

# Mercato del lavoro

# 50%

*di Giuliano Cazzola e Michele Tiraboschi*

Il lavoro è al centro del disegno prefigurato dalla Costituzione del 1948. Non solo perché è il fondamento della Repubblica democratica, ma perché è al valore-lavoro che viene attribuita un'istanza più piena di cittadinanza. Prendiamo per tutti due articoli «strategici» della Carta: l'articolo 3 e l'articolo 38. Il primo è il caposaldo di un programma di eguaglianza delle opportunità; il secondo delimita i confini ed indica gli obiettivi di un sistema di sicurezza sociale rivolto al perseguimento del benessere e della solidarietà, quali corollari dei diritti di cittadinanza. Dell'articolo 3 è importante il secondo comma (chi non ricorda la lezione di Piero Calamandrei ?) che recita: «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Anche in questa norma di elevatissimo contenuto programmatico è evidente la distinzione tra il «cittadino» e il «lavoratore», essendo garantita al primo una condizione di libertà ed eguaglianza sostanziali, al secondo l'effettiva partecipazione all'organizzazione del Paese. Anche nell'articolo 38 si nota immediatamente la differente intensità della tutela prevista per i cittadini (commi 1 e 4) e per i lavoratori (commi 2 e 3). I primi non devono essere emarginati, ma inclusi, se inabili al lavoro e sprovvisti dei mezzi necessari per vivere, riconoscendo loro il diritto al mantenimento e all'assistenza. I secondi hanno il diritto ad essere «preveduti e assicurati» con mezzi adeguati alle loro esigenze di vita al verificarsi di eventi che pregiudichino la loro capacità di lavoro. La differente intensità della tutela emerge anche con riferimento ai mezzi occorrenti per realizzare gli obiettivi: tali mezzi sono necessari nel caso dei cittadini, adeguati in quello dei lavoratori. Il che sta a significare che ai cittadini è assicurato uno standard dignitoso ma essenziale; ai lavoratori una protezione più piena, anche se il concetto di adeguatezza è sicuramente mediato con la disponibilità delle risorse. È pacifico: l'accezione lavoratori è ampia e comprende dipendenti, autonomi, atipici, liberi professionisti. È altrettanto acquisito che lo Stato sia tenuto a predisporre iniziative, strumenti e strutture per soddisfare i diritti sociali dei cittadini e dei lavoratori, garantendo loro prestazioni e servizi in grado di assicurare standard di vita dignitosi. Il legislatore costituzionale, tuttavia, non ignorava che tale funzione – irrinunciabile per lo Stato – dovesse raccordarsi con esigenze di compatibilità finanziaria (non a caso la Consulta ha progressivamente esteso il divieto di referendum alla materia previdenziale equiparandola così alla materia fiscale). Inoltre, la previdenza, direttamente accessoria al diritto del lavoro, non è materia di esclusiva competenza dello Stato. L'ultimo comma dell'articolo 38 recita, infatti, che «l'assistenza sociale è libera». Il che significa che il principio della

libertà economica (di cui all'articolo 41 comma 1) è la regola generale anche per quanto riguarda il diritto del lavoro e della previdenza sociale, nonostante che, per motivi di interesse pubblico, sia ampio l'intervento legislativo dello Stato. Ne consegue, pertanto, che il principio affermato dall'ultimo comma dell'articolo 38 non ha carattere residuale, ma è coerente con i principi generali a cui si ispira l'ordinamento. Tanto da far ritenere assolutamente conforme alla Costituzione prefigurare un ampliamento della sfera privata, essendo il tasso di regolazione pubblica definito in base a motivi di policy che possono essere rivisti nel tempo.

### *I modelli di solidarietà*

Le classificazioni includono inevitabilmente un tasso di arbitrarietà. Fenomeni complessi e stratificati - dettati spesso dall'esigenza di dare risposte politiche immediate a situazioni acute - come sono in generale i sistemi di protezione sociale, non si lasciano facilmente infilare le "braghe" di una modellistica costruita a tavolino e a posteriori esaminando tratti caratteristici e distinzioni appartenenti ad un divenire storico spesso abbastanza casuale piuttosto che a scelte più o meno consapevoli. Eppure si è soliti distinguere (pur ammettendo nella realtà un'ampia gamma di "contaminazioni") due grandi tipologie di modelli di solidarietà: quelli universalistici e quelli lavoristici-occupazionali. Nei primi il progetto di *welfare state* copre indistintamente tutti i cittadini, i quali formano così un unico bacino redistributivo, coincidente con l'intera comunità. È lo Stato che si assume l'onere di garantire un livello di protezione sociale (magari, all'inizio, ai soli indigenti) solitamente finanziato tramite la fiscalità generale. Col tempo, laddove è operante, tale livello si è ampliato in quantità e qualità. Tendenzialmente, però, tale modello assicura standard minimi e uniformi (può essere a sua volta residuale nel senso di svolgere funzioni di lotta all'emarginazione oppure realizzare un sistema compiuto di sicurezza sociale) e coesiste con forme estese di autotutela privato-collettiva. Nell'altro caso, il *welfare state* copre separatamente un ambito più o meno vasto di categorie definite in genere per il settore di appartenenza; così ciascuna categoria diviene una comunità di redistribuzione rispetto alle altre. I diritti sociali divengono un corollario dei diritti dei lavoratori (dipendenti o autonomi); il finanziamento è di natura contributiva, anche se non mancano consistenti interventi statali. All'origine dei modelli lavoristici-occupazionali esistevano forme di autotutela di gruppo (casche, mutui, fondi, ecc.) basate sui principi assicurativi contro i rischi canonici (vecchiaia, infortuni, malattia, maternità, disoccupazione) ed altri minori o derivati: rischi definiti in rapporto alla possibilità di procurarsi un reddito tramite il lavoro. Poi, nei primi decenni del XX secolo si è passati (per iniziativa degli Stati) a forme di assicurazione obbligatoria (le c.d. assicurazioni sociali). È bene notare, a questo proposito, che la promozione di consistenti apparati di solidarietà non è una prerogativa dei soli Stati democratici, ma - in una determinata fase storica - di tutti gli Stati, anche di quelli contrassegnati da regimi autoritari, a prova che si è trattato di "un passaggio" epocale che risale, nella generalità dei casi, all'esigenza di predisporre una rete di protezione per le masse popolari dopo la "grande depressione" della fine degli anni '20 e dell'inizio del decennio successivo.

### *Il caso Italia*

Da noi si è sviluppata una sindrome grave: quella della tutela diseguale. In quale altro paese una consistente minoranza, dotata di un forte e consolidato potere politico di interdizione, gode di un ventaglio di diritti assai più ampio e generoso di quello generalmente riconosciuto ad una parte consistente della popolazione, anch'essa connotata da quelle "stimmate" dell'essere lavoratore che da noi fanno la differenza? Solo una parte della società (e dello stesso mondo del lavoro) si avvale, infatti, di uno status pieno di cittadinanza, nel senso che unicamente ad essa sono riconosciuti i diritti sociali, essenziali al pari di quelli di libertà nel definire lo standard della condizione della persona in qualsiasi nazione civile. Pietro Ichino, più volte, si è preso la briga (e guadagnato il merito) di dare una dimensione concreta agli *afrikaaner* di casa nostra. Lo ha fatto sul versante del mercato del lavoro, ricavandone che sono meno di dieci milioni (con tendenza, però, a diminuire) i lavoratori i quali fruiscono del sistema delle tutele giuslavoristiche nella loro pienezza. Essi appar-

tengono al pubblico impiego (3,6 milioni) oppure sono occupati regolarmente (5,8 milioni) in aziende private con più di quindici dipendenti. Degli altri, tra i due e tre milioni sono disoccupati, mentre più di dieci milioni operano per lo più in assenza di una tutela sindacale diretta e, soprattutto, in mancanza di una garanzia effettiva di stabilità del posto di lavoro. Si tratta, per quanto riguarda questi ultimi, di 3,2 milioni di lavoratori occupati in ditte private con meno di 16 dipendenti (dove non si applicano la legislazione di sostegno al sindacato e la tutela reale contro i licenziamenti) e di 2,7 milioni di occupati irregolari. Paradossalmente, la delega del Governo a revisione dell'articolo 18 dello statuto finiva per attribuire a questi lavoratori un grado di protezione più avanzato di quello di cui potevano avvalersi in precedenza. I restanti sono lavoratori autonomi. Grosso modo, a una cifra equivalente a quella dei lavoratori a protezione piena, arrivano, specularmente, i pensionati *doc*: i titolari, cioè, di un trattamento di anzianità, quelli iscritti alle gestioni del pubblico impiego o ai fondi speciali, nonché i percettori di una pensione di vecchiaia superiore al minimo. Va da sé che non esiste una meccanica giustapposizione tra il *corpus juris* attinente al rapporto di lavoro e quello relativo al sistema di sicurezza sociale. Il primo si muove, in larga misura, nell'ambito del diritto privato e delle regole del contratto; il secondo è incardinato in un solido ordinamento legislativo e amministrativo. Tali diverse nature non incidono particolarmente sulla filigrana normativa: anche il rapporto di lavoro è inquadrato in un articolato impianto legislativo e in un assetto contrattuale ad ampia copertura e può contare sul riferimento di una giurisprudenza consolidata. Diversamente però dalle garanzie dello stato sociale, riconducibili generalmente al novero dei diritti soggettivi e degli interessi legittimi da far valere nei confronti della pubblica amministrazione, le prerogative riconosciute al prestatore d'opera finiscono inevitabilmente, prima o poi, per viaggiare sul *tapis roulant* dei processi economici che ne condizionano inevitabilmente la tutela effettiva, a partire dai *prius* simmetricamente opposti della (non) sicurezza del posto di lavoro e dell'esigenza vitale, per l'impresa, di produrre profitto.

### Le Colonne d'Ercole del lavoro

Se è vero che spetta ai regimi liberali perseguire, allora, *l'eguaglianza delle opportunità*, non già quella dei risultati, da noi, capita invece una sorta di eterogeneità dei fini: si intendono realizzare i medesimi obiettivi, partendo però dalla messa a disposizione di differenti *chances* iniziali. Le diseguaglianze si annidano negli ordinamenti e da essi vengono perpetuate. Si tratta di una conseguenza inevitabile allorché gli *status* sociali conseguiti divengono imm modificabili. Fin che è possibile, i preesistenti regimi vengono estesi ai ceti sociali successivamente cooptati. Poi, quando le risorse non sono più sufficienti e si rendono necessarie le rinunce di chi ha voce in capitolo a favore degli esclusi, si produce automaticamente la seguente sgradevole alternativa: o le cittadelle si chiudono ai nuovi venuti, oppure fanno loro posto a tavola indebitandosi. A scapito, quindi, delle generazioni future, chiamate a rispondere delle mani bucate dei loro padri e nonni. Da noi, si sono verificati ambedue i fenomeni. E, cumulandosi, hanno prodotto ulteriori danni.

Tornando, però, alla Costituzione materiale della tutela del lavoro e alle leggi che la contraddistinguono, è agevole scorgere, in ambedue, una fitta trama di valori e principi comuni. Non solo: le due filosofie (come fossero sorelle siamesi) hanno camminato insieme in tutti questi decenni e, mano nella mano, si presentano al *redde rationem* del cambiamento. La legislazione del lavoro ha un suo asse centrale: il posto. È un sistema tolemaico ruotante intorno al rapporto di lavoro, dove si svolge il microcosmo del conflitto di classe. La sicurezza sociale interviene a garantire la continuità del reddito (corollario del posto) *durante* (si tratta degli interventi di sostegno come la cassa integrazione, l'indennità di malattia, ecc.) o *al termine* del periodo dedicato al lavoro. Non a caso, infatti, il regime di previdenza obbligatoria non è ragguagliato, come avviene in altri paesi, ad assicurare, in particolari momenti, un reddito minimo essenziale alle esigenze di vita, bensì a conservare, anche oltre la soglia del pensionamento, il livello di reddito (e il tenore di vita) acquisito sul lavoro.

La difesa del lavoro coincide con la difesa del posto. Anche a costo di inventarne di finti, di virtuali, di assistiti. Da noi hanno avuto poca fortuna i tentativi e gli strumenti di *job creation*, di mobilità nel territorio, mentre siamo stati maestri nel mantenere in vita posizioni lavorative decotte, magari

attribuite ad aziende divenute ormai solo scatole vuote, conservate con le tecniche dell'imbalsamazione, unicamente perché per inventarsi un rapporto di lavoro un padrone deve esserci. Intorno al posto si è sviluppata, in vari modi e con diversa intensità, una rete di garanzie: contro il licenziamento, contro lo *jus variandi* del datore, contro i rischi degli andamenti ciclici della produzione e del mercato. È il posto di lavoro la più piccola del sistema di scatole cinesi, l'una incastonata nell'altra, che fanno da involucro alle relazioni contrattuali e alla legislazione di sostegno all'attività sindacale. Ovviamente, la solidità dell'impalcatura di tutela non si presenta alla stessa maniera in ogni settore del mondo del lavoro. Così, per decenni, le organizzazioni sindacali hanno agito con la logica dello sconto: non voluto, ma subito in nome dei rapporti di forza; in realtà, considerato inevitabile. Come dire: virtù pubbliche, vizi privati. I rapporti di lavoro sono, pertanto, attraversati dalla regola della minima comune rigidità. Svetta (in barba a ogni privatizzazione) il pubblico impiego, seguito dall'occupazione nelle imprese sindacalizzate dell'industria; vengono, poi, i settori meno strutturati (e più nuovi) dell'economia, giù giù fino agli ultimi gironi, al di qua dell'esile linea che separa il lavoro regolare da quello irregolare.

Il modello è rimasto, però, sempre lo stesso, magari con qualche diritto in meno o contenuti più ridotti. Significativo è il caso dei licenziamenti: nelle imprese in cui non vige una tutela a efficacia reale (con reintegrazione nel posto di lavoro in presenza di ingiustificato motivo), se ne è introdotta una con efficacia obbligatoria (col pagamento di una penale). E questo sistema schizofrenico è uscito riconfermato dalle vicende del 2002 e del 2003: non è stato sottoposto a revisione l'articolo 18 dello Statuto, ma nello stesso tempo non è stata estesa – attraverso il referendum – la sua efficacia *erga omnes*.

### *Un sistema contrattuale d'altri tempi*

L'aspetto più clamorosamente rappresentativo di regole ingessate è quello della struttura contrattuale, che rimane sostanzialmente identica da trentacinque anni: da quando, cioè, si ruppe il *principio dell'esclusività* del contratto nazionale e il sindacato conquistò il diritto alla contrattazione articolata in azienda. Col passare del tempo, poi, questo assetto, caratteristico del settore industriale, ha colonizzato tutti i comparti, in nome della consueta prassi di prendere a riferimento un modello più per scelta ideologica che per rispondere a esigenze reali. A pensarci bene, il tanto decantato patto triangolare del 23 luglio 1993 (ora peraltro in via di smobilitazione) si è limitato a razionalizzare i due livelli (nazionale e decentrato) di negoziazione, stabilendo dei raccordi temporali e delle competenze per materia meglio definite, sulla base del principio del *ne bis in idem*. Ma la novità più significativa è data dall'introduzione di parametri di riferimento per la determinazione degli oneri economici, finalizzati a stabilire un rapporto virtuoso tra dinamica salariale e inflazione.

Per quanto i problemi siano sotto gli occhi di tutti, l'impianto degli anni Sessanta sembra consacrato alla divinità delle confederazioni sindacali. Il contratto nazionale, si diceva alle origini, doveva servire a dare copertura a un'intera categoria, comprese le imprese marginali. Attraverso la contrattazione decentrata, invece, si doveva aggredire il profitto prodotto nelle imprese medio-grandi. Ora tutto è cambiato. Le aziende di maggiori dimensioni operano sui mercati internazionali e si adeguano alle regole e alle ragioni della concorrenza e della competitività. È in questo ambito che si determinano i prezzi, entro i quali diventa inevitabile organizzare la struttura dei costi, ivi compreso quello del lavoro.

La sovranità contrattuale, in tali casi, viene allora detronizzata dal mercato, sottratta alla disponibilità delle parti e ricondotta a indicatori sovranazionali. Le piccole imprese, dal canto loro, ove non agiscano in proprio (sottoponendosi direttamente ai vincoli della concorrenza) sono integrate nel ciclo produttivo di quelle più grandi. Si sono, pertanto, vanificati i margini per quelle rotture degli equilibri teorizzati, negli anni ruggenti, dai dirigenti sindacali, i quali fingevano di non accorgersi che la compensazione per aumenti salariali non sorretti da maggiore produttività veniva trovata nella svalutazione sul piano esterno e nell'inflazione su quello interno.

Dopo il 1993 (in quell'occasione si è istituzionalizzato un modello di relazioni che non aveva alternative realistiche) le finalità strategiche della contrattazione collettiva sono state ricondotte, sostanzialmente, alla difesa del potere d'acquisto sul piano nazionale, mentre, a livello aziendale, dovrebbe essere ripartita una quota degli incrementi di produttività. Cosa succede, allora, quando l'inflazione tende a diminuire e la produttività serve a recuperare una competitività erosa dalla stabilità del cambio (inevitabile nel contesto della moneta unica)? La struttura contrattuale, però, è in crisi anche per altre ragioni. Si prenda, ad esempio, la prospettiva (tuttora molto vaga nei contenuti) del federalismo. Viene spontaneo l'interrogativo: come potrebbe essere vitale un più accentuato decentramento dello stato senza il supporto di una dialettica sociale vera, derivante non già da relazioni politiche, ma da una rete di effettivi rapporti contrattuali? Mantenendo, invece, un assetto verticale (dalla categoria all'azienda) si finisce per irrigidire un'operazione istituzionale che ha bisogno di flessibilità, di aderenza alle realtà locali, di protagonismo sociale vero.

La critica più radicale al sistema delle relazioni industriali viene, però, dai nuovi assetti della struttura economica e del mercato del lavoro. Anche troppo si è scritto dei mutamenti intervenuti nel tessuto produttivo: l'occupazione è concentrata nelle piccole imprese, è cambiato il rapporto tra lavoro dipendente e autonomo, tra prestazione impiegatizia e operaia, tra settore primario (agricoltura), secondario (industria) e terziario (servizi). Il modello contrattuale ereditato dagli anni Sessanta non è in grado di inseguire il lavoro nelle sue trasformazioni; mentre il sindacato, nella sua attuale organizzazione, non è capace di rappresentarlo nelle diverse forme in cui si esprime, ma pretende di farlo nella solita maniera.

Così, la legittimazione dei soggetti sindacali diviene sempre più dipendente dal riconoscimento politico, ad opera delle controparti e dei governi. Si profila, in questo modo, la prevaricazione di un'oligarchia di massa, il cui potere si fonda, parimenti, sul pilastro del lavoro e su quello dello stato sociale. Il primo, come una stella spenta, illumina di sé ancora il secondo. Il dominio su quest'ultimo (ecco perché il welfare tradizionale viene difeso oltre ogni ragionevolezza) garantisce ai sindacati una rendita di posizione sul mercato del lavoro, grazie alla quale ostacolano ogni progresso in direzione di una maggiore flessibilità, col risultato non già di difendere i lavoratori, ma di creare due mercati: uno ingessato nelle rigidità; l'altro tendenzialmente privo di regole. E tutti sono consapevoli del fatto che il primo, senza il secondo, soffocherebbe nella sua burocrazia; il secondo si assume l'onere di consentire al primo le sue prerogative.

### *Liberalizzazione del lavoro: posizione del problema e questioni pregiudiziali.*

L'area del «mercato del lavoro» – inteso per ora nella sua accezione più ampia, coincidente con l'ambito di regolazione coperto dall'intero diritto del lavoro – ha conosciuto nel corso dell'ultimo decennio, e non solo in Italia, un processo di profonda revisione legislativa, che viene letto dai più in termini fortemente negativi, nel segno cioè di una liberalizzazione intesa come linea di progressiva mercificazione e precarizzazione del lavoro.

L'incessante evoluzione del dato legale, che governa e disciplina il mercato del lavoro e le strutture economiche e sociali ad esso sottostanti, non è certo un elemento di novità. È questa, anzi, una delle peculiari caratteristiche del diritto del lavoro sin dalle sue origini. I più recenti ed epocali mutamenti nei metodi di produzione e organizzazione del lavoro, indotti dalla innovazione tecnologica e dalla globalizzazione dei mercati, hanno semmai contribuito a una tale accelerazione, nel suo insieme, del grado e della estensione dell'intervento legislativo che, in misura maggiore o minore, il processo riformatore ha finito per investire in modo rilevante tutti i principali capitoli di questo ramo dell'ordinamento giuridico. Ciò ha indubbiamente inciso sulle dinamiche interne e gli stadi di maturazione di un diritto del lavoro che, nel corso del suo poco più che centenario sviluppo, aveva affidato alla contrattazione collettiva, e agli spontanei equilibri nei rapporti di forza e di potere ad essa sottostanti, il ruolo di propulsore della innovazione normativa. Là dove alla norma di legge veniva assegnata, per contro, una funzione tutto sommato sussidiaria – o anche più semplicemente secondaria – nella regolazione dei mercati del lavoro attraverso il ricorso alle

tradizionali tecniche della «recezione», della «consolidazione» e della «estensione» dei contenuti della contrattazione collettiva.

Lo scollamento tra l'astratto precetto della norma inderogabile di legge e/o di contratto collettivo e la realtà economico-produttiva di riferimento, che pure è una ulteriore costante nella evoluzione del nostro diritto del lavoro, non è mai stato così rilevante come dimostrano – inequivocabilmente – le impressionanti stime del lavoro nero e irregolare. Al punto da segnalare che più di un quarto del mercato del lavoro italiano, pari grosso modo a 4 milioni di unità lavorative e per un valore assimilabile al 23 / 27 per cento del PIL, risulterebbe oggi regolato da prassi informali e si svilupperebbe, dunque, in uno stato di completa anomia.

L'esplosione dell'area della atipicità contrattuale e il deperimento della norma inderogabile di legge e di contratto collettivo non sono certo una caratteristica evolutiva propria del solo mercato del lavoro italiano. Vero è, tuttavia, che tutti gli altri Paesi dell'area OCSE non conoscono una degenerazione analoga a quella che si è verificata nel nostro Paese dove il lavoro nero e irregolare viene stimato in cifre percentuali due/tre volte superiori alla media europea. Certo è che l'espansione dell'«atipico» e del sommerso funge da spia di una crescita abnorme e irrazionale della norma di legge, e cioè di una vera e propria disfunzione nell'evoluzione dei rapporti tra autonomia privata e ordinamento giuridico a cui si cercato di reagire con manipolazioni, spesso fraudolente, dei tipi legali e a cui si cercato di replicare sino a tempi recenti, ma il più delle volte tuttavia senza effetto, in via giudiziale e repressiva con qualificazione tipiche ad opera degli ispettori del lavoro senza tuttavia dimostrare la capacità di discernere, nell'economia sommersa e nel lavoro atipico, quanto vi fosse di patologico e quanto invece non rappresentasse una chiara anticipazione di modi di essere del rapporto di lavoro che, non trovando collocazione nell'ordinamento vigente, si sono immersi deliberatamente nella clandestinità.

È stata certamente la progressiva perdita di effettività della disciplina di regolamentazione dei rapporti di lavoro una delle principali ragioni che, in uno con la costante perdita di competitività delle imprese italiane nella arena internazionale, hanno recentemente indotto il Legislatore ad avviare, pur non senza resistenze ed elementi di marcata conservazione, un'intensa stagione riformista nell'area del mercato del lavoro.

È infatti in funzione di un complesso processo storico volto alla razionalizzazione di un diritto del lavoro condizionato, sul volgere degli anni Ottanta, da stratificazioni normative successive, rigidità di matrice corporativa e interventi legislativi occasionali assai difficilmente riconducibili a una linea di evoluzione rettilinea che devono essere correttamente letti i più recenti cambiamenti normativi introdotti nell'area del mercato del lavoro. Là dove un registro interpretativo in chiave di pura e semplice deregolamentazione risulterebbe, per contro, del tutto inappropriato e certamente non idoneo a comprendere le più profonde linee di tendenza evolutive sottese alle trasformazioni intervenute, a cavallo del nuovo secolo, nell'ordinamento posto dal diritto del lavoro italiano. Senza dimenticare che, sul piano della stessa tecnica normativa, il tasso di intervento legislativo, lungi dal dare corpo a fenomeni significativi di deregolazione e apertura alle libere dinamiche del mercato, è drasticamente aumentato nel corso degli ultimi anni al punto da indurre qualche commentatore a parlare di svariati metri quadrati aggiuntivi di Gazzetta Ufficiale.

Pare per contro più corretto parlare di innovazioni legislative ispirate all'inseguimento del mercato regolare e cioè all'obiettivo, non più differibile e coerente con la lotta per l'effettività del diritto del lavoro, di garantire, anche attraverso l'impiego delle sanzioni positive e di incentivi normativi, un maggiore grado di coerenza tra la norma astratta di legge e il sistema economico e sociale che è diretto a regolare. Ed in effetti l'intento di arginare fenomeni di sgretolamento normativo e di reagire alla sempre più evidente perdita di effettività della norma inderogabile costituisce, a ben vedere, l'unica vera linea direttrice attorno a cui pare possibile ricostruire, pur non senza una certa dose di problematicità, la più recente evoluzione del diritto del lavoro italiano. Un diritto del lavoro chiamato ora a rendersi definitivamente partecipe dei valori della cultura industriale, e cioè a coniugare – in funzione di un progetto di «modernizzazione» idoneo a proporre ragionevoli alternative alle

spinte verso la pura e semplice deregolamentazione – i tradizionali obiettivi di giustizia sociale con quelli di efficienza e produttività imposti, oggi né più né meno che nella fase genetica del diritto del lavoro, dalle trasformazioni in atto nelle strutture economiche e sociali.

### *Il licenziamento: il caso dell'articolo 18 e l'esperienza comparata.*

Anche a volerci limitare ad una rapida valutazione d'insieme dell'ultimo e più controverso intervento legislativo – e cioè la «riforma Biagi» del mercato del lavoro – non si rinvergono in esso elementi tali da suffragare la tesi, invero tutta ideologica, di un disegno progettuale e di un correlato impianto normativo di chiare ascendenze neo-liberiste ispirate alla macroeconomia classica. Come se davvero oggi, al pari di quanto avvenuto agli albori della rivoluzione industriale, il mercato del lavoro italiano fosse lasciato in balia del libero gioco delle forze del mercato, soggetto cioè alle sole regole del diritto comune dei contratti.

Affermare ciò significherebbe tuttavia occultare i persistenti e rigorosi vincoli (legali e contrattuali) che almeno formalmente, stante la già ricordata perdita di effettività della norma inderogabile di legge e di contratto collettivo, presidiano le dinamiche di incontro tra domanda e offerta di lavoro, le fasi di gestione dei rapporti di lavoro e, ancor di più, la disciplina dei licenziamenti. Mentre è, per contro, di tutta evidenza – anche a quanti tendono a sottovalutarne la c.d. «anima laburista» – come la «riforma Biagi» non tocchi alcuno degli istituti fondamentali del vigente diritto sindacale e del lavoro. Basterebbe del resto comparare, con una certa serietà e un minimo di rigore scientifico, la produzione legislativa italiana del primo scorcio del nuovo secolo alla politica neo-liberista perseguita nel Regno Unito dai Governi Thatcher e Major – e sostanzialmente confermata dai Governi Blair – per rendersi conto che, anche dopo la «legge Biagi», siamo davvero ben lontani dal perseguire un'ideologia individualistica ispirata alla capacità autoregolativa del libero mercato, ostile alla giuridificazione e all'intervento dello Stato nella regolamentazione dei rapporti di lavoro, diretta in ultima istanza allo smantellamento del potere e delle prerogative del sindacato.

La verità, piuttosto, è che appare quantomeno equivoco parlare, con riferimento alle riforme nell'area del mercato del lavoro italiano, di politiche di vera e propria liberalizzazione. Vuoi perché detta locuzione assume, in questo specifico ramo dell'esperienza giuridica, un significato decisamente negativo ponendosi frontalmente in contrasto con le ragioni stesse che stanno a fondamento della nascita e dello sviluppo di una disciplina autonoma e speciale, quantunque non autosufficiente, chiamata appunto «diritto del lavoro» e sostanzialmente finalizzata a bilanciare il potere contrattuale del singolo prestatore di lavoro rispetto alle distorsioni del libero mercato nelle fasi di costituzione, svolgimento e cessazione dei rapporti di lavoro. Vuoi anche perché, se di politiche di liberalizzazione si vuole proprio parlare, esse attengono, almeno nell'esperienza sino ad oggi maturata nel nostro Paese, a interventi di modernizzazione e adeguamento del quadro normativo. A misure, cioè, di progressiva revisione di talune rigidità (spesso dovute a incrostazioni di tipo interpretativo) nell'impiego della forza lavoro – solo impropriamente riconducibili a una politica di vera e propria deregolamentazione – che non trovano ragione in istanze di tutela dei diritti fondamentali del contraente debole, ma che tanto incidono sulla competitività del Paese.

Le linee di tendenza verso un alleggerimento normativo e una maggiore elasticità del mercato del lavoro, per quanto ora decisamente più marcate ed esplicite, non possono essere infatti grossolanamente confuse con una politica neo-liberista incentrata sul ritorno al libero contratto e sulla capacità autoregolativa del mercato. Semmai, i più recenti interventi normativi possono essere intesi, al di là dei loro inevitabili limiti tecnici e politici, come un tentativo di portare a compimento, entro un quadro organico e unitario, taluni profili evolutivi del mercato del lavoro e del sistema di relazioni industriali che, come visto, trovano le loro premesse nella stagione dell'emergenza e della crisi del diritto del lavoro.

Siamo dunque davvero ben lontani dal registrare un processo di liberalizzazione almeno nel senso più ristretto e, al tempo stesso, negativo che detto termine assume con riferimento alla ra-

tio originaria del diritto del lavoro. E tanto meno si è intrapresa una strada di destrutturazione del diritto del lavoro e dei valori fondamentali che trovano riconoscimento nella Carta costituzionale. Nell'area disciplinare che studia i movimenti e le regole di funzionamento del mercato del lavoro, si conferma piuttosto l'utilità di leggere – e ricostruire – l'evoluzione del quadro legale secondo un consolidato registro interpretativo che suggerisce di distinguere gli interventi di rirregolazione (o riformalizzazione) e/o di decentramento (o devoluzione) delle fonti normative dalle misure più propriamente riconducibili al diverso concetto di deregolamentazione.

Invero, un intervento di destrutturazione dei principi e valori fondanti del diritto del lavoro non si sarebbe registrato neppure se fosse stata accolta la proposta, contenuta nell'originario disegno di legge di riforma del mercato del lavoro (DDL 848/2001), volta a incidere – in parallelo con la riforma degli ammortizzatori sociali – sulle conseguenze giuridiche dell'articolo 18 dello Statuto dei lavori. Al fine di sostenere la crescita dimensionale delle imprese minori, era infatti prevista una deroga temporanea alle regole in materia di definizione del campo di applicazione dell'articolo 18 dello Statuto, che dispone l'applicazione dell'istituto della reintegrazione in caso di licenziamento privo di giustificazione solo per le imprese di dimensioni maggiori.

In base a questa proposta, per un triennio tutti i nuovi assunti (anche se con contratto a tempo indeterminato) non sarebbero rientrati nel computo dei dipendenti (facendo con ciò scattare il vincolo della reintegrazione al superamento della soglia dei 15 dipendenti), incidendo su un quadro che prevede l'esclusione dal computo solo con riferimento agli apprendisti, ai lavoratori assunti con contratto di reinserimento, ai lavoratori interinali, ai lavoratori socialmente utili, ai parenti e ai coniugi.

Eppure era stato da più parti sostenuto – soprattutto in ambito CGIL – che l'articolo il disegno di legge delega 848 si ponesse, in questo modo, in diretto contrasto con i principi costituzionali in materia di lavoro e contro gli stessi diritti fondamentali del lavoratore. Tale affermazione era, a ben vedere, non solo frutto di una mera petizione ideologica e di principio, ma anche in contrasto con quanto affermato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 36/2000) in merito a talune proposte di liberalizzazione del mercato del lavoro formulate dal partito radicale. Chiamata a decidere circa la ammissibilità del referendum radicale sull'articolo 18 dello Statuto dei lavoratori, la Corte Costituzionale aveva infatti chiaramente e inequivocabilmente affermato che la «stabilità reale» del posto di lavoro, e cioè la reintegrazione, non è un diritto fondamentale del lavoratore. Diritto fondamentale del lavoratore è, infatti, quello di non essere ingiustamente licenziato. Altra cosa, invece, sono le conseguenze (risarcimento e/o reintegrazione) del licenziamento privo di giustificazione che, secondo la Corte Costituzionale, rientrano nella piena discrezionalità del legislatore ordinario. Secondo la Corte, in particolare, l'articolo 18 non sarebbe da annoverare tra le leggi c.d. «a contenuto costituzionalmente vincolato», e cioè tra quelle leggi che vertono su disposizioni la cui abrogazione si traduce in una lesione di principi costituzionali. Sotto questo profilo, va osservato che la disposizione in oggetto «è indubbiamente manifestazione di quell'indirizzo di progressiva garanzia del diritto al lavoro previsto dagli artt. 4 e 35 della Costituzione, che ha portato, nel tempo, ad introdurre temperamenti al potere di recesso del datore di lavoro, secondo garanzie affidate alla discrezionalità del legislatore, non solo quanto alla scelta dei tempi, ma anche dei modi d'attuazione (sentenze n. 194 del 1970, n. 129 del 1976 e n. 189 del 1980)».

“In riferimento a tale discrezionalità” – prosegue la Corte Costituzionale – è da escludere “che la disposizione che si intende sottoporre a consultazione, per quanto espressiva di esigenze riconlegabili ai menzionati principi costituzionali, concreti l'unico possibile paradigma attuativo dei principi medesimi. Pertanto, l'eventuale abrogazione della c.d. tutela reale avrebbe il solo effetto di espungere uno dei modi per realizzare la garanzia del diritto al lavoro, che risulta ricondotta, nelle discipline che attualmente vigono sia per la tutela reale che per quella obbligatoria, al criterio di fondo della necessaria giustificazione del licenziamento. Né, una volta rimosso l'art. 18 della legge n. 300 del 1970, verrebbe meno ogni tutela in materia di licenziamenti illegittimi, in quanto resterebbe, comunque, operante nell'ordinamento, anche alla luce dei principi desumibili dalla Carta

sociale europea, ratificata e resa esecutiva con legge 9 febbraio 1999, n. 30, la tutela obbligatoria prevista dalla legge 15 luglio 1966, n. 604, come modificata dalla legge 11 maggio 1990, n. 108, la cui tendenziale generalità deve essere qui sottolineata”.

Spetta dunque al legislatore ordinario – afferma con nettezza la Corte Costituzionale – valutare tempi e modi di attuazione del diritto costituzionale al lavoro. Nulla vieta, dunque, al legislatore ordinario di perseguire il diritto fondamentale al lavoro di cui all’articolo 4 della Costituzione anche attraverso altre forme eventualmente, come nel caso in esame, più sensibili ai diritti di chi non ha un lavoro o di chi oggi è imbrigliato nelle trappole del lavoro nero e irregolare: forme di non lavoro o di lavoro occulto che, secondo dati accreditati, riguarderebbe oggi circa il 23 per cento della forza lavoro italiana con percentuale decisamente superiori rispetto ad altri ordinamenti dove invece non esistono rigidità e disincentivi alla assunzione regolare pari al nostro articolo 18 (vedi tabella nella pagina seguente). Questa condizione del mercato del lavoro italiano, a cui si aggiungono tassi di occupazione tra i più modesti in Europa, avrebbe dunque giustificato e reso ragionevole la sperimentazione proposta dal disegno di legge 848.

### *L’organizzazione e la disciplina del mercato del lavoro, il ruolo degli operatori privati e il raccordo con l’attore pubblico*

Un caso di autentica deregolazione si è indubbiamente registrato in materia di organizzazione e disciplina del «mercato del lavoro» (intendendo ora questa espressione in senso stretto, con riferimento cioè non al diritto del lavoro nel suo complesso, ma alla disciplina delle assunzioni e alla regolamentazione dei canali di incontro tra la domanda e l’offerta di lavoro). Ma ciò è avvenuto a partire dagli anni Ottanta del secolo scorso, con misure che preannunciavano il superamento, formalmente avvenuto nella seconda metà degli anni Novanta, del principio del monopolio statale del collocamento. Vero è, peraltro, che il rigoroso sistema pubblicistico di incontro tra domanda e offerta di lavoro non ha mai operato a regime, di modo che l’intervento normativo successivo assume più propriamente, e su impulso delle politiche comunitarie in tema di occupazione e diritto della concorrenza, il significato di una vera e propria riformalizzazione della materia resa necessaria anche dal nuovo riparto di competenze tra Stato e Regioni scaturito con la riforma del Titolo V della Costituzione.

Sempre nell’ottica del presidio del territorio va inquadrato anche il sostegno legislativo alla bilateralità intesa alla stregua di strumento privilegiato di regolazione e governo condiviso del mercato del lavoro. L’esperienza comparata segnala, in effetti, come le politiche attive del mercato del lavoro e gli strumenti di sostegno al reddito assumano una particolare efficacia ed effettività là dove co-gestiti, in tutto o in parte, dalle stesse parti sociali. Ma non solo. La logica della bilateralità è espressione di un modello di relazioni industriali di tipo collaborativo e cooperativo utile per lo sviluppo dei territori e per la promozione di un’occupazione regolare e di qualità. Dal drastico divieto di ogni forma di utilizzazione mediata della forza-lavoro, anche quando non accompagnata da un intento fraudolento o lesivo degli interessi (anche solo potenziali) del lavoratore, attenuato solo in via di deroga ed eccezione dalla legge n. 196 del 1997, si è infatti passati a un quadro normativo, invero già largamente anticipato da alcune pronunce della giurisprudenza, più coerente con le logiche di organizzazione d’impresa. Resta in ogni caso fermo, a tutela dei lavoratori, il generale divieto di interposizione nei rapporti di lavoro, che viene ora reso maggiormente effettivo grazie all’avvio di un processo di emersione degli appalti di servizi irregolari e fraudolenti.

Nella stessa prospettiva anche la disciplina degli appalti e dei trasferimenti di azienda viene rimodulata, certamente in funzione del miglioramento della *performance* dell’impresa ma anche con maggiori garanzie di stabilità del lavoro. Aumenta così la possibilità per le imprese di ricorrere legittimamente ai mercati esterni e, conseguentemente, di ripensare in profondità i modelli organizzativi del lavoro nella convinzione – propria anche delle istituzioni comunitarie – che solo governando il cambiamento è possibile mantenere e sviluppare il capitale umano di un determinato sistema produttivo.

## Quadro 1

## Le conseguenze del licenziamento illegittimo in Europa

1. ORDINAMENTI CHE CONTEMPLANO L'ISTITUTO DELLA REINTEGRAZIONE NEL POSTO DI LAVORO	
AUSTRIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- il lavoratore può pretendere, in caso di licenziamento riconosciuto illegittimo, di essere reintegrato nel posto di lavoro, in aggiunta alle retribuzioni arretrate</li> <li>- è fatta salva la possibilità di optare per una indennità compensativa graduata a seconda della anzianità di servizio del lavoratore</li> </ul>
ITALIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- il lavoratore può pretendere, in caso di licenziamento riconosciuto illegittimo, di essere reintegrato nel posto di lavoro, in aggiunta al risarcimento del danno (indennità commisurata alla retribuzione globale di fatto dal giorno del licenziamento sino a quello della effettiva reintegrazione)</li> <li>- fermo restando il diritto al risarcimento del danno, al prestatore di lavoro è data la facoltà di chiedere al datore di lavoro, in sostituzione della reintegrazione nel posto di lavoro, una indennità pari a quindici mensilità della retribuzione globale di fatto</li> </ul>
PORTOGALLO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- il lavoratore può pretendere, in caso di licenziamento riconosciuto illegittimo, di essere reintegrato nel posto di lavoro, in aggiunta alle retribuzioni arretrate. Un disegno di legge, attualmente in corso di approvazione, prevede tuttavia l'eliminazione dell'istituto della reintegrazione.</li> <li>- è fatta salva la possibilità di optare per una indennità compensativa graduata a seconda della anzianità di servizio del lavoratore</li> </ul>
2. ORDINAMENTI CHE CONTEMPLANO SEMPLICEMENTE IL RISARCIMENTO DEL DANNO	
BELGIO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- il lavoratore può pretendere, in caso di licenziamento riconosciuto illegittimo, unicamente un risarcimento del danno</li> </ul>
DANIMARCA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- il lavoratore può pretendere, in caso di licenziamento riconosciuto illegittimo, unicamente un risarcimento del danno (che in genere può arrivare fino a un anno di retribuzione)</li> </ul>
FINLANDIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- il lavoratore può pretendere, in caso di licenziamento riconosciuto illegittimo, il risarcimento del danno, nonché interventi di formazione che conservino o migliorino la sua professionalità</li> </ul>
3. ORDINAMENTI CHE CONTEMPLANO UNA INDENNITÀ COMPENSATIVA IN ALTERNATIVA ALLA REINTEGRAZIONE NEL POSTO DI LAVORO	
FRANCIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la pronuncia di illegittimità del licenziamento può comportare un ordine di reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro. Tuttavia il datore di lavoro non è tenuto a dar corso all'ordine di reintegrazione del conseil des prud'hommes, potendo liberarsi corrispondendo una indennità sostitutiva fino a un massimo di 39 settimane di retribuzione.</li> </ul>
GERMANIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- il datore di lavoro può rifiutare la reintegrazione del prestatore di lavoro nel posto di lavoro se dimostra l'impossibilità di mantenere in organico il lavoratore</li> <li>- recenti orientamenti giurisprudenziali (a seguito di una fondamentale decisione della corte federale del lavoro del 1985) hanno tuttavia rafforzato la prospettiva reintegratoria. Durante lo svolgimento del processo il lavoratore che ha proposto ricorso contro il licenziamento ha diritto a continuare a prestare la propria attività e ciò ha indebolito la posizione del datore che intenda eccepire l'impossibilità di mantenere in organico il lavoratore dopo l'avvenuto riconoscimento dell'illegittimità del licenziamento</li> </ul>
GRECIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- il datore di lavoro può rifiutare la reintegrazione del lavoratore ingiustamente licenziato versando una indennità risarcitoria</li> </ul>
SPAGNA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- a seguito delle recenti riforme il sistema spagnolo consente la quantificazione anticipata del costo del licenziamento illegittimo come strumento per incentivare i rapporti a tempo indeterminato</li> <li>- il prestatore di lavoro ha diritto di richiedere la reintegrazione nel posto di lavoro, ma il datore di lavoro può opporre un rifiuto motivato corrispondendogli una indennità pari a 45 giornate lavorative per ogni anno di anzianità (fino alla concorrenza di 42 mensilità), più gli arretrati</li> <li>- per quanto riguarda i danni lamentati per mancata (o irregolare) reintegrazione, può essere determinata una ulteriore indennità fino ad un massimo di 15 giorni per anno di lavoro, senza superare le 12 mensilità</li> </ul>
SVEZIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- il giudice può ordinare la reintegrazione del lavoratore ingiustamente licenziato. Tuttavia non sono mai state elaborate dalla giurisprudenza soluzioni forti comparabili con il nostro art. 18 dello Statuto dei lavoratori</li> <li>- il datore di lavoro che non ottempererà all'ordine di reintegrazione del lavoratore, può dunque liberarsi dal vincolo negoziale mediante la corresponsione di una indennità fra le 16 e le 48 mensilità, a seconda della età e della anzianità di servizio del prestatore. Questo assetto regolatorio, introdotto nel 1974, è rimasto inalterato nella sostanza anche a seguito delle riforme del 1982.</li> </ul>
REGNO UNITO	<ul style="list-style-type: none"> <li>- il datore di lavoro può rifiutare la reintegrazione del lavoratore ingiustamente licenziato versando una indennità risarcitoria</li> </ul>
4. ORDINAMENTI CHE PREVEDONO L'OBBLIGO DI UNA AUTORIZZAZIONE AMMINISTRATIVA	
OLANDA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la risoluzione del contratto deve essere preventivamente autorizzata dalla autorità amministrativa competente</li> <li>- si tratta di una soluzione unica nel panorama comparato, particolarmente apprezzata sia dalle organizzazioni sindacali sia dai piccoli imprenditori. Tuttavia si sta recentemente assistendo a una progressiva erosione di tale procedura. Qualora invochi ragioni particolarmente gravi l'imprenditore può procedere al licenziamento anche senza attendere la prescritta autorizzazione e i più recenti orientamenti giurisprudenziali riconoscono alla parte datoriale la possibilità di liberarsi dal vincolo contrattuale corrispondendo semplicemente una indennità risarcitoria.</li> </ul>

### *Le agenzie di somministrazione*

Vietate sino al 1997, le agenzie del lavoro sono presto diventate il principale canale di strutturazione del mercato del lavoro operando (come visto nel paragrafo che precede) sia sul versante dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro sia su quello della specializzazione produttiva anche in funzione dell'allentamento di talune rigidità nelle fasi di estinzione dei rapporti di lavoro.

In questa prospettiva la regolamentazione degli operatori privati del mercato del lavoro e delle agenzie di somministrazione di lavoro è destinata a incidere – in forme non necessariamente alternative e, anzi, il più delle volte concorrenti – su due distinti profili: la struttura del mercato della fornitura di prestazioni di lavoro e il comportamento dei soggetti che operano all'interno di questo stesso mercato.

Il primo tipo di regolamentazione – che possiamo definire di tipo «strutturale» – interviene sulla organizzazione del mercato del lavoro determinando, in particolare, i margini di operatività della fattispecie e i requisiti di forma e di sostanza per l'abilitazione all'esercizio della attività di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo. Non sorprende che, da questo punto di vista, la disciplina del lavoro tramite agenzia si traduca in una dettagliata regolamentazione di diritto commerciale più che di diritto del lavoro in senso stretto, anche se, ovviamente, la c.d. componente commerciale si rivela il più delle volte strumentale alla disciplina dei rapporti di lavoro e alla tutela (indiretta) della occupazione stabile e permanente.

Gli esempi più frequenti di regolamentazione strutturale offerti dall'analisi storica e dalla ricerca comparata sono, in estrema sintesi:

- le restrizioni «del mercato», attraverso l'individuazione dei settori merceologici, delle aree geografiche, delle tipologie di prestazioni e/o dei tipi di attività (temporanee o meno) per i quali è ammessa o non ammessa la somministrazione di lavoro;
- le norme dirette a creare barriere o restrizioni alla entrata «nel mercato», attraverso l'introduzione dell'obbligo per l'impresa fornitrice di ottenere una autorizzazione amministrativa o una licenza ovvero attraverso altri meccanismi diretti a selezionare i soggetti abilitati alla attività di fornitura di manodopera (tipo e forma di società, esclusività o meno dell'oggetto sociale, professionalità, capitale sociale minimo, disponibilità di uffici e competenze, condizioni personali di amministratori, direttori, dirigenti dell'agenzia, ecc.). A questo tipo di regolamentazione si accompagnano inevitabilmente norme di dettaglio (in genere di rango secondario o anche di livello sub-nazionale) relative alle condizioni e alle procedure per il rilascio, la sospensione, la revoca e l'estinzione dell'autorizzazione o della licenza;
- le restrizioni alla entrata nel mercato di operatori privati, attraverso l'affidamento della fornitura di lavoro a soggetti pubblici, para-pubblici o senza scopo di lucro in regime di monopolio legale o di fatto;
- le norme che, nel determinare le forme e il tipo di servizio che può essere reso dalla impresa fornitrice ovvero la ripartizione di rischi, obblighi e responsabilità tra le parti, concorrono a precisare il carattere imprenditoriale del soggetto fornitore ovvero a stemperare il carattere speculativo della somministrazione di mere prestazioni di lavoro altrui attraverso la definizione delle forme e del tipo di servizio che può essere reso dall'impresa fornitrice ovvero la ripartizione di rischi, obblighi e responsabilità tra le parti. Particolare rilevanza assumono, in questa prospettiva, il principio della parità di trattamento tra lavoratore somministrato e lavoratore comparabile della impresa utilizzatrice e anche, spesso in forma alternativa al principio della parità di trattamento, l'obbligo da parte della agenzia del lavoro di assumere a tempo indeterminato il prestatore di lavoro slegando così il vincolo contrattuale alla intermittenza o temporaneità delle singole missioni presso le imprese utilizzatrici;
- le norme, anche di tipo penale o amministrativo e non solo civilistico, dirette a sanzionare le persone fisiche o giuridiche che esercitano l'attività di fornitura di manodopera senza essere in possesso dei requisiti fissati dal soggetto regolatore, ecc.

Tipo di legislazione	Paesi	Elementi caratterizzanti
LIBERISTA o tendenzialmente LIBERISTA	Danimarca, Finlandia, Irlanda, Olanda, Regno Unito, Svezia, Svizzera, Norvegia, Australia, Nuova Zelanda e Stati Uniti, ma anche Bulgaria, Estonia, Lituania	<ul style="list-style-type: none"> <li>- assenza di una regolamentazione specifica</li> <li>- assenza di regime autorizzatorio</li> <li>- assenza di ragioni o casi tipizzati di ricorso</li> <li>- assenza di divieti per settori o tipologie di attività specifiche</li> <li>- assenza di un limite massimo di durata della somministrazione</li> <li>- assenza, spesso, della parità di trattamento</li> </ul>
Tendenzialmente RESTRITTIVA	Austria, Germania, Italia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Slovenia, Ungheria	<ul style="list-style-type: none"> <li>- regime autorizzatorio</li> <li>- divieto di somministrazione in caso di sciopero</li> <li>- assenza di casi tipizzati di ricorso</li> <li>- assenza (o pochi casi) di divieti per settori o tipologie di attività specifiche</li> <li>- per lo più assenza di un limite massimo di durata della somministrazione</li> <li>- parità di trattamento</li> </ul>
RESTRITTIVA	Belgio, Brasile, Cile, Corea del Sud, Francia, Giappone, Lussemburgo, Grecia, Polonia, Portogallo, Romania, Spagna, Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>- regime autorizzatorio</li> <li>- (spesso) oggetto sociale esclusivo</li> <li>- ragioni o casi tipizzati di ricorso</li> <li>- limitazioni a settori o tipologie di attività specifiche</li> <li>- divieti di ricorso</li> <li>- durata massima della somministrazione</li> <li>- parità di trattamento</li> </ul>
Fortemente RESTRITTIVA	Lituania	Nel silenzio della legge parte della dottrina ritiene che la fattispecie sia vietata anche se di fatto praticata e tollerata almeno in alcune forme e in alcuni settori.
PROIBITIVA	(progressivamente tutti i Paesi hanno finito con il superare il divieto assoluto di fornitura di lavoro tramite agenzia)	Divieto assoluto della fornitura professionale di manodopera.

Tabella 1

L'utilità di quest'attività di catalogazione delle diverse normative nazionali è indubbiamente fuori discussione. Quale che sia il criterio prescelto dall'interprete, la ricerca di modelli ideal-tipici apre infatti la strada alla comparazione giuridica vera e propria: rende possibile la circolazione ed il confronto di ipotesi normative e di schemi di disciplina stranieri, contribuisce in questo modo ad una migliore conoscenza della fattispecie lavoro tramite agenzia, offre infine prezioso materiale di riflessione per una (eventuale) operazione di riforma della legislazione nazionale come è avvenuto in Italia con la Legge Biagi di riforma del mercato del lavoro, fortemente ispirata a un confronto comparato e di *benchmarking*.

Proprio nei Paesi che affidano la disciplina della fattispecie alla autoregolazione, non meno importanti sono infine i controlli giurisdizionali sul mercato. In questi ordinamenti, infatti, seppure al di fuori di un processo di razionalizzazione complessivo del mercato della fornitura di lavoro, la giurisprudenza ha raggiunto risultati davvero sorprendenti che poi, a loro volta, hanno inciso sui meccanismi di autoregolazione della fattispecie. Particolarmente indicativa, a questo proposito, è l'evoluzione della giurisprudenza americana che, mediante la valorizzazione della nozione di *co-employment*, è riuscita a incidere profondamente sulle prassi di ricorso alla somministrazione di lavoro. La co-responsabilizzazione dell'utilizzatore della prestazione lavorativa nei confronti delle garanzie poste a tutela del lavoratore sottesa alla nozione di *co-employment* ha infatti indirizzato le imprese utilizzatrici verso le agenzie più solide e affidabili, in modo da evitare le conseguenze giu-

Le restrizioni del mercato della somministrazione				
Paesi	Settori esclusi	Divieti di ricorso		
		Sciopero	Licenziamenti	Lavori pericolosi
Austria	-	Sì	-	-
Belgio	Sì settore portuale, trasporto	Sì	Sì	Sì
Bulgaria	-	-	-	-
Cipro	-	-	-	-
Danimarca	-	Sì	-	-
Estonia	-	-	-	-
Finlandia	-	-	-	-
Francia	-	Sì	Sì	Sì
Germania	Sì edilizia	Sì	-	-
Grecia	-	Sì	Sì	-
Irlanda	-	Sì	-	-
Italia	Sì	Sì	Sì	-
Lettonia	-	-	-	-
Lituania	-	-	-	-
Lussemburgo	-	Sì	Sì	-
Malta	-	-	-	-
Olanda	Sì settore marittimo	Sì	-	-
Polonia	Sì	Sì	Sì	Sì
Portogallo	Sì edilizia	Sì	Sì	Sì
Regno Unito	-	-	-	-
Repubblica Ceca	-	Sì	-	-
Romania	-	Sì	-	-
Slovacchia	-	Sì	-	-
Slovenia	-	Sì	Sì	Sì
Spagna	Sì	Sì	Sì	Sì
Svezia	-	Sì	Sì	-
Ungheria	-	Sì	-	-
Australia	-	-	-	-
Brasile	Sì	-	-	-
Giappone	Sì edilizia, settore marittimo e portuale, servizi di vigilanza	Sì	-	-
Russia	-	-	-	-
USA	-	-	-	-

Tabella 2

ridiche che derivano dall'inadempimento o fallimento del fornitore: quelle agenzie che, per esempio, aderiscono a fondi comuni di garanzia ovvero tutelano sul piano delle obbligazioni contrattuali l'impresa cliente in caso di infortuni sul lavoro, responsabilità civile per il fatto del lavoratore nei confronti del terzo, ecc.

La temporaneità della somministrazione		
Paesi	Limiti durata somministrazione	Staff leasing
Austria	-	Sì
Belgio	Sì	-
Bulgaria	-	Sì
Cipro	-	Sì
Danimarca	-	Sì
Estonia	-	Sì
Finlandia	-	Sì
Francia	Sì	-
Germania	-	Sì
Grecia	Sì	-
Irlanda	-	Sì
Italia	-	Sì
Lettonia	-	Sì
Lituania	-	Sì
Lussemburgo	Sì	-
Malta	-	Sì
Olanda	-	Sì
Polonia	Sì	-
Portogallo	Sì	-
Regno Unito	-	Sì
Repubblica Ceca	Sì	-
Romania	Sì	-
Slovacchia	-	Sì
Slovenia	Sì	-
Spagna	Sì	-
Svezia	-	Sì
Ungheria	-	Sì
Australia	-	Sì
Brasile	Sì	-
Giappone	Sì	-
Russia	-	Sì
USA	-	Sì

Tabella 3

Le restrizione all'entrata nel mercato della somministrazione		
Paesi	Obbligo di autorizzazione o licenza	Oggetto sociale esclusivo
Austria	Sì	-
Belgio	Sì	Sì
Bulgaria	-	-
Cipro	Sì	-
Danimarca	-	-
Estonia	registrazione	-
Finlandia	-	-
Francia	registrazione	Sì
Germania	Sì	-
Grecia	Sì	Sì
Irlanda	Sì	-
Italia	Sì	-
Lettonia	Sì	-
Lituania	-	-
Lussemburgo	Sì	Sì
Malta	Sì	-
Olanda	-	-
Polonia	Sì	-
Portogallo	Sì	-
Regno Unito	-	-
Repubblica Ceca	Sì	-
Romania	Sì	-
Slovacchia	Sì	-
Slovenia	Sì	-
Spagna	Sì	Sì
Svezia	-	-
Ungheria	Sì	-
Australia	Sì	-
Brasile	Sì	-
Giappone	Sì	-
Russia	-	-
USA	-	-

Tabella 4

L'obbligo di forma scritta dei contratti		
Paesi	Contratto di somministrazione	Contratto di lavoro (disposizioni specifiche per il lavoro tramite agenzia)*
Austria	-	-
Belgio	-	-
Bulgaria	-	-
Cipro	-	-
Danimarca	-	-
Estonia	-	-
Finlandia	-	-
Francia	Sì	-
Germania	Sì	-
Grecia	-	-
Irlanda	-	-
Italia	Sì	-
Lettonia	-	-
Lituania	-	-
Lussemburgo	Sì	Sì
Malta	-	-
Olanda	-	-
Polonia	Sì	-
Portogallo	-	-
Regno Unito	-	-
Repubblica Ceca	Sì	-
Romania	Sì	-
Slovacchia	-	Sì
Slovenia	-	-
Spagna	Sì	Sì
Svezia	-	-
Ungheria	Sì	-
Australia	-	-
Brasile	Sì	-
Giappone	Sì	Sì
Russia	-	-
USA	-	-

Tabella 5

\* In molti ordinamenti, gli obblighi di forma sono legati alla tipologia di contratto concluso tra agenzia e lavoratore, secondo quanto è previsto dalla normativa generale.

## Valutazioni conclusive

### A) Norme di struttura del mercato del lavoro

#### 1) Accesso a operatori privati

Italia: sì

Media altri Paesi: sì

Regno Unito: sì

#### 2) Vincoli all'accesso di operatori privati: regimi pubblicistici di autorizzazione e/o accreditamento (previa verifica aspetti formali e sostanziali)

Italia: sì

Media altri Paesi: no

Regno Unito: no

#### 3) Vincoli all'accesso di operatori privati: obbligo dell'oggetto sociale esclusivo

Italia: no

Media altri Paesi: no

Regno Unito: no

### B) Norme direzionali

#### 1) Possibilità di avviare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro solo in presenza di ragioni temporanee

Italia: no

Media altri Paesi: no

Regno Unito: no

#### 2) Vincolo della parità di trattamento retributivo del lavoratore somministrato con il lavoratore stabile e di pari livello della impresa utilizzatrice

Italia: sì

Media altri Paesi: no

Regno Unito: no

#### 3) Causali tassative per la somministrazione di lavoro

Italia: no

Media altri Paesi: no

Regno Unito: no

#### 3) Possibilità di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato (c.d. staff leasing)

Italia: sì

Media altri Paesi: no

Regno Unito: sì

Grado di liberalizzazione delle fasi di incontro tra domanda e offerta di lavoro rispetto alla media degli altri Paesi europei (accesso al mercato): 70 per cento. Dato positivo rispetto al 1997 ove l'Italia, unico Paese in Europa, prevedeva ancora il regime del monopolio pubblico del collocamento. Regime superato nel 1997 con il pacchetto Treu e poi attenuato nel 2003, con la legge Biagi, che elimina il vincolo dell'oggetto sociale esclusivo degli operatori privati ed elimina il requisito della temporaneità della somministrazione. Resta tuttavia da valutare il fatto che, nonostante il quadro formale sia profondamente mutato, il sistema reale di ingresso nel mercato del lavoro e di governo dei flussi tra domanda e offerta di lavoro è largamente deregolamentato e destrutturato visto che

solo il 4 per cento della forza lavoro trova occupazione tramite un centro pubblico per l'impiego e un operatore privato autorizzato o accreditato. Il 96 per cento trova invece lavoro tramite canali informali (passaparola, reti internet, conoscenze, segnalazioni, giornali, ecc.). A dimostrazione della larga ineffettività del sistema legale.

Suggerimento per l'Italia: eliminare i regimi di autorizzazione e potenziare i regimi di accreditamento. Rendere cioè l'attività pienamente libera ma incentivare le logiche di sistema mediante norme premiali.

### *C) Vincoli alla estinzione dei rapporti di lavoro (licenziamenti e flessibilità in uscita)*

#### *1) Obbligo di giustificare il licenziamento*

Italia: sì

Media altri Paesi: sì

Regno Unito: sì

#### *2) Conseguenze del licenziamento ingiustificato: reintegrazione nel posto di lavoro (art. 18 Statuto dei lavoratori)*

Italia: sì

Media altri Paesi: no

Regno Unito: no

#### *3) Oneri e procedure sindacali in caso di licenziamento collettivo*

Italia: sì

Media altri Paesi: sì

Regno Unito: sì

Grado di liberalizzazione delle regole, formali e sostanziali, di estinzione del rapporto di lavoro rispetto alla media degli altri Paesi europei (uscita dal mercato): 30 per cento. L'Italia è l'unico Paese europeo con una regola drastica di reintegrazione nel posto di lavoro in caso di licenziamento ingiustificato (ma solo nelle imprese di dimensioni maggiori).

In definitiva, mettendo a media i due valori così ottenuti il mercato del lavoro in Italia è da considerarsi liberalizzato al 50 per cento.