

Il giurista ha il dovere di accostarsi senza pregiudizi a provvedimenti legislativi di ampia portata, esercitando una libera critica che non trascuri di valorizzare aspetti interessanti o aperti a sviluppi positivi. È quanto si deve fare anche verso il decreto attuativo della legge 30/2003, soprattutto per tutti gli aspetti miranti all'incremento dell'occupazione ovvero, come ora si dice sulla scorta del linguaggio europeo, dell'occupabilità, adattabilità e pari opportunità nell'accesso al lavoro.

Tuttavia, nel progetto in esame sono tante e tali le scelte politicamente discutibili e dubbie, nell'alternativa tra più modelli possibili, da mortificare anche i tratti più interessanti della disciplina. Il primo nodo da segnalare, da questo punto di vista, è la scelta delle tecniche regolative. Sotto questo profilo, le scelte compiute dal Governo evidenziano due questioni fortemente critiche: quella dell'accentuato carattere tecnocratico della legislazione, quella della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni. La funzione legislativa è attribuita dalla nostra Costituzione allo Stato e alle Regioni; per il primo essa è affidata al Parlamento e può essere esercitata dal Governo solo su delega, ma nei limiti fissati dalla stessa legge. Ebbene, per quanto la legge 30 sia stata spesso assai generosa nel conferire al Governo la potestà regolativa, lo schema di decreto è punteggiato di passaggi sospettabili di eccesso di delega (e quindi incostituzionali). Ma l'aspetto certamente più evidente è quello della fissazione da parte della legislazione statale dei "principi fondamentali" nelle materie, come quella dei servizi per l'impiego, la cui competenza regolativa è ripartita tra Stato e Regione. Si tratta di un compito costituzionalmente affidato al Parlamento, organo legislativo principe; e che sia così lo dice ora la stessa legge 131/2003 (cosiddetta legge La Loggia). Con intima contraddizione la delega di tale compito, in materia di lavoro, è stata invece affidata al Governo già con la legge 30: il Governo ha ora ampiamente abusato di tale potere, poiché molte norme che formalmente definiscono principi fondamentali in realtà contengono ampie disposizioni di dettaglio, invadendo la competenza regionale. Venendo dunque a questo secondo aspetto, è indubbio che i rapporti Stato-Regioni alla luce del nuovo quadro costituzionale (la riforma del Titolo V del 2001) siano controversi e di difficile definizione. La maggioranza dei commentatori, tuttavia, è d'accordo nel ritenere che allo Stato compete in via esclusiva la regolazione dei rapporti di lavoro, mentre quella degli aspetti istituzionali e organizzativi del mercato del lavoro sia affidata alla competenza "concorrente", ovvero alla legislazione regionale sulla base dei principi fondamentali fissati dalla legge statale.

Questo equilibrio è sottoposto a forte tensione nella recente legislazione, nella leg-

La legge rimane centralista proprio in quelle materie come la disciplina del mercato del lavoro che possono vedere una virtuosa valorizzazione delle realtà territoriali



La scelta è chiara: massiccia apertura ai privati per la gestione dell'incontro tra domanda e offerta e dei servizi dell'impiego. Così il mercato del lavoro diviene un mercato in senso stretto, con business e profitto

Il Governo invade le competenze delle Regioni

ge 30 e ancora più nello schema di decreto, anche se nella sua ultima versione il Governo ha dovuto attenuare gli aspetti più pesanti: inizialmente, infatti, la competenza regionale risultava fortemente condizionata dalla pretesa statale di regolare in via esclusiva i regimi di autorizzazione dello svolgimento di attività di intermediazione, somministrazione di lavoro, ricerca del personale, ricollocazione professionale, lasciando alle Regioni la sola definizione dei criteri di accreditamento dei soggetti abilitati a erogare servizi per l'impiego e di incontro tra domanda e

offerta di lavoro in ambito regionale. Ora, a quanto risulta, alle Regioni sarebbe riconosciuta anche la competenza autorizzatoria per gli operatori che operino in ambito infraregionale. Per molti aspetti, tuttavia, la legge rimane accentratamente centralista, proprio in quelle materie (disciplina del mercato del lavoro) che possono vedere una virtuosa valorizzazione delle realtà territoriali. Peraltro, anche sul piano della gestione amministrativa lo schema di decreto condiziona ulteriormente le scelte regionali, fissando rigidamente il mantenimento in capo alle Province delle

funzioni amministrative in materia di mercato del lavoro (ciò che resta del collocamento pubblico, servizi per l'impiego, eccetera). Ciò avviene nonostante il nuovo articolo 118 della Costituzione attribuisca le funzioni amministrative in primo luogo al Comune, ovvero all'ente più vicino al cittadino, salvo diversa scelta da valutare sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (valutazione che, appunto, potrebbe farsi a livello regionale per le materie di competenza ripartita). Per quel che riguarda i contenuti di disciplina del mercato del lavoro, il

legislatore governativo fa una scelta chiara e netta, ovvero la massiccia apertura ai privati per la gestione dell'incontro tra domanda e offerta e dei servizi per l'impiego: il mercato del lavoro diviene così definitivamente un mercato in senso stretto, dove si fanno business e profitto. La scelta, in astratto, non deve scandalizzare, sia perché l'integrazione pubblico-privato è un possibile modello di governo delle società complesse sia perché l'esperienza del monopolio pubblico del collocamento non è certamente esaltante. Tuttavia, scendendo nel merito delle scelte compiute, le

cosse appaiono diversamente. Quello del lavoro è un mercato delicato e ad alto rischio: nel decreto non mancano regole intese a prevenire abusi e fenomeni di sfruttamento, ma l'eccessivo allargamento dei soggetti ammessi a operare rischia di indebolire gli strumenti di controllo. Inoltre, la nuova disciplina della somministrazione di lavoro e degli appalti di servizi rischia di favorire le già diffuse forme moderne di caporalato, così aggirando le regole poste dalla prima parte del decreto. In secondo luogo, l'alternativa pubblico-privato appare squilibrata a vantaggio del secondo, soprattutto per l'assenza di un forte investimento sui servizi pubblici. Il rischio è che i servizi privati siano destinati a gestire quella parte di mercato e di lavoratori che offrono elevate possibilità di profitto, mentre servizi pubblici demotivati e con scarse risorse siano destinati a occuparsi dei soggetti marginali, svantaggiati, dei precari a vita, ecc. Ma vi è un terzo aspetto, ancora più di fondo, che a mio parere inficia la filosofia complessiva dell'intervento a sostegno dell'occupazione. Leggendo l'insieme del decreto, infatti, si colgono due costanti: gli strumenti diretti a creare occupazione sono caratterizzati da un alto tasso di precarietà e da un insistente indebolimento dei livelli di tutela e dei diritti.

Il legislatore governativo - in contrasto con le stesse indicazioni comunitarie - fa ben poco per incentivare l'occupazione stabile e di qualità, l'investimento di lungo periodo sulle risorse umane, mentre il presunto incremento dell'occupazione rimane affidato alla somministrazione di lavoro (nel quale è la sola precarietà a divenire stabile), alla moltiplicazione ed estensione nel tempo di contratti a termine, occasionali, accessori, eccetera. Nel medesimo tempo, come accennato, gli incentivi offerti per assumere lavoratori (non solo quelli svantaggiati) sono spesso l'attuazione di obblighi dell'impresa e diritti dei lavoratori, in termini di deroghe ai trattamenti economici e normativi previsti per i lavoratori standard, di non computo dei tanti precari nei limiti occupazionali per l'applicazione di normative di tutela, eccetera. A ben vedere, nella scelta di campo tra valori e interessi in gioco il Governo di centrodestra sta semplicemente facendo il suo lavoro. Il vero problema (che tutti dovrebbero porsi, a partire dalle associazioni imprenditoriali) è che in tal modo si offre all'economia, agli operatori e ai cittadini un modello di competitività arretrato, fondato sull'idea che l'impresa possa essere competitiva - e dunque, anche, produrre occupazione - puntando sull'abbattimento dei costi, sulla precarietà (e dunque scarsa qualità) della manodopera, sull'affermazione della discutibile alternativa tra occupazione e diritti. Un modello, sia ben chiaro, che non avvicina ma allontana dall'Europa.

Franco Scarpelli



Operaie in un'industria tessile
Uliano Luca

Contratti di lavoro? No, tra imprenditori Le innovazioni consentono la «frantumazione» dell'impresa. E delle tutele dei lavoratori

Il decreto delegato che regola la nuova disciplina della intermediazione di mano d'opera introduce una delle riforme più significative del diritto del lavoro. Una prima valutazione consente di dire che la fornitura di mere prestazioni lavorative, che nel precedente assetto normativo costituiva un'eccezione motivata da esigenze temporanee, diventa oggi una modalità ordinaria di svolgimento dell'attività lavorativa nell'impresa.

I mutamenti intervenuti nella realtà produttiva, che vedono il diffondersi di appalti aventi ad oggetto mere prestazioni di lavoro che rispondono ad esigenze oggettive delle imprese (ad esempio in materia di consulenza informatica, gestionale, eccetera) o delle persone (l'assistenza agli anziani ed ai disabili), avrebbero richiesto una modifica della vecchia legge n. 1369 del 1960. Il legislatore, tuttavia, è andato ben al di là della esigenza di riforma ed ha introdotto innovazioni che consentono un vero e proprio processo di "frantumazione" dell'impresa e di riduzione del livello complessivo di tutela dei lavoratori. La nuova disciplina è assai complessa. La riforma deve essere inserita in un contesto più ampio, in stretta connessione con la nuova disposizione sul trasferimento di ramo d'azienda e ricordando che il decreto delegato abroga sia la legge 1369 del 1960 (che vietava gli appalti di mere prestazioni di lavoro e che, per quelli effettivamente realizzati da un appaltatore con la propria struttura organizzativa all'interno delle aziende, stabiliva tutele specifiche per i lavoratori interessati), sia gli articoli dall'1 all'11 della legge 196/1997 sul lavoro interinale (che consentiva l'affitto di lavoratori per soddisfare esigenze temporanee delle imprese).

La somministrazione (o staff leasing, secondo la formulazione anglosassone dove l'istituto è nato) consiste in un rapporto giuridico triangolare, in base al quale delle Agenzie specializzate assumono propri dipendenti (con contratto a termine o a tempo indeterminato) e li forniscono ad un'impresa (l'utilizzatore) per un periodo temporale definito o senza una scadenza finale. In analogia con quanto era previsto per il lavoro temporaneo, le persone somministrate svolgono la propria attività nell'interesse e sotto la direzione ed il controllo dell'utilizzatore, con la conseguenza che un'impresa può usare i lavoratori come se

fossero propri dipendenti ma senza subire i condizionamenti giuridici connessi alla disciplina del rapporto di lavoro. Il contratto di somministrazione deve essere stipulato in forma scritta e deve contenere alcuni requisiti essenziali. Inoltre, anche se il trattamento retributivo ed i contributi previdenziali sono pagati dall'Agenzia, l'utilizzatore assume l'obbligo di rimborsare il somministratore (e, qualora questi non paghi, si obbliga direttamente al versamento delle retribuzioni e dei contributi non versati). Qualora l'assunzione da parte dell'Agenzia del lavoratore ("somministrato") avvenga a tempo determinato, si ha una nuova forma di lavoro a termine, con l'introduzione di alcune discipline derogative rispetto a quelle previste dal decreto legislativo 368 del 2001. L'Agenzia potrà assumere il dipendente anche a tempo indeterminato, con assoggettamento "alla disciplina generale dei rapporti di lavoro di cui al codice civile e alle leggi speciali". Il lavoratore potrà essere somministrato per una missione a termine presso un'impresa utilizzatrice. Alla sua cessazione rimarrà a disposizione del somministratore (a meno che non sopravvenga una giusta causa o un giustificato motivo di licenziamento) e percepirà un'indennità di disponibilità stabilita dal contratto collettivo applicabile all'Agenzia. Ovviamente il dipendente potrà anche essere somministrato presso un'impresa a tempo indeterminato e in questo caso contratto di lavoro e fornitura di mano d'opera potrebbero coincidere.

Il potere direttivo e di controllo è esercitato dall'utilizzatore, mentre il potere disciplinare resta in capo al somministratore. Inoltre i dipendenti dell'Agenzia hanno diritto ad un trattamento economico e normativo complessivo non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore a parità di mansioni svolte. I dipendenti somministrati possono esercitare, presso l'utilizzatore, i diritti di libertà ed attività sindacale,

sono equiparati ai lavoratori dell'utilizzatore per quanto attiene agli obblighi di protezione e di sicurezza (ed una particolare disciplina è prevista per l'informazione sui rischi connessi al lavoro e sulla formazione per l'uso degli strumenti ed attrezzature). La somministrazione a tempo determinato è possibile soltanto per "ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo e sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore". La legge riproduce la stessa dizione utilizzata dall'articolo 1 del decreto legislativo 368 del 2001 sul contratto a termine (con la significativa aggiunta del riferimento all'attività ordinaria dell'impresa) e ritengo che la norma vada interpretata nel senso di legittimare la fornitura di mano d'opera per soddisfazione di "esigenze temporanee" di lavoro da parte delle imprese. Tale conclusione è suffragata dal carattere economico della causale giustificativa, dal fatto che la somministrazione a tempo indeterminato è sicuramente finalizzata a soddisfare necessità stabili di lavoro (che, in molti casi, non richiedono alcuna giustificazione) e che pertanto l'apposizione di un termine finale alla somministrazione trova fondamento proprio nel fatto che l'esigenza lavorativa non è permanente, ma appunto legata a fattori temporalmente predefiniti (anche perché, in caso contrario, non si riuscirebbe a capire la differenza tra somministrazione a scadenza prestabilita - che deve essere motivata da ragioni economiche - e quella a tempo indeterminato, che spesso non richiede causali specifiche). Non va dimenticato, inoltre, che la somministrazione a termine ha sostituito il lavoro interinale, che aveva la finalità, appunto, di soddisfare esigenze temporanee di lavoro.

Il riferimento all'"ordinaria attività dell'utilizzatore" vuole soltanto escludere che la ragione giustificativa di natura temporanea debba avere carattere di straordinarietà, occasionalità, eccezionalità, specialità rispetto

al normale ciclo produttivo dell'azienda. In sostanza la somministrazione potrà essere utilizzata anche in presenza di esigenze che, pur continuamente ricorrenti nell'attività dell'impresa, abbiano carattere temporaneo (ad esempio l'incremento settimanale di lavoro in un negozio di abbigliamento in concomitanza con la giornata del sabato). La somministrazione a tempo indeterminato può essere effettuata in determinati casi. L'elenco inserito nel decreto delegato dimostra che non si è in presenza di causali giustificative del contratto, bensì della mera indicazione dei settori nei quali la fornitura di mano d'opera può essere realizzata (servizi di pulizia; servizi di consulenza e assistenza nel settore informatico; gestione di biblioteche, parchi, musei, archivi e magazzini, servizi di economato, eccetera), o del rinvio generico a "tutte le attività connesse alla fase di avvio di una nuova attività nelle aree dell'obiettivo 1". L'unico riferimento ad ipotesi specifiche è quello dell'edilizia e della cantieristica navale (attività che richiedono più fasi successive di lavorazione e l'impiego di manodopera diversa per specializzazione da quella normalmente impiegata nell'impresa), o ai casi previsti dai contratti collettivi di lavoro nazionali o territoriali. In definitiva, invece di ricorrere alla somministrazione (che implica i costi della intermediazione e la garanzia ai somministrati di trattamenti non inferiori a quelli dei dipendenti dell'utilizzatore), un'impresa cederà in appalto fasi principali od accessorie della produzione ad un'altra impresa, che potrà svolgerle all'interno dell'organizzazione aziendale del committente ed offrendo prestazioni lavorative più economiche (perché non vi è più l'obbligo della parità di trattamento). In questo caso, dunque, l'abrogazione della legge 1369 del 1960 offre all'imprenditore possibilità di decentramento della sua attività assai superiori al passato ed a costi più contenuti.

La legge non penalizza la mancata indica-

zione, nel contratto di somministrazione, di elementi essenziali (quali le mansioni, il luogo, l'orario ed il trattamento economico e normativo delle prestazioni lavorative, l'assunzione dell'obbligo dell'utilizzatore di rimborsare i costi sostenuti dal somministratore eccetera), con una omissione che sembra difficilmente comprensibile. Inoltre si ribadisce che il controllo del giudice sulla esistenza o meno delle ragioni che legittimano la somministrazione è limitato alla verifica della loro reale esistenza, senza poter sindacare il merito della scelta imprenditoriale. Viene introdotta una specifica ipotesi di somministrazione fraudolenta (punita con una sanzione pecuniaria per ogni lavoratore e per ogni giorno di fornitura illegale), che si ha quando il contratto ha "la specifica finalità di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo". La norma sarà di difficile applicazione, sia perché la disciplina generale della somministrazione è di tale ampiezza e flessibilità da rendere non plausibile una volontà elusiva, sia per il possibile ricorso a contratti di appalto d'opere o di servizi, sia soprattutto per la difficoltà della prova (a carico del lavoratore che agisce in giudizio) di dimostrare l'intento elusivo "specifico". Il decreto delegato prevede una definizione espressa di "appalto di servizi", che si distingue dalla somministrazione per l'esistenza di alcuni requisiti. Si osservi che, rispetto alla situazione attuale, viene sminuita la portata di quello della organizzazione propria dei mezzi necessari da parte dell'appaltatore, dato che questo requisito può essere soddisfatto anche mediante il semplice "esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto". La nuova figura, come si vede, può prescindere completamente dall'esistenza di una sia pur minima consistenza organizzativa di beni o apparecchiature da parte dell'appaltatore. Inoltre, in caso di appalto, non vi è più la necessità di garantire ai

dipendenti la parità di trattamento economico e normativo (come nel caso della somministrazione), ma vi è soltanto la responsabilità solidale tra committente ed appaltatore per i crediti retributivi e previdenziali. Per avere una migliore comprensione degli effetti della nuova disciplina non va dimenticato che il decreto delegato ha riformato la nozione di trasferimento di ramo d'azienda (vedere il commento di Zilio Grandi). A parte la concorrenza che l'appalto di servizi e di opere eserciterà nei confronti della somministrazione (che è più costosa ed impone maggiori vincoli rispetto al primo), non vi è dubbio che la combinazione degli istituti descritti (insieme alla nozione molto più "ampia" di ramo d'azienda trasferibile) possono favorire vere e proprie destrutturazioni dell'impresa.

L'imprenditore, infatti, potrà cedere in appalto l'effettuazione di fasi della propria produzione o lo svolgimento di servizi (anche per mezzo di trasferimenti di rami d'azienda e senza, quindi, il consenso dei lavoratori interessati) ed ottenere poi prestazioni di lavoro a costi più contenuti (perché non vi è parità di trattamento economico e normativo) e magari utilizzando le stesse persone che erano suoi dipendenti e che ora gli vengono "appaltate". Vi sarà in sostanza la sostituzione del rapporto di lavoro con contratti tra imprenditori che, escludendo la relazione diretta con il datore di lavoro, garantiranno la massima flessibilità organizzativa (le prestazioni si svolgeranno all'interno dell'impresa committente e sotto il suo controllo) oltre a quella giuridica ed economica (con la possibilità, tramite la collaborazione del somministratore o dell'appaltatore, di sostituire il lavoratore non gradito, di interrompere il vincolo contrattuale evitando la disciplina dei licenziamenti collettivi ed individuali, eccetera). Non vanno dimenticati, inoltre, gli effetti negativi sulla capacità di proselitismo e mobilitazione dei sindacati (nell'appalto d'opere e di servizi i dipendenti dell'appaltatore sono privi di diritti sindacali da svolgere presso l'impresa committente e particolarmente sensibili alla volontà di non compromettere il proprio rapporto con quest'ultima). I benefici occupazionali, tra l'altro, saranno molto ridotti perché si assisterà a veri e propri fenomeni di sostituzione di lavoro.

Valerio Speziale