. Il Comitato elabora posizioni politiche rispetto ai temi di discussione politica, progetti, corsi di formazione e iniziative di vario genere al fine di dare compiuta rappresentanza agli interessi e istanze dei giovani lavoratori in Europa.

Considerate le funzioni che il Comitato svolge, è per noi quindi particolarmente importante che progetti come Accessor ci forniscano dati e spunti di riflessione rispetto a un tema così sentito dai giovani quale il lavoro precario/atipico e su temi come la portabilità dei diritti di tali figure all'interno dei Paesi Ue.

La crisi economica ha provocato effetti devastanti sulle giovani generazioni. Innanzitutto, i tassi di disoccupazione giovanile: in Spagna e Grecia i giovani disoccupati/inoccupati dai 16 ai 25 anni sono più di coloro che hanno un'occupazione; quella che una volta era considerata una delle speranze dell'Unione Europea per le giovani generazioni, ovvero la possibilità di formarsi e lavorare all'estero, si sta ri-trasformando in un incubo che i Paesi del Mediterraneo hanno già conosciuto, ovvero l'emigrazione forzata: 330 mila giovani portoghesi hanno lasciato il Paese negli ultimi anni per andare a cercare fortuna altrove. Se ciò fosse accaduto in Germania – facendo le dovute proporzioni – si sarebbe trattato di un flusso migratorio di massa: un milione e mezzo di giovani avrebbero lasciato il Paese. La disillusione nei confronti delle istituzioni europee è dilagante e i movimenti euroscettici ed antieuropeisti stanno riscuotendo sempre più consensi, soprattutto fra i più giovani i quali non hanno mai conosciuto il sogno europeo e l'Europa del modello sociale invidiatoci in molte parti del mondo: per molti giovani, dire istituzioni europee significa dire Troika, ovvero tagli indiscriminati al welfare e a bisogni primari come istruzione, sanità e deterioramento delle condizioni di vita; per la prima volta dopo la seconda guerra mon-

* Presidente del Comitato Giovani della Confederazione Europea dei Sindacati (Ces/Etuc)

diale in Paesi come l'Italia e il Regno Unito è diminuito il numero di giovani iscritti all'università sia per via della disillusione rispetto al collocamento nel mercato del lavoro una volta conclusi gli studi sia per via dei tagli draconiani imposti al sistema universitario dai governi nazionali.

In uno scenario così fosco, ci si sarebbe aspettati una risposta forte da parte delle istituzioni europee. Un'azione volta a recuperare questa speranza perduta, a favorire investimenti in ricerca e sviluppo, allo stimolo delle economie e alla creazione di posti di lavoro di qualità, soprattutto per i giovani (donne e gruppi più vulnerabili in primo luogo).

E invece non solo la Commissione Europea ha continuato a proporre una ricetta sbagliata in materia economica, imponendo tagli al welfare, ai diritti sociali e continuando a minare il dialogo sociale, ma ha risposto al tema della disoccupazione giovanile in modo a dir poco blando.

Ne sono la dimostrazione sia il Pacchetto per il Lavoro Giovanile del 2012 sia l'iniziativa per le Opportunità dei Giovani del 2011 in cui sono contenuti, fra gli altri, il lancio della Garanzia Giovani e il Quadro per gli Stage di Qualità. Due iniziative sicuramente positive, ma entrambe – per motivi diversi – deboli e insufficienti sia nelle modalità di implementazione sia per via delle modeste risorse impegnate.

La Garanzia Giovani (Youth Guarantee) è un sistema nato nei Paesi nordici proprio su iniziativa dei sindacati, volta a diminuire il numero di giovani che, una volta terminati gli studi o persa l'ultima occupazione, finivano per ritrovarsi senza orientamento in transizioni sempre più lunghe. Al fine di ovviare a ciò, alcuni governi nordici, soprattutto a livello locale e al fine di riattivare i giovani – in particolare quelli più svantaggiati o con basse qualifiche – hanno messo in piedi dei sistemi di orientamento obbligatorio che fissavano un tempo limite entro il quale, a partire dall'iscrizione al centro per l'impiego, al giovane dovesse essere fatta una proposta per il rientro nel mercato del lavoro, anche tramite politiche attive.

La Garanzia Giovani europea nasce con questa ratio, senz'altro lodevole, fissando in 4 mesi il tempo in cui i giovani europei – dal momento della presa in carico da parte dei centri per l'impiego e provenienti dalle aree con più del 25% di disoccupazione giovanile – devono ricevere un'offerta di stage di qualità (o un servizio civile, in Italia), il reinserimento nella formazione formale o professionale, un apprendistato o un posto di lavoro. L'ex ministro Giovannini aveva annunciato che da marzo in poi le regioni italiane dovevano essere in grado di iscrivere i giovani al programma; quindi, facendo un rapido conto, le prime risposte ai giovani sarebbero arrivate al massimo entro luglio.

Da un nostro primo monitoraggio effettuato sui piani di implementazione nazionali, i dubbi che emergono sono numerosi. Prima di tutto il nodo delle risorse, visti i soli 6 miliardi di euro stanziati dalla Commissione Europea: l'Ilo ha calcolato che ne occorrerebbero ben 21 per attuare un programma davvero efficace di Garanzia Giovani in tutto il continente europeo. Per non parlare dei ritardi e delle inefficienze della nostra macchina amministrativa che si sommano a tutti gli altri.

Il Comitato Giovani della Ces sta conducendo un progetto che prevede una ricerca sulle modalità di implementazione della Garanzia Giovani nei diversi Paesi. La ricerca è condotta dall'Etui (l'istituto europeo per la formazione sindacale) e sarà presentata in occasione di una conferenza che si terrà a Roma proprio quest'anno, molto probabilmente durante il Summit dei ministri europei convocato proprio a Roma nei prossimi mesi al fine di lottare contro la disoccupazione giovanile. Vedremo i risultati.

L'(in)azione sugli stage della Commissione Europea è poi emblematica della mancanza di coraggio e iniziativa rispetto al dramma della condizione giovanile. Innumerevoli fonti statistiche a livello locale, nazionale ed europeo dimostrano che gli stage oramai sono diventati più che uno strumento per facilitare l'ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, una vera e propria trappola alla fine della quale non si è inseriti nell'azienda, ma si ricapita in un altro stage, non si fa nessuna formazione ma solo lavoro malpagato e spesso ripetitivo o, addirittura, si sostituisce la manodopera senza remunerazione allo stagista.

Il progetto Accessor ci fornisce poi delle interessanti riflessioni rispetto all'armonizzazione verso la standardizzazione di alcuni livelli minimi di diritti all'interno dell'Ue, cosa di cui abbiamo come Comitato Giovani, appunto, ampiamente discusso rispetto al tema degli stage. È a dir poco schizofrenico, infatti, creare programmi di mobilità per dare ai giovani europei la possibilità di effettuare stage all'estero e poi non prevedere livelli minimi di qualità vincolanti in tutti i Paesi. Ancor più bizzarro, se poi nello stesso documento della Commissione, si legge che si vogliono garantire pari opportunità «soprattutto a quei giovani provenienti da contesti economici svantaggiati» mentre non si prevede nemmeno l'obbligatorietà di un'indennità minima che possa davvero garantire a tutti di poter fare uno stage e non solo a chi ha la possibilità economica di poterlo fare con l'aiuto di genitori e parenti.

Questo contesto, che viene ben descritto nel rapporto del progetto, soprattutto rispetto ai lavoratori atipici e al precariato, pone nuove sfide che il sindacato deve sapere raccogliere con una certa urgenza, pena un difetto di rappresentatività e di efficacia della propria azione, soprattutto nei confronti dei più interessati dal fenomeno, ovvero giovani e popolazioni migranti. E il progetto ci fornisce anche interessanti spunti che danno ulteriori ragioni alla nostra volontà come Comitato Giovani di volere investire nei prossimi due anni su un progetto che indaghi e fornisca strumenti ai sindacati europei per affrontare tre tematiche vitali: l'organizing, il rafforzamento del dialogo sociale come strumento per rappresentare e rivendicare i diritti dei giovani e la necessità di un'inversione di tendenza radicale delle politiche di austerità, a partire dalla proposta di un piano di investimenti come proposto dalla Ces, al fine di rilanciare una crescita economica sostenibile, equa, solidale grazie a cui si possano creare posti di lavoro di qualità e nel cui contesto ristabilire un sistema di relazioni industriali degno di questo nome.

Il lavoro del Coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale

di Andrea Pontiroli*

Il coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale presso cui lavoro si occupa di libera circolazione e protezione dei lavoratori e il compito che io e i miei colleghi svolgiamo, attraverso la proposizione di azioni legali o legislative , è proprio quello di proteggere questi diritti.

Ho trovato estremamente interessante la tematica analizzata dal progetto Accessor, l'elencazione degli ostacoli che i lavoratori atipici devono affrontare e il dibattito su armonizzazione/standardizzazione dei livelli minimi di protezione e sulle regole di coordinamento. Ma un altro punto mi sta molto a cuore ed è quello riguardante l'informazione, la comunicazione e la conoscenza. Perché se è vero che i sistemi di coordinamento, le regole europee non forniscono coperture complete è pure vero che c'è una mancanza di conoscenza di quelle regole essenziali che permetterebbero di combattere anche quegli episodi di discriminazione e di xenofobia sempre più presenti in tutti i Paesi.

Il progetto Accessor si inserisce in un contesto che è alla base del progetto europeo, quindi della libera circolazione dei lavoratori. Nonostante siano passati ormai quasi cinquant'anni da quando la libera circolazione nel '68 è diventata una realtà, quindi dopo misure transitorie che sono durate per tanti anni, moltissimi sono ancora gli ostacoli che permangono affinché questa sia veramente una libertà per tutti e non solo per i cosiddetti Skilled workers; e dunque libertà di risiedere in un altro Paese per lavoro, ma anche per cercare lavoro così come godere degli stessi diritti dei lavoratori del Paese in cui si risiede.

Esistono una serie di ostacoli che vanno dal non rispetto delle regole per mancanza di conoscenza sia dei lavoratori sia dei datori di lavoro e/o delle amministrazioni locali per quanto riguarda la non discriminazione e la portabilità dei diritti, fino ad arrivare a episodi di vera e propria discriminazione e cambiamenti sociali nel mondo del lavoro, che possono rendere tali regole non più adeguate.

A livello di Commissione abbiamo intrapreso delle azioni per quanto riguarda:

– la direttiva che è stata menzionata sulle misure per facilitare l'esercizio di libertà di circolazione dei lavoratori, proposta dalla Commissione e in via di approvazione (dal Parlamento a marzo e dal Consiglio ad aprile) che, tra le tante cose, prevede appunto che in ogni Stato membro esista un

* European Commission (Testo non rivisto dall'Autore)

ente (che sia creato o che sia un ente già esistente al quale venga attribuita questa funzione) che fornisca informazioni e assistenza sui diritti e doveri ai lavoratori migranti, alle loro famiglie e ai datori di lavoro;

– la proposta di riforma dell'Eures, che si pone l'obiettivo di aumentare la capacità di far incontrare domande e offerte di lavoro con un focus particolare per i dipendenti e le piccole e medie imprese. Ad oggi ci sono 1 milione e 400mila offerte di lavoro on-line e 1 milione e 100mila iscritti. Ovviamente si pone il problema di quanto l'Eures sia conosciuto e a questo scopo abbiamo programmato tutta una serie di iniziative con l'obiettivo di rendere lo strumento accessibile anche attraverso programmi come «Il tuo primo lavoro Eures»;
– sul benefit tourism, o turismo sociale, sul quale noi, peraltro, riteniamo che sia un problema inesistente, ma ovviamente il dibattito che si è aperto in Gran Bretagna, ma soprattutto dopo la lettera scritta dai quattro ministri degli Interni di Germania, Austria, Regno Unito e Olanda che esprimono preoccupazioni proprio sui danni che la libera circolazione dei lavoratori potrebbe provocare a quegli Stati che li accolgono, ci ha indotto a lavorare ad una pubblicazione, nella quale abbiamo innanzitutto fornito dati per controbattere questa falsa tesi del turismo sociale, ma anche ovviamente per rispondere in maniera costruttiva a quelle preoccupazioni che molte amministrazioni locali, specie in Germania, avevano espresso sulle difficoltà emergenti all'arrivo di flussi importanti di nuovi lavoratori.

Una delle conclusioni principali a cui siamo pervenuti, nel corso di questo nostro lavoro, alla luce degli studi sui dati ufficiali forniti dagli stessi Stati membri, è che non c'è alcuna prova dell'esistenza di questo turismo sociale. Non solo non esiste, ma analizzando i dati, abbiamo avuto la dimostrazione che i cittadini europei che migrano in un altro Paese sono più attivi economicamente dei nazionali (dati Ocse); tendono a essere dei contribuenti netti ai budget dello Stato dove hanno migrato e sono meno propensi ad utilizzare i benefici sociali del Paese di accoglienza, perché sono tendenzialmente in una fascia d'età lavorativa (e questo andrebbe analizzato). Tutto ciò, chiaramente, non esclude che ci possano essere a livello locale dei problemi riguardanti l'integrazione anche scolastica.

Per quanto riguarda il futuro, invece, una delle prossime iniziative che abbiamo in programma riguarda il Pacchetto mobilità, che dovrebbe essere adottato a maggio e che conterrà tre elementi.

Il primo di questi elementi è una proposta di revisione dei regolamenti che tenga conto dei cambiamenti avvenuti nella società europea (aumento della disoccupazione e cambiamenti demografici) e, in particolare, l'esportazione dell'indennità di disoccupazione che, ad esempio, noi proponiamo debba essere aumentata dagli attuali tre mesi ad un minimo di sei mesi; così come è da rivedere il regolamento riguardante le cure di lungo termine all'estero che deve tener necessariamente conto dell'evoluzione demografica che ha innalzato il numero degli anziani.

Il secondo elemento di questo Pacchetto di mobilità conterrà: un'analisi aggiornata al

2013 sulla libera circolazione dei lavoratori (chi sono, quanti sono, dove vanno, se è aumentata, se è diminuita e quali sono le barriere che tuttora esistono); uno studio che dovrà analizzare le sfide e i problemi delle comunità di destinazione (focalizzandoci sui lavoratori e le loro famiglie) e le sfide e i problemi riguardanti le comunità di origine (fuga dei cervelli, ecc.); una verifica su fino a che punto la libera circolazione dei lavoratori possa rappresentare una soluzione, per quanto parziale, al problema degli squilibri occupazionali nei diversi Paesi europei.

Il terzo elemento riguarda un'analisi sugli ostacoli specifici per i cosiddetti lavoratori ad alta mobilità definendoli per caratteristiche (lavoro in più Stati, in periodi di tempo anche molto brevi con diversi datori di lavoro o diversi contratti). E, quindi, viste queste loro caratteristiche, la nostra analisi si chiede fino a che punto rischiano di essere esclusi dalla protezione sanitaria, sociale, dal diritto alla totalizzazione delle pensioni, ecc., anche per proporre eventuali cambiamenti legislativi.