

Seminario Internazionale

Lavoro autonomo e Diritto del lavoro: quali frontiere?

**Università degli studi di Roma Tor Vergata
Roma 12-13 febbraio 2008**

**PROBLEMI ATTUALI E PROSPETTIVE FUTURE
DEL DIRITTO DEL LAVORO IN BULGARIA**

Avv. Vesselina Panova

L'esame dei problemi attuali del diritto del lavoro in Bulgaria non può prescindere da una breve analisi della sua evoluzione storica negli ultimi tre decenni, che ha caratterizzato significativamente, da un lato, i rapporti sociali e, dall'altro, la legislazione che ha subito e sta continuando a recepire delle modifiche di gran lunga superiori al passo con il quale il peregrino popolo bulgaro riesce ad adattarsi.

La Bulgaria, dopo ben quarantacinque anni di regime socialista, nel 1989 ha trasformato il suo sistema politico, adottando la forma della democrazia parlamentare e attivando immediatamente l'economia di mercato.

Peraltro, già prima della fine degli anni '80, la pianificazione di Stato venne limitata alle questioni strategicamente più importanti, mentre la soluzione di singoli problemi concreti venne rimessa alle imprese statali, le quali avevano maggiore autonomia decisionale.

In quel periodo, nel 1986, veniva approvato anche il codice del lavoro, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 1 aprile. L'art. 1 relativo all'oggetto e agli obiettivi del nuovo codice, individuava quale scopo primario quello di applicare i principi della organizzazione socialista del lavoro e la diffusione del principio democratico nei rapporti di lavoro: per la prima volta un codice prevedeva le norme relative ai contratti collettivi nazionali di lavoro, la formazione professionale ecc. Prima di tale codificazione le norme relative ai rapporti di lavoro dipendente erano sparse in più di mille atti normativi di secondo grado ai quali faceva capo una legge avente un valore meramente formale.

A seguito dell'approvazione della nuova Costituzione democratica nel 1991, la legislazione vigente subiva una modifica integrale, consistente da un lato nell'eliminazione di tutti i riferimenti al partito socialista ed alla collettività, e dall'altro nell'approvazione delle norme intrinseche all'economia di mercato. Nel 1991 veniva approvato il primo codice commerciale il quale, per la prima volta, dopo mezzo secolo di economia pianificata, stabiliva le norme relative all'attività imprenditoriale, all'impresa e, dal 1997, ai contratti commerciali.

Nel febbraio del 1991 sono stati liberalizzati i prezzi della maggior parte delle merci, gli aiuti sono stati drasticamente ridotti, è stato introdotto un cambio unico fluttuante, è stato abolito il monopolio di Stato sugli scambi con l'estero ed è stato posto in essere un sistema bancario a due livelli.

I mutamenti strutturali sono peraltro stati il punto debole delle riforme bulgare. In mancanza di un chiaro supporto politico, i progressi iniziali nello smantellamento dei monopoli e nella ristrutturazione delle imprese di Stato hanno gravemente tardato, la privatizzazione è stata estremamente lenta, nel settore imprenditoriale e finanziario sono rimaste in gran parte assenti le

discipline di mercato. La pianificazione centrale è stata abolita, ma non sono stati posti in funzione gli istituti di base di un'economia di mercato funzionante, ad esempio diritti di proprietà chiaramente definiti, prontamente tutelabili.

La capacità di far fronte alle pressioni concorrenziali e delle forze di mercato nell'ambito dell'Unione, impone un quadro macroeconomico stabile nel quale gli operatori economici singoli possano assumere decisioni in condizioni di ragionevole prevedibilità. È necessario che esista un sufficiente volume di risorse umane e materiali, comprese le infrastrutture, che costituiscano un contesto tale da consentire alle singole imprese di adattarsi per confrontarsi con le crescenti pressioni della concorrenza nel mercato unico europeo.

I ritardi nella transizione della Bulgaria verso un'economia di mercato l'hanno lasciata in una situazione difficile per far fronte alle pressioni della concorrenza, ormai a livello mondiale. La trasformazione dell'economia bulgara pianificata dal Governo ad un'economia di mercato in grado di prosperare nell'ambito dell'Unione, imporrà investimenti sostanziali che dovranno essere protratti per molti anni per l'ammodernamento della capacità produttiva del paese nonché per un grande balzo in avanti nelle infrastrutture.

Una decina di anni addietro il prof. Zweigert, studioso di diritto comparato, prospettava la teoria che in un periodo transitorio si potrebbe correre il rischio di dover affrontare periodi di crisi e di malfunzionamenti, che possono condurre allo stremo la facoltà di sopportazione del sistema politico: un rischio che in Bulgaria per circa diciotto anni, a partire dall'inizio della riforma, si è purtroppo trasformato in realtà.

Il 1° gennaio 2007 la Bulgaria è finalmente divenuta membro della Comunità europea.

Adesso la nuova ottica bulgara è quella di un Paese neo comunitario, cioè di un paese la cui prospettiva di crescita economica e sviluppo delle risorse umane ormai ha fatto sì che la società superasse la paura della realtà transitoria, che ad oggi peraltro ancora persiste, e, in questo contesto, trovasse la speranza per la costruzione di un'economia di mercato sana.

In questo contesto storico, anche se 18 anni non sono forse un segmento significativo di storia, si è formato il lavoratore bulgaro contemporaneo.

Il lavoratore bulgaro, con la sola esclusione dei più giovani, proviene da una realtà sociale dove non conosceva altro che il rapporto di lavoro dipendente, diretto, gestito e coordinato dallo Stato socialista, che programmava "dove, in quale località e a quali mansioni" sarebbe stato adibito l'individuo in questione. In mancanza di contratti collettivi nazionali e tabelle delle retribuzioni a seconda della qualifica e delle mansioni, semplicemente la paga veniva decisa a seconda se si trattava di lavoro manuale oppure di prestazioni di personale qualificato. Quest'ultimo era parificato di livello e prendeva una retribuzione pari alla metà di quella degli operai. Una logica semplice ed efficace per disincentivare la qualificazione culturale bulgara.

Nel periodo di democrazia invece, i rapporti di lavoro hanno seguito la sorte delle aziende statali, le quali avendo perso i sussidi dello Stato e, nelle more della privatizzazione che in certi settori tardò anche un decennio, hanno dovuto sospendere l'attività, licenziare o semplicemente sospendere il pagamento delle retribuzioni. In Bulgaria non è mai esistita una cassa integrazione oppure un sistema di mobilità, i sussidi di disoccupazione erano pari al 75% della retribuzione minima (identica per tutte le categorie di lavoratori), retribuzione che nei primi anni di trasformazioni era di circa €30,00, ed è arrivata oggi nel 2008 ai €120,00. Naturalmente tali cifre sarebbero ancora più inquietanti se si facesse anche riferimento all'inflazione ed al costo della vita, ma non è questo il compito della odierna relazione.

In questi diciotto anni di trasformazioni democratiche il numero dei lavoratori autonomi è ovviamente cresciuto, incentivato nei primi anni da tre motivi: in primis di certo la paga superiore

a quella dei dipendenti; in secondo luogo, dalla lentezza della giustizia del lavoro, che in ogni caso, stante l'alto tasso di inflazione e devaluazione monetaria, non poteva garantire un giusto risarcimento ai lavoratori dipendenti che avessero intenzione di fare causa al datore di lavoro; in terzo luogo, dalla mancanza di qualsivoglia norma che sanzionasse le assunzioni di dipendenti di fatto con dei contratto di lavoro autonomo, dando così il via a un periodo di esplosione del lavoro sommerso.

Solo nel 1996 lo Stato si rese conto che per bloccare tale fenomeno deterioro doveva adottare delle misure drastiche, aggiungendo il secondo comma all'art. 1, introducendo la presunzione legale per la quale "i rapporti aventi ad oggetto la prestazione della forza lavoro sono considerati dei rapporti di lavoro subordinato".

E' altresì stata prevista la forma scritta del contratto di lavoro quale forma ab sustantiam.

Il problema di fondo, che l'esperienza ha più volte confermato, è che la distinzione del lavoro in lavoro dipendente e lavoro autonomo, con riferimento alle tutele garantite, è rimasta solo una distinzione dottrinale, perché in un paese di continue trasformazioni come la Bulgaria, ormai la distinzione del lavoratore è solo quella del punto di vista della redditività dell'uno e dell'altro lavoro. Con maggior ragione, tenendo presente che dal 1 gennaio 2008 tutte le imposte, tasse e tributi sui redditi a carico di un lavoratore autonomo sono diventate del solo 10% del reddito.

Per entrare nello specifico dei problemi trattati, è già stato accennato che il diritto del lavoro bulgaro, analogamente agli altri ordinamenti europei, appare storicamente fondato sulla bipartizione tra contratto di lavoro subordinato (ТРУДОВ ДОГОВОР) e contratto di lavoro autonomo (ГРАЖДАНСКИ ДОГОВОР).

Non c'è dubbio che, nel corso del tempo, la tradizionale ricostruzione del significato attribuibile alle due nozioni abbia subito un processo di inevitabile obsolescenza.

Nel contesto attuale, infatti, le analisi empiriche rilevano il verificarsi di profondi mutamenti nel mondo lavorativo, sia nei contenuti materiali della singola prestazione lavorativa, sia nelle forme di organizzazione del lavoro. Siffatti mutamenti hanno delle conseguenze anche sul piano giuridico: pur rimanendo sostanzialmente stabile la suddivisione subordinazione/autonomia, ci si trova di fronte alla necessità di rivedere le definizioni tradizionali.

La nozione di lavoro autonomo in Bulgaria è individuata per via negativa, accertando cioè che non sussistono le caratteristiche - definite per via legale dall'art. 1, comma 3 del codice del lavoro - proprie del lavoro subordinato. Secondo l'impostazione tradizionale, infatti, ciò che non è compreso in tale nozione rientra nell'ambito del lavoro autonomo.

La difficoltà fondamentale con la quale ci si misura consiste nel fatto che mentre per il lavoro subordinato si può fare riferimento ad una categoria generale e unitaria, per il lavoro autonomo un tale riferimento risulta superficiale e impreciso, poiché in realtà la categoria "lavoro autonomo" appare soprattutto un'astrazione teorica: nella pratica, infatti, la figura si articola in molteplici e frammentati regimi giuridici.

Il lavoro autonomo rinvia alla disciplina di un singolo contratto, che a differenza del contratto di lavoro subordinato non ha ad oggetto una prestazione personale di fare, ma il raggiungimento di un determinato risultato. Nel diritto bulgaro la figura del contratto di lavoro autonomo è rappresentata dal contratto di appalto, l'agenzia, la fornitura di servizi. Inoltre, nell'ordinamento bulgaro non esiste una categoria giuridica per il lavoro 'economicamente dipendente' (o parasubordinato): il lavoro o è subordinato o è autonomo.

In nessun caso, tuttavia, il legislatore bulgaro ha ritenuto opportuno introdurre formalmente questa cd “terza categoria giuridica”.

Privo di una chiara definizione giuridica nell’ordinamento bulgaro, il lavoro economicamente dipendente si caratterizza anche per l’assenza di una precisa delimitazione statistica e quindi per la difficoltà di misurarne la consistenza con una certa accuratezza.

Si tratta dunque di una molteplicità di situazioni assai diverse per il livello di impegno richiesto e di soddisfazione intrinseca del lavoro, nonché per l’orizzonte temporale che vi è connesso dal lato dei lavoratori. Al loro interno possono ovviamente rientrare molte situazioni di “finto lavoro autonomo”, vale a dire di lavoro subordinato mascherato da lavoro autonomo. Si tratta in questo caso di situazioni diverse dal lavoro economicamente dipendente. I finti lavoratori autonomi sono lavoratori che sono trattati come lavoratori autonomi, ma che, dal punto di vista giuridico, rientrano chiaramente nella categoria del lavoro subordinato”.

In questi casi il problema della tutela e della rappresentanza del lavoro si dovrebbe risolvere applicando la normativa in vigore.

La giurisprudenza degli ultimi anni ha adottato una interpretazione molto elastica ed estensiva dei criteri di qualificazione del rapporto di lavoro come rapporto di lavoro subordinato, ma ancora non ha elaborato dei criteri ed indici di subordinazione sulla base dei quali si potrebbe sostenere la presenza o meno della subordinazione di un rapporto di lavoro.

La Suprema Corte amministrativa bulgara con la sentenza n. 7579 del 1 agosto 2005 riconoscendo che nel caso di contratto di appalto stipulato ai sensi dell’art. 258 della legge sulle obbligazioni è dovuto un risultato lavorativo e non la prestazione lavorativa, ha ritenuto che l’attività lavorativa svolta nel caso di specie è di natura subordinata in quanto la appaltante è stata sottoposta al potere disciplinare del committente.

Ci sono delle nuove figure che si affermano nella prassi e vengono utilizzate in misura crescente dagli operatori economici, e sono spesso ancora sprovviste di una disciplina legislativa, come ad esempio il management contract riferito agli amministratori delle società di capitali.

Nelle disposizioni finali della legge sull’imposta dei redditi delle persone fisiche è stato introdotto un nuovo paragrafo n. 26 lettera z, che è entrato in vigore il 1 gennaio 2008, il quale prevede che “i rapporti relativi ai contratti di gestione e amministrazione delle società, compresi i rapporti dei membri dei consigli di amministrazione” sono regolati quali rapporti di lavoro subordinato. Da un lato la normativa dispone che i contratti di gestione e amministrazione sono regolati dalle norme del codice delle obbligazioni, e cioè dalle norme proprie del lavoro autonomo, e ciò con tutte le preclusioni dal punto di vista di tutele del lavoro, del licenziamento, dei minimi salariali ecc. In tal senso anche la recente giurisprudenza della Suprema Corte di Cassazione bulgara, IV sez. civile, n. 1713 del 2001. Dall’altro invece la legge sopracitata dispone l’applicazione della normativa previdenziale e assistenziale applicabile ai lavoratori dipendenti anche a questi lavoratori. Giustamente da quanto è entrata in vigore tale norma sono sorti alcuni problemi, al momento ancora irrisolti, sulla sua applicazione, Considerando che i contratti di management, in quanto regolati dalla legge sulle obbligazioni, nella maggioranza dei casi non indicano un orario di lavoro, né tantomeno potrebbe essere ipotizzato uno per analogia. Si pensi solo alla categoria dei membri dei consigli di amministrazione che in genere partecipano soltanto alle riunioni dei consigli e cioè lavorano per qualche ora al mese.

Negli ultimi dodici anni, cioè da quanto il codice commerciale ha introdotto la figura dell’amministratore delegato, l’Istituto di previdenza e assistenza bulgaro nel 2003, con parere n. 91-01-56 or 7.03.2003, si è espresso finalmente sulla natura contrattuale del rapporto del delegato alla gestione di una società, ritenendo che il predetto rapporto potrebbe essere sia di natura

autonoma sia di natura subordinata, ma sarebbe, a dire dell'Istituto, raccomandabile stipulare un contratto di lavoro dipendente.

Un'ultima osservazione in ordine alle tutele che lo stato bulgaro nel 1996 ha introdotto nel codice del lavoro per la lotta al lavoro sommerso e al lavoro autonomo finto. E' stato introdotto l'art. 405a il quale nel comma 1 prevede che l'Ispettorato di lavoro ha la facoltà di dichiarare con un apposito provvedimento l'esistenza del rapporto di lavoro qualora venga accertato che il lavoro sia prestato in violazione dell'art. 1, comma del Codice del lavoro.

In tal caso l'Ispettorato invia al datore di lavoro un invito di stipulare un contratto di lavoro. Ai sensi dell'art. 21 del codice di procedura amministrativa, sia l'invito che il provvedimento dichiarativo hanno la natura di atti amministrativi. (ordinanza n. 482 del 16.01.2007 r. Della Suprema Corte amministrativa RG n. 12354/2006 r)

Secondo la disposizione del codice del lavoro i rapporti in essere fino all'emanazione del provvedimento, sono regolati come rapporti di lavoro dipendente, salvo l'accertamento di mancanza di buona fede da parte del lavoratore.

Se dopo l'emanazione del predetto provvedimento le parti non concludono un contratto di lavoro, lo stesso provvedimento ex lege sostituisce il contratto di lavoro, applicando per presunzione legale, le condizioni di lavoro relative al orario di lavoro di otto ore giornaliere e 5 giorni lavorativi.

Il provvedimento dell'Ispettorato potrà essere impugnato dinanzi il Tribunale competente nel termine del 7 giorni dalla sua notifica. L'impugnazione non sospende il rapporto di lavoro il quale rimane valido fino all'annullamento del predetto provvedimento. Nel caso di annullamento il datore di lavoro ha il diritto di recedere dal rapporto senza preavviso.

La strada, è facile intuirlo, è ancora lunga, per la Bulgaria, ma non solo, visto che alcune problematiche sono comuni a tutti i paesi dell'Unione.

La speranza immediata è che la Bulgaria non si limiti ad un mero recepimento della normativa comunitaria, ma applichi le dovute tutele per i lavoratori anche in via sostanziale, avendo così la possibilità concreta di attuare l'idea sociale con la quale sono cresciute due generazioni, e alla quale è difficile rinunciare in breve tempo: sarebbe forse il primo passo per l'ingresso reale nell'Unione.