

CAPITOLO II

I TRE DIRITTI FONDAMENTALI DEL LAVORATORE NEL MERCATO:
INFORMAZIONE, FORMAZIONE E MOBILITÀ**9. - Una nuova tecnica di tutela, utile a *insiders* e *outsiders***

Il giovane in cerca della prima occupazione, o il capo-famiglia disoccupato da anni, oggi sono totalmente abbandonati a se stessi in un mercato del lavoro grande e complesso; il loro orizzonte è limitatissimo, ed è proprio questo a porli in una condizione di grande debolezza nei confronti della controparte, quando ne trovano una disposta a prendere in considerazione la loro offerta di lavoro: entrambi sono oggi sovente costretti ad accettare occupazioni occasionali, precarie e mal retribuite, per difetto di conoscenza delle alternative esistenti e di capacità di raggiungerle. Ma essi avrebbero per lo più il potere effettivo di rifiutare tali condizioni di lavoro se disponessero di servizi efficienti, capaci di porli in condizione di perfezionare la propria offerta di lavoro in relazione alla domanda effettivamente esistente e di porli in contatto con tutte le imprese potenzialmente interessate alla loro prestazione.

Un discorso analogo vale per gran parte dei lavoratori occupati. Ad esempio, la segretaria di uno studio professionale, oggi costretta ad accettare uno stipendio di un milione al mese e le continue richieste di lavoro straordinario che le creano quotidiani problemi in famiglia, per paura di essere licenziata: se il suo orizzonte, invece di essere ridotto soltanto ai dieci o quindici altri studi professionali dove lavorano alcune sue conoscenti e che non cercano segretarie, si allargasse a tutte le migliaia di studi professionali della zona, essa probabilmente troverebbe con facilità uno studio interessato a valorizzare meglio la sua esperienza professionale, o comunque potrebbe negoziare il proprio straordinario col datore di lavoro attuale in condizioni di maggior forza: è la mancanza di informazione nel (e sul) mercato a privarla di potere contrattuale.

Gli esempi di questo genere possono moltiplicarsi all'infinito, anche nell'area delle professionalità più elevate: il bravo tecnico impiantista di una azienda sarebbe in posizione di maggiore forza contrattuale nei confronti del proprio datore di lavoro se servizi efficienti gli aprissero prospettive alternative realistiche in altre imprese, senza perdite di tempo o di denaro; il dirigente che litiga con il direttore generale della grande impresa potrebbe minacciare di andarsene sbattendo la porta se un servizio efficiente e gratuito o poco costoso lo informasse che nel raggio di cento chilometri ci sono due o tre imprese interessate proprio a un dirigente con le sue caratteristiche.

Questo servizio oggi non è offerto dagli uffici di collocamento pubblici, capaci di porre in comunicazione tra loro soltanto una percentuale minima della domanda e dell'offerta di lavoro, e solo nei settori del lavoro meno qualificato (1); e il regime di monopolio statale vieta a

(1) Secondo una ricerca del Servizio Studi della Banca d'Italia (P. CASAVOLA e P. SESTITO, *Come si cerca e come si ottiene un lavoro? Un quadro sintetico sull'Italia e alcune implicazioni macroeconomiche*, datt., Roma, ottobre 1993) nonostante che all'incirca una metà delle persone che cercano lavoro in Italia siano iscritte all'ufficio di collocamento statale - ciò che si spiega con la necessità burocratica dell'iscrizione per il godimento del trattamento di disoccupazione), la percentuale di coloro che attraverso l'ufficio stesso hanno trovato un lavoro stabile in settori diversi da quello agricolo è approssimativamente del 5%. "Il canale in assoluto più rilevante è comunque quello fornito dalle reti informali di parenti, amici e conoscenti. In qualche modo assimilabile alle reti amicali e familiari è il subentrare all'attività di un familiare, che è la modalità rilevante nel 5,7% dei casi ... Questo è di per sé un segnale di ridotta mobilità del mercato" (*ivi*, p. 21 del dattiloscritto). In riferimento specifico al mercato del lavoro milanese v. ultimamente P. BARBIERI, *Non c'è rete senza nodi. Il capitale sociale nel processo di incontro fra domanda e offerta di lavoro a Milano*, Milano, Camera di Commercio, marzo 1996, dove si sottolinea il peso assolutamente predominante che assumono in questo mercato le reti amicali e parentali ai fini della ricerca del posto di lavoro e se ne individuano le conseguenze socialmente indesiderabili. La ricerca indica nell'1,5% la percentuale degli intervistati che hanno trovato il loro attuale lavoro attraverso gli uffici di

qualsiasi altro soggetto - ente locale, scuola, sindacato, associazione di volontari, impresa - di attivarsi su questo terreno. E gli esempi proposti mostrano come questa situazione di grave carenza di servizi costituisca un fattore rilevante di debolezza contrattuale dei lavoratori, occupati e disoccupati, nei confronti degli imprenditori: come cioè anche in un mercato del lavoro evoluto, caratterizzato da una pluralità di imprese che domandano lavoro in concorrenza tra loro, possa determinarsi una situazione di grave squilibrio di potere contrattuale tra impresa e singolo lavoratore, analoga a quella tipica del mercato del lavoro originario (monopsonio: v. § 5), in conseguenza della mancanza di canali strutturati di accesso alle possibili alternative occupazionali.

La tecnica di tutela tradizionale, consistente nella imposizione - per via legislativa e/o collettiva - di un modello standard di contratto di lavoro, può correggere parzialmente gli effetti dello squilibrio di potere tra lavoratore e imprenditore nel mercato; ma il risultato è ottenuto al prezzo di una pesante limitazione dell'autonomia negoziale del lavoratore stesso, cui la gestione dei propri interessi viene sottratta per essere affidata a un "tutore" (il legislatore o il sindacato), allo stesso modo in cui la gestione dei propri interessi è sottratta a un minorenne. La tecnica di tutela tradizionale, inoltre, produce l'effetto correttivo dello squilibrio di potere tra le parti soltanto a vantaggio del lavoratore che un posto di lavoro l'ha già trovato, cioè protegge il lavoratore soltanto *nel rapporto*, non *nel mercato* del lavoro; e la paura di perdere il posto e di dover affrontare nuovamente il mercato può indurlo a non far valere i diritti che la legge o il contratto collettivo gli attribuiscono. Infine il raggio d'azione della tutela inderogabile è limitato: mentre, per un verso, la legge non può spingersi a disciplinare il rapporto di lavoro nei dettagli, né adattare puntualmente la disciplina stessa all'evolversi delle condizioni socio-economiche, per altro verso in numerosi rapporti di lavoro e in alcuni settori del tessuto produttivo il contratto collettivo è di fatto inapplicabile o inefficace.

Tutto ciò non significa che alla tutela inderogabile si debba rinunciare; significa soltanto che, se si vuole offrire una tutela efficace a tutti i lavoratori, occorre affiancare a quel vecchio strumento strumenti nuovi, capaci di operare anche là dove il vecchio non è più (o non è mai stato) in grado di operare efficacemente (2): strumenti concretamente utili a più di venti milioni di lavoratori e non soltanto a meno di dieci, agli *outsiders* non meno che agli *insiders* (3), ai lavoratori più professionalizzati non meno che a quelli dequalificati, e - perché no? - ai lavoratori autonomi non meno che ai lavoratori subordinati.

Una strategia di tutela del lavoro concepita per la promozione degli interessi di tutti i 23 milioni di lavoratori italiani deve proporsi innanzitutto l'obiettivo di rimuovere i fattori che determinano le distorsioni del mercato di cui si è detto: questo è essenzialmente ciò di cui *tutti* i lavoratori hanno bisogno, più e prima che di standard inderogabili di trattamento fissati per

collocamento statali, mentre nel 78.2% dei casi il posto è stato trovato tramite parenti, amici o conoscenti; la parte restante degli incontri è avvenuta attraverso le inserzioni sui giornali o i concorsi.

(2) Cfr. J. VISSER, *In search of Inclusive Unionism*, cit., pp. 281 - 282: "I sindacati devono far fronte a una nuova realtà, nella quale non hanno altra scelta che quella di offrire servizi qualificati a membri per i quali l'iscrizione sindacale è meno necessaria e che non hanno altre alternative tra cui scegliere" (tr. mia); ciò che, naturalmente, può essere fatto assai più e meglio da un sindacato confederale che da un sindacato aziendale o di mestiere. Sul punto cfr. anche, dello stesso A., *European Trade Unions: the Transition Years*, cit., pp. 100 - 103.

(3) V. in proposito recentemente l'intervento conclusivo del segretario generale della CGIL, S. COFFERATI, al convegno di Roma del 22 febbraio 1996 sul tema *Ripensare le Camere del Lavoro* (in *Rass. Sind.*, 1996, n. 12, 16 aprile 1996, suppl.): "Non possiamo più limitarci a organizzare le persone che lavorano, abbiamo bisogno di organizzare le persone che vogliono lavorare e che non riescono a farlo. Bisogna saper vedere nel mercato del lavoro un nostro nuovo terreno di iniziativa. C'è la formazione ... c'è una parte consistente dei processi di comunicazione. Il sindacato non può essere un soggetto che affronta i problemi delle persone che lavorano soltanto nel momento nel quale si attiva il rapporto di lavoro. Intendiamoci, abbiamo fatto molto nel corso di questi anni, però questa parte della nostra attività è ancora troppo magmatica e, sostanzialmente, sottovoalutata anche nell'iniziativa confederale" (p. 14). Sulla stessa lunghezza d'onda, sia pure con sottolineature diverse, A. ACCORNERO, *Tornare alle radici*, in *Rass. sind.*, 1996, n. 14, p. 8, e G. BAGLIONI, *Unità sindacale e occupazione*, *ivi*, n. 10, p. 2.

legge o contratto collettivo, pure necessari, ma la cui efficacia sappiamo essere confinata entro limiti difficilmente superabili e dai quali pertanto può trarre vantaggio diretto soltanto una parte non maggioritaria della forza-lavoro (4).

Potrebbe obiettarsi che dalla maggiore efficienza dei servizi di mediazione e delle fonti di informazione nel mercato del lavoro trarrebbero vantaggio anche i datori di lavoro e che pertanto non ne deriverebbe un rafforzamento del potere contrattuale dei lavoratori. A mio modo di vedere, se anche accedesse che tutti, lavoratori e imprenditori, ne traessero vantaggio in uguale misura, questo non basterebbe certo per squalificare la proposta; le cose, comunque, non stanno così. In linea generale, gli imprenditori dispongono oggi di una quantità di informazioni sull'offerta di lavoro assai maggiore rispetto alla quantità di informazioni sulla domanda di cui dispone il singolo lavoratore, non foss'altro per il fatto che essi negoziano in continuazione nel mercato, mentre ai singoli lavoratori accade normalmente di farlo soltanto in modo occasionale, con grandi intervalli di tempo tra una negoziazione e l'altra. Per questo motivo i lavoratori soffrono della mancanza di informazione e di assistenza nel mercato del lavoro assai più di quanto ne soffrano gli imprenditori.

Potrebbe obiettarsi, ancora, che dalla maggiore efficienza dei servizi di mediazione e delle fonti di informazione nel mercato del lavoro trarrebbero maggiore vantaggio i lavoratori professionalmente forti rispetto ai deboli: ne conseguirebbe pertanto un ampliamento dei differenziali retributivi. Ma nulla vieta che il servizio pubblico e il sindacato utilizzino le strutture di informazione e mediazione in modo selettivo, offrendo ai lavoratori più deboli servizi più estesi e assistenza più intensiva proprio per compensare con tale "privilegio" la loro debolezza: su questo punto torneremo più diffusamente a suo luogo (nel § 13).

Un sindacato che voglia porsi al servizio di *tutti* i lavoratori, anche di quei tredici milioni che, come si è visto (§ 2), oggi non rientrano o rientrano solo marginalmente nel suo raggio di azione, e soprattutto dei più deboli tra questi, deve dunque innanzitutto adoperarsi

- per la creazione di un sistema di tutela, un nuovo diritto del lavoro, capace di garantire a tutti il diritto all'informazione nel mercato e ai servizi di riqualificazione mirata e di assistenza alla mobilità;

- per farsi esso stesso, ove possibile e opportuno, gestore o co-gestore dei flussi di informazione e dei servizi di orientamento, riqualificazione e assistenza alla mobilità, e così interlocutore privilegiato di tutti i lavoratori, strumento indispensabile di rafforzamento del potere contrattuale di ciascuno di essi, e quindi in definitiva di quello di tutti;

- per porsi in condizione di aiutare efficacemente i lavoratori più deboli (in particolare i disoccupati di lungo periodo), neutralizzando il loro *handicap* sociale, culturale o fisico con un supplemento straordinario di quei servizi.

Non è un caso che i soli Paesi occidentali nei quali si è registrato, nel corso degli anni '80, un aumento del tasso di sindacalizzazione siano, oltre al Belgio (dove il sindacato gestisce i trattamenti di disoccupazione) Svezia, Finlandia e Danimarca (5), cioè Paesi nei quali il sindacato confederale maggioritario si è fortemente impegnato sul terreno del servizio ai lavoratori nel mercato del lavoro, direttamente, o in veste di cogestore di iniziative bilaterali con l'associazione imprenditoriale, o di cogestore di un efficientissimo servizio nazionale per l'impiego.

(4) Cfr. M. BIAGI, *Il futuro del contratto individuale di lavoro in Italia*, in *Lav. dir.*, 1996: "Se in passato si è assistito a una meccanica quanto iniqua e - in definitiva - controproducente espansione del diritto del lavoro in nome di un malinteso principio di favore, si può ora agevolmente ipotizzare che in futuro la normativa del diritto del lavoro si concentrerà più sui problemi generali dell'occupazione che sulle garanzie del rapporto individuale di lavoro subordinato, mentre il bisogno di protezione sociale si sposterà dalla regolamentazione dei singoli aspetti 'statici' del singolo rapporto di lavoro (cioè le procedure di assunzione e recesso) verso la promozione 'dinamica' e lo sviluppo della risorsa lavoro" (p. 329).

(5) V. nota 1 al capitolo I.

Porre il diritto all'informazione al centro della strategia sindacale non significa, peraltro, soltanto impegnarsi a rendere effettivo il diritto del singolo lavoratore all'informazione sulle possibilità occupazionali o di mobilità professionale o geografica che gli si offrono nell'immediato. Un'altra asimmetria informativa che indebolisce i lavoratori, nella contrattazione individuale come nella contrattazione collettiva con la controparte imprenditoriale, è quella relativa all'andamento congiunturale dell'economia e alle sue prospettive a breve e medio termine (6). Il sindacato deve dunque impegnarsi a correggere anche questa distorsione, creando e gestendo in proprio, o cogestendo con le contrapposte associazioni imprenditoriali, una rete di osservatori economici articolata per settori e per zone geografiche, servita da "settoristi" professionalmente qualificati, capace di fornire a ciascun lavoratore e a ciascun rappresentante sindacale impegnato in una negoziazione individuale o collettiva i dati più attendibili sulla congiuntura e sulle prospettive, settore per settore. Su questo punto dovremo tornare, quando discuteremo del diritto all'informazione come elemento dello statuto peculiare del lavoratore subordinato (§ 25).

10. - Valore strategico del collegamento in rete dei servizi pubblici e privati

Nell'ordine di idee qui proposto, è necessario che il sindacato confederale cambi radicalmente il contenuto del proprio "garantismo" in materia di disciplina del mercato del lavoro, che fino ad oggi ha privilegiato meccanismi di tipo vincolistico. Nessun sistema di avviamento basato su graduatorie e/o procedure burocratiche ha mai funzionato decentemente, né nel collocamento ordinario, né nel collocamento delle c.d. categorie protette. Quello che può e deve essere "garantito" al lavoratore nel mercato non è un impossibile automatismo nell'avviamento al lavoro, bensì la disponibilità di un'informazione il più possibile ampia e dettagliata su tutte le occasioni di lavoro esistenti e dei servizi necessari per potersi candidare efficacemente: proprio quello che il servizio pubblico italiano, operante in regime di monopolio, è scandalosamente incapace di offrire. Il rischio principale che il lavoratore oggi corre nel mercato non è quello della discriminazione politica o sindacale nelle selezioni operate dai datori di lavoro, bensì quello di dover accettare condizioni di lavoro inferiori per difetto di conoscenza delle possibili alternative e/o per difetto della qualificazione e della mobilità necessarie per accedervi.

D'altra parte, in un Paese industriale avanzato il mercato del lavoro è una realtà troppo complessa per poter essere costretta in un unico canale, attrezzata con un unico servizio di mediazione tra domanda e offerta, foss'anche il più efficiente (7). Non si può dunque seriamente pensare di risolvere il problema limitandosi a rivendicare una maggiore efficienza del servizio statale, o proponendo la gattopardesca trasformazione del monopolio statale del collocamento in monopolio regionale. Occorre invece convincersi che qualsiasi fonte di informazione sulla domanda e/o sull'offerta di lavoro, qualsiasi "antenna" capace di captare i segnali provenienti dal mercato, qualsiasi canale di comunicazione è una risorsa preziosa. Lo è, ovviamente, a una condizione: che ogni operatore sia disposto a svolgere la propria attività di servizio e/o osservazione nel mercato alla luce del sole, ponendo a disposizione del servizio pubblico tutti i dati di cui via via entra in possesso (8). La linea di discriminazione tra iniziative utili e iniziative socialmente pericolose, quindi vietate, deve correre soltanto tra chi opera in modo trasparente, comunicando i dati di cui dispone, e chi no.

(6) Sulle conseguenze nella negoziazione delle condizioni di lavoro derivanti dall'asimmetria informativa circa la congiuntura economica e le sue prospettive rinvio all'esposizione svolta più compiutamente nel saggio *A chi serve il diritto del lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1994, I, pp. 472 - 477.

(7) È questo il "messaggio" essenziale lanciato nel 1994 dal BIT con il rapporto preparatorio della 81a sessione della Conferenza Internazionale del Lavoro, *Il ruolo delle agenzie private per l'impiego nel funzionamento dei mercati del lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1994, III, pp. 183 - 262; ora anche in *Lavoro interinale e servizi per l'impiego. Il nuovo quadro di riferimento*, Milano, Giuffrè, 1995, pp. 29 - 134.

(8) V. ancora BIT, *Il ruolo delle agenzie private ecc.*, cit., particolarmente pp. 98 - 131.

Si tratta dunque di por mano alla creazione di una grande e articolata rete di servizi, caratterizzata al tempo stesso dalla cooperazione e dalla concorrenza tra iniziativa pubblica e privata (9), nella quale possano essere valorizzate tutte le energie e le risorse disponibili, collegate con il servizio pubblico mediante una grande rete informatica e telematica. La realizzazione di questa rete sarebbe possibile a costo zero nell'arco di non più di tre mesi se il Governo italiano fosse capace di valorizzare e sfruttare appieno a proprio vantaggio il *know-how* posseduto dalle grandi imprese da tempo operanti in questo settore negli altri Paesi europei: la legge potrebbe obbligare tutti gli operatori interessati ad aderire a un consorzio (il cui funzionamento sarebbe finanziato esclusivamente dai loro contributi), al quale sarebbe affidata la gestione tecnica della rete, nel quadro di una disciplina semplice e rigorosa. La licenza amministrativa necessaria per lo svolgimento dell'attività di servizio nel mercato del lavoro dovrebbe essere condizionata dalla legge, oltre che alla gratuità di fruizione del servizio stesso da parte dei lavoratori, anche all'inserimento dell'operatore nella "Rete" così costituita, con l'obbligo di immediata immissione nella rete stessa di tutti i dati relativi alle singole domande e offerte di lavoro, esclusi soltanto i nomi e recapiti dei soggetti interessati; questo garantirebbe, da un lato, che ogni domanda e ogni offerta si rivolga virtualmente a una platea di possibili destinatari estesa all'intero territorio nazionale; e consentirebbe, d'altro lato, al servizio pubblico e al sindacato di conoscere i flussi della domanda e dell'offerta "in tempo reale" (questo è sostanzialmente il progetto contenuto nel disegno di legge presentato nel luglio 1995 dal ministro del lavoro Treu per la riforma del collocamento) (10).

Con il supporto indispensabile della "Rete", utili punti di incontro fra domanda e offerta di lavoro e di intervento selettivo a sostegno di determinati segmenti dell'offerta di manodopera possono essere attivati, oltre e talora meglio che dalle imprese operanti a fini di lucro, anche dalle amministrazioni comunali, provinciali e regionali, dalle camere di commercio, dalle università, dagli istituti scolastici, dai centri di formazione professionale, da associazioni e cooperative di volontariato; ma soprattutto dalle sedi sindacali territoriali e da centri cogestiti dal sindacato con le associazioni imprenditoriali di settore. Occorre che venga generalizzata ed estesa a tutti i servizi per l'impiego l'esperienza degli "enti bilaterali" che ormai da anni operano - con crescente successo - nel settore dell'artigianato per la formazione professionale e per il sostegno del reddito dei lavoratori temporaneamente sospesi dal lavoro (11): a questo tende una disposizione - rimasta peraltro di fatto quasi del tutto ignorata e disapplicata - inserita dal ministro del lavoro Treu nel D.L. 14 giugno 1995 n. 232 e nelle sue successive reiterate (12), che, prevedendo la possibilità di attribuzione mediante convenzione della facoltà

(9) Su questo modello di organizzazione dei servizi di pubblica utilità - cui si rifà la delibera adottata dalla Conferenza Internazionale del Lavoro nella sua 81a sessione, Ginevra, giugno 1994 (in *Lavoro interinale e servizi per l'impiego*, cit., pp. 135 - 151) - v. D. OSBORNE, T. GAEBLER, *Reinventing Government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, New York, Penguin, 1993.

(10) D.d.l. 21 luglio 1995, n. 1985/S, *Disposizioni in materia di organizzazione del mercato del lavoro*, art. 2.

(11) Da questo punto di vista è particolarmente interessante e merita di essere attentamente studiata l'esperienza, unica nel suo genere ma fino ad oggi del tutto sconosciuta in Italia, della *START* olandese: v. in proposito M. BENVENUTI, *Disciplina e cogestione del lavoro interinale nei Paesi Bassi*, in *Lavoro interinale e servizi per l'impiego: il nuovo quadro di riferimento*, cit., pp. 249 - 290. Sull'esperienza degli enti bilaterali nel settore edile v. L. BELLARDI, *Istituzioni bilaterali e contrattazione collettiva. Il settore edile (1945 - 1988)*, Milano, 1989, dove tale esperienza è presentata come un "elemento qualificante dell'evoluzione dell'intero sistema di relazioni industriali nel nostro paese". Sul significato strategico che potrebbe assumere un impegno del sindacato nel settore dei servizi di formazione e riqualificazione professionale v. anche W. STRECK, *Training and the New Industrial Relations: a Strategic Role for Unions?*, in *The Future of Labour Movements*, cit., pp. 250 - 269.

(12) Oggi D.L. n. 40/1996, art. 2, c. 13: "In attesa della riforma dei servizi all'impiego, gli uffici regionali del lavoro e della massima occupazione e gli uffici provinciali del lavoro e della massima occupazione, nonché le agenzie per l'impiego, sperimentano, mediante convenzione con enti pubblici, organismi a partecipazione pubblica ed enti bilaterali, nuovi servizi per il monitoraggio del mercato del lavoro, l'orientamento scolastico e professionale, la preselezione, l'incontro tra domanda e offerta di lavoro, nonché lo svolgimento dei tirocini di cui all'art. 8". L'inserimento di questa disposizione nel decreto legge n. 232/1995 era stato preceduto

di esercizio dei servizi di collocamento agli enti bilaterali, apre una prima breccia nel monopolio statale. Nella stessa direzione sembra muoversi l'istituzione del nuovo "Organismo bilaterale nazionale per la formazione" ad opera dell'accordo stipulato da CGIL-CISL-UIL e Confindustria il 12 febbraio di quest'anno.

11. - Il *job self-service* come fattore di eguaglianza tra i cittadini. I servizi di formazione mirata

Presso ogni sezione circoscrizionale per l'impiego, ogni camera del lavoro e/o sede locale di "ente bilaterale", potrebbe essere istituito un centro di consultazione della banca-dati alimentata dalla Rete nazionale, aperto gratuitamente a tutti i possibili interessati: un vero e proprio grande *job self-service* informatico diffuso in modo capillare in tutto il Paese. Ogni lavoratore dotato dei requisiti professionali necessari sarebbe effettivamente in grado di concorrere alla copertura di qualsiasi posto di lavoro la cui vacanza sia stata pubblicizzata attraverso la Rete; e, viceversa, ogni datore di lavoro potrebbe porsi in contatto con tutti i lavoratori che cerchino un posto attraverso un qualsiasi centro di servizio, pubblico o privato.

Sarebbe, beninteso, velleitario proporsi l'obiettivo di una rete di servizi capace di canalizzare la totalità degli incontri fra domanda e offerta nel mercato del lavoro: i canali informali, le reti parentali, la ricerca porta-a-porta conserveranno sempre un loro ruolo insostituibile in questo campo. Tuttavia è realistico, e al tempo stesso necessario, proporsi di ridurre l'importanza di questo ruolo, a vantaggio di una rete di servizi di incontro fra domanda e offerta facilmente accessibili per chiunque, innanzitutto perché questi possono contribuire in modo decisivo a fluidificare tale incontro e a rendere possibile una più raffinata selezione reciproca tra datori e prestatori di lavoro; ma anche perché la libera e gratuita accessibilità di tali servizi da parte di tutti i lavoratori è indispensabile per una equa redistribuzione delle occasioni di lavoro a vantaggio di quelli (e sono molti) ai quali non è dato, o è più difficile che per altri, l'accesso ai canali informali e che non dispongono di reti parentali, o dispongono di reti poco estese. Per questo aspetto non è forse esagerato considerare il *job self-service* come elemento essenziale del tessuto democratico, garanzia di uguaglianza effettiva tra i cittadini.

Se la nuova rete di servizi pubblici e privati fosse capace di canalizzare - e quindi rendere immediatamente visibili - anche soltanto un terzo del totale degli incontri fra domanda e offerta di lavoro, questo costituirebbe un risultato di enorme rilievo: vorrebbe dire, per esempio, che nella circoscrizione di Milano, sui circa duecentomila posti di lavoro che risultano vacanti e vengono coperti con altrettanti contratti ogni anno, sessanta o settantamila sarebbero conoscibili prima della copertura; a qualsiasi lavoratore sarebbe data la possibilità concreta di candidarsi a uno o più tra questi; e a tutti i lavoratori interessati ad avvalersene potrebbe essere offerto un servizio di consulenza e assistenza nella negoziazione con la controparte.

L'istituzione della Rete nazionale per il collegamento informatico tra le agenzie pubbliche e private di collocamento può inoltre costituire la premessa per una ristrutturazione radicale del sistema della formazione e riqualificazione professionale. Una delle cause principali dell'inefficienza di tale sistema sta proprio nel difetto di conoscenza, da parte di chi organizza il servizio, della domanda effettiva di manodopera operaia e impiegatizia espressa dalle imprese e degli *skill shortages*, cioè dei profili professionali per i quali manca un'offerta quantitativa e qualitativamente adeguata alla domanda; se invece i servizi pubblici e privati preposti alla formazione e riqualificazione professionale, collegati in rete con tutti i soggetti

dall'istituzione, ad opera del contratto collettivo 6 ottobre 1994 per il settore del turismo (art. 13 e allegato C), di un "ente bilaterale territoriale unitario" cui venivano assegnati compiti di promozione e gestione di iniziative in materia di formazione e riqualificazione professionale, sostegno del reddito di lavoratori stagionali o coinvolti in processi di ristrutturazione aziendale, osservazione del mercato del lavoro, "ricerche sul mercato del lavoro al fine di orientare e favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro (anche rispetto ai lavoratori extracomunitari) nonché di verificare le esigenze di formazione e di qualificazione reclamate dalle diverse esigenze territoriali, settoriali e di comparto". A due anni di distanza, questo ente bilaterale stenta a decollare.

operanti nei vari segmenti del mercato, potessero conoscere con immediatezza e in modo analitico gli squilibri fra domanda e offerta, essi sarebbero in grado di attivare di volta in volta iniziative specificamente mirate alle esigenze effettive delle imprese, contribuendo così nello stesso tempo all'incremento del volume produttivo e delle occasioni di lavoro.

Analogamente, l'istituzione della Rete può costituire anche la premessa per un rilancio su larga scala e per la necessaria capillarizzazione dei servizi di orientamento professionale: la conoscibilità "in tempo reale" dei flussi della domanda e dell'offerta di lavoro consentirebbe infatti agli operatori di questi servizi di segnalare ai giovani in fase di uscita dalla scuola, e in generale a tutti i soggetti interessati, gli itinerari di formazione o riqualificazione specifica, ma anche di mobilità professionale e geografica, che garantiscono in concreto gli sbocchi professionali più adatti a ciascuno, in un dato momento e in una data zona. Tutti i giovani in uscita dal sistema scolastico dovrebbero inoltre essere istruiti dal servizio di orientamento sulle modalità di accesso diretto ai dati forniti dalla Rete nazionale, al grande *job self-service*, in modo da essere posti in grado di servirsene autonomamente in qualsiasi momento.

La Rete consentirebbe, in sostanza, di realizzare il collegamento organico tra i servizi di collocamento, di competenza statale, e quelli di formazione e orientamento professionale, di competenza regionale (art. 117 Cost.) senza necessità né di una riforma costituzionale, né di una delega da parte dello Stato alle Regioni delle proprie competenze in materia.

Infine, liberati gli uffici di collocamento statali dall'attività burocratica di registrazione degli incontri fra domande e offerte di lavoro - che oggi, essendo svolta per lo più manualmente e su supporto cartaceo, assorbe di fatto quasi per intero le energie degli uffici stessi ed è pressoché totalmente priva di qualsiasi utilità pratica per l'impossibilità di trarne in tempi brevi dati statistici attendibili e aggiornati - una metà degli attuali 12.000 "collocatori" potrebbe essere utilizzata negli ispettorati del lavoro, in funzione di controllo sull'operato delle agenzie private e sull'adempimento puntuale da parte loro degli oneri a cui dovrà essere subordinata la licenza amministrativa. Per la parte restante, essi potranno essere riqualificati e attrezzati con strutture radicalmente nuove, adatte a un rilancio della mediazione pubblica nel mercato del lavoro: qualche cosa di analogo a quanto fu fatto in Gran Bretagna tra il 1973 e il 1984 per la sostituzione dei vecchi *Employment Offices* con la rete dei nuovi *Job Centres* (13).

12. - Tutela e controllo del c.d. "lavoro atipico"

L'attivazione di un siffatto sistema di servizi per l'impiego, reso organico non dall'unitarietà delle strutture amministrative ma dal collegamento in rete fra tutti gli operatori, è necessaria non soltanto per rafforzare la posizione nel mercato di tutti i lavoratori, oggi penalizzati, in Italia più che altrove, dalla carenza dei servizi di informazione, orientamento, formazione e assistenza alla mobilità professionale e geografica, ma anche per rendere più efficiente il mercato del cosiddetto *lavoro atipico* (che sarebbe meglio indicare come *mercato del tempo di lavoro*), favorendo la ricerca reciproca e l'incontro fra domanda e offerta di prestazioni non modellate secondo lo schema ordinario del lavoro a tempo pieno e indeterminato.

Oggi, nell'immenso formicaio del mercato del lavoro nazionale, sono numerosissimi i prestatori di lavoro - soprattutto donne e giovani - che sarebbero ben disponibili o addirittura aspirerebbero a un rapporto di lavoro a metà tempo o a tempo ridotto (lo *short full time* da più parti indicato come modello ottimale di organizzazione del lavoro anche per le imprese: torneremo sul punto nel § 31), o a forme di organizzazione del tempo di lavoro oggi inconsuete, quali la "settimana cortissima" di quattro giorni, il c.d. "contratto *week-end*", il *job sharing*, il tele-lavoro, o certe forme spinte di *flexi-time*; e per converso sembrano destinate a moltiplicarsi le imprese interessate a tali forme di organizzazione del tempo di lavoro, in fun-

(13) Rinvio in proposito al mio scritto *Il modello britannico di intervento pubblico sul mercato del lavoro*, in *Istituzioni e politiche del lavoro nella Comunità europea*, a cura di C. MARAZIA, Milano, 1981, particolarmente pp. 27 - 46.

zione di particolari esigenze tecniche o dell'incremento delle fasce orarie di sfruttamento degli impianti (14). Ma queste domande e offerte di lavoro non possono che stentare a incontrarsi in un mercato privo di canali specificamente a esse dedicati; e così accade che, proprio nel momento in cui più acutamente è percepita la desiderabilità di una riduzione dei tempi individuali di lavoro in funzione della redistribuzione dell'occupazione, il difetto di circolazione delle informazioni finisce coll'ostacolare la riduzione dell'orario settimanale medio di lavoro e col costituire un fattore di stabilizzazione e conservazione del vecchio modello standard del lavoro a tempo pieno. Il grande *job self-service* informatico di cui si è detto avrebbe presumibilmente l'effetto di favorire e fluidificare l'incontro fra queste domande e offerte, contribuendo così in modo determinante allo sviluppo della *révolution du temps choisi* e alla riduzione degli orari di lavoro medi effettivi.

Dall'attivazione del *job self-service* informatico potrebbero poi avvalersi non solo coloro che offrono o cercano prestazioni subordinate, ma anche coloro che offrono o cercano prestazioni autonome, e in particolare le collaborazioni a carattere coordinato e continuativo: un settore del mercato del lavoro, questo, nel quale il lavoratore è ancor più abbandonato a se stesso di quanto non lo sia nel settore del lavoro dipendente.

Certo, lo sviluppo del mercato della flessibilità ed elasticità del tempo di lavoro e delle forme di "lavoro atipico", così come la facilitazione dell'incontro fra domanda e offerta nel settore del lavoro parasubordinato, avrà inevitabilmente l'effetto di incrementare il ruolo della negoziazione individuale nella regolamentazione dei rapporti di lavoro, con un effetto potenzialmente erosivo dell'area riservata all'autonomia collettiva. Ma questo effetto sta già progressivamente producendosi da almeno quindici anni e chiudere gli occhi su di esso non serve certo a bloccarlo. Viceversa, il fare emergere i flussi della domanda e dell'offerta in questo settore del mercato può consentire un controllo assai più efficace sulla regolarità dei rapporti di lavoro instaurati e una azione più efficace contro il lavoro nero; la conoscenza diretta e immediata dei flussi delle domande e delle offerte di lavoro e del loro incontrarsi nel mercato reale - con la possibilità di analisi approfondita anche delle rispettive caratteristiche qualitative - assicurata dalla Rete nazionale dei servizi per l'impiego può costituire una risorsa preziosa per il sindacato: la premessa per l'estensione della sua offerta di servizi e organizzazione in settori del mercato del lavoro nei quali oggi esso è del tutto assente e dai quali anche in futuro esso sarebbe altrimenti destinato a rimanere escluso.

13. - Neutralizzare gli handicap con un *surplus* di servizi

In un mercato del lavoro funzionante senza interventi correttivi di alcun genere i soggetti portatori di un handicap fisico o sociale tendono a collocarsi permanentemente in fondo alla "coda" degli aspiranti a un posto di lavoro. Gli interventi dello Stato, degli enti pubblici territoriali e no, delle organizzazioni sindacali o di altre organizzazioni, possono proporsi di correggere tale situazione in due modi: istituendo una "coda" speciale riservata ai portatori di handicap e obbligando i datori di lavoro ad attingervi per l'assunzione di aliquote determinate di manodopera, oppure operando affinché gli handicap siano neutralizzati di fatto e chi ne è portatore possa competere alla pari con gli altri lavoratori.

Nulla vieta, ovviamente, che l'applicazione di misure del primo tipo (cioè a carattere vincolistico) si accompagni con l'applicazione di misure del secondo. È quanto effettivamente accade in numerosi Paesi, anche se si è osservato, nelle esperienze concrete dei Paesi stessi, il netto prevalere di fatto dell'uno o dell'altro modello di intervento: in particolare, nei Paesi più evoluti, anche quando è prevista una coniugazione di misure vincolistiche e non vincolistiche,

(14) Cfr. G. AZNAR, *Travailler moins pour travailler tous. 20 propositions*, Parigi, Syros, 1993, tr. it.: *Lavorare meno per lavorare tutti. Venti proposte*, Torino, 1994. Sulla necessità di passaggio "dall'intrinseca irrazionalità della modernizzazione alla nuova razionalità della società del tempo libero" v. anche A. GORZ, *Métamorphoses du travail. Quête du sens. Critique de la raison économique*, Parigi, Galilé, 1988, tr. it., *Metamorfosi del lavoro. Critica della ragione economica*, Torino, 1992; e ultimamente D. DE MASI, *Sviluppo senza lavoro*, Roma, 1994.

l'applicazione delle prime viene per lo più "sacrificata" in funzione di una migliore applicazione delle seconde; e i risultati qualitativamente e quantitativamente migliori sono sempre stati comunque ottenuti con queste ultime (15).

In Italia fino ad oggi, se si eccettuano alcuni importanti ma isolati esperimenti-pilota, sono state sperimentate esclusivamente le misure di carattere vincolistico di cui alla legge n. 482/1968 (obbligo per le amministrazioni pubbliche e per i datori di lavoro privati con più di 35 dipendenti di riservare il 15% dei posti nell'organico aziendale alle "categorie protette", avviamento d'ufficio secondo la graduatoria), con risultati pessimi tanto sul piano qualitativo quanto su quello quantitativo, che ci collocano anche per questo aspetto tra i Paesi meno civili d'Europa (16).

Una riforma della nostra disciplina legislativa della materia deve innanzitutto mirare a escludere dalle categorie protette tutta una serie di soggetti che oggi ne fanno parte senza averne realmente bisogno (falsi invalidi, orfani e vedove di guerra o di caduti per servizio, figli di profughi delle ex-colonie d'oltremare, ecc.) e a ricompredervi invece i portatori di handicap sociale, quali i pregiudicati, gli ex-tossicodipendenti, i disoccupati di lungo periodo. Deve inoltre creare le condizioni per una coniugazione di misure vincolistiche meno irrazionali di quelle applicate finora, con misure non vincolistiche, la cui attuazione dovrebbe essere affidata a una ampia pluralità di soggetti, pubblici (Regioni, Comuni, Unità sanitarie locali, Agenzie regionali per l'impiego) e privati (soprattutto sindacati e associazioni): si può pensare, ad esempio, a un obbligo per le imprese di riservare una aliquota ragionevole - cioè non superiore alla metà dell'attuale - di posti nell'organico aziendale ai soggetti appartenenti a categorie protette opportunamente e rigorosamente individuate, con possibilità di libera scelta nominativa tra questi ultimi, e possibilità altresì di sottrarsi all'obbligo pagando un congruo contributo compensativo a un fondo regionale, destinato a finanziare i *wage subsidies* per i portatori di handicap più gravi.

Ma la vera riforma deve consistere nella acquisizione, da parte di tutti gli enti pubblici e privati interessati, della attrezzatura e del *know how* necessari per la promozione del lavoro dei portatori di handicap. A tal fine è necessario innanzitutto creare dei centri operativi capaci di compensare la menomazione fisica o sociale di cui il lavoratore soffre, quale che ne sia la natura e la causa, con un surplus di servizi di orientamento, informazione, ricerca intensiva, qualificazione e assistenza alla mobilità. I centri stessi dovranno inoltre attivare, con la collaborazione delle organizzazioni sindacali e delle associazioni dei portatori di handicap, tutte le misure idonee a promuovere nelle aziende i mutamenti di struttura, di cultura e di comportamento necessari per il migliore inserimento dei soggetti menomati (17).

Oggi il lavoratore avviato al lavoro in regime di "collocamento obbligatorio" viene solitamente "spedito" all'azienda dall'Ufficio del lavoro senza alcuna cura di verificarne l'utile inseribi-

(15) La tesi circa l'esistenza di una correlazione inversa tra il grado di ricorso a misure vincolistiche ed efficienza dei sistemi di promozione del lavoro dei portatori di handicap è esposta in P. ICHINO, M. VIOLI, *Neutralizzare l'handicap. Modelli e idee per una iniziativa regionale di sostegno agli handicappati nel mercato del lavoro*, in *Nuovi strumenti di intervento nel mercato del lavoro*, Milano, 1988, pp. 13 - 67 (ivi ulteriori riferimenti bibliografici in argomento); nello stesso studio si osserva in particolare come nel Paese (la Svezia) che ha conseguito i risultati quantitativamente e qualitativamente migliori sul terreno della promozione del lavoro dei disabili e dei portatori di handicap sociale, la legge non abbia istituito a tal fine alcuna misura di carattere vincolistico (ivi, pp. 15 - 20).

(16) L'aliquota d'obbligo pari al 15% degli organici delle pubbliche amministrazioni (circa 3,6 milioni) e delle aziende private con più di 35 dipendenti (i cui organici possono stimarsi in circa 5 milioni di unità) corrisponderebbe a circa 1,3 milioni di posti di lavoro riservati alle categorie protette. Secondo i dati del ministero del lavoro gli appartenenti alle categorie protette effettivamente al lavoro in seguito ad avviamento in regime di collocamento obbligatorio sono attualmente circa 200.000; di questi, secondo le stime pubblicate dal ministero della funzione pubblica nel febbraio 1996, 50.000 sarebbero "falsi invalidi", che hanno corrotto medici e funzionari per ottenere la certificazione indebita dei requisiti e l'altrettanto indebita assunzione.

(17) Sui numerosi modi in cui tali mutamenti possono essere promossi e rafforzati rinvio ancora, per brevità, allo studio citato nella nota 15.

lità nel tessuto aziendale; viene quindi sovente ricevuto come si riceverebbe un costoso, ingombrante e inutile pacco postale; e il datore di lavoro, quando non fa il possibile per sbarazzarsene subito, gli affida per lo più le mansioni meno qualificate, senza muovere un dito per facilitare l'inserimento; anzi: sperando che l'inserimento non riesca e il lavoratore finisca per andarsene spontaneamente. In altre parole: l'avviamento del lavoratore è solitamente vissuto dagli imprenditori come una delle tante piccole o grandi tegole che possono essere fatte loro cadere sulla testa da una amministrazione pubblica malevola e arcigna. Accolto in questo modo, il lavoratore si sente indesiderato e per nulla motivato a dare il meglio di sé; si trova dunque esattamente nelle condizioni individuate dagli psicologi del lavoro come condizioni ideali per l'insorgere di comportamenti assenteistici e non collaborativi.

L'improduttività del lavoratore avviato in regime di collocamento obbligatorio è dunque essenzialmente un dato spiegabile in termini sistemici, più che una qualità intrinseca del lavoratore stesso. Occorre rompere questo circolo vizioso; e il modo migliore per farlo consiste nell'operare razionalmente nello stesso tempo sui due poli del "sistema": datore e prestatore di lavoro.

Nei confronti dell'imprenditore occorre che il centro di servizio sia innanzitutto in grado di presentarsi come consulente credibile nell'individuazione di portatori di handicap utilmente inseribili nella compagine aziendale, al fine di evitare il pagamento del contributo per la scoperta dell'aliquota d'obbligo. Il centro deve inoltre essere in grado di offrire tutta l'assistenza tecnica necessaria per l'inserimento del lavoratore: sarà utile a tal fine che il centro presenti all'imprenditore una relazione sulle cause della menomazione fisica o sociale di cui il lavoratore soffre, sulle misure di riabilitazione e addestramento alle quali egli si è sottoposto, sui precedenti lavorativi anteriori e/o posteriori all'insorgere della menomazione, nonché sui motivi dell'eventuale insuccesso di precedenti tentativi di inserimento in azienda. Il centro deve infine sapersi proporre come "garante" della serietà dell'impegno del lavoratore e delle sue attitudini professionali specifiche in relazione alle mansioni assegnategli, impegnandosi a seguire il lavoratore direttamente e continuativamente, almeno nella prima fase di inserimento, insieme all'imprenditore o al preposto da lui incaricato, studiando e contribuendo a superare i possibili fattori determinanti di forme di assenteismo anomalo, scarsa produttività o disaffezione.

Nei confronti del lavoratore - che sarà stato in precedenza aiutato a individuare il tipo di lavoro più adatto alle sue possibilità e l'azienda disposta a offrirglielo, nonché adeguatamente preparato all'inserimento - dopo la costituzione del rapporto l'intervento del centro dovrà consistere in un contributo continuativo di incoraggiamento e assistenza per la soluzione dei problemi che possono sorgere (psicologici, tecnici, medici, o di rapporto con i compagni di lavoro o con i preposti). Assistito in questo modo dal centro di servizio, prima, durante e dopo la fase di instaurazione del rapporto di lavoro, il portatore di handicap si presenterebbe sul mercato del lavoro con una sorta di "garanzia di professionalità e produttività" di cui la maggior parte degli altri lavoratori è solitamente sprovvista: un piccolo "privilegio" aggiuntivo, rispetto a quello consistente nel *surplus* di assistenza nella ricerca del posto, che potrebbe anch'esso contribuire in modo decisivo a neutralizzare la menomazione.

Certo, una iniziativa di questo genere non potrebbe che essere sperimentata inizialmente in un numero limitato di casi, per la prevedibile limitatezza delle risorse e soprattutto del personale idoneo; ma se i suoi buoni risultati determinassero un eccesso di "domanda" del servizio da parte di datori e/o di prestatori di lavoro a carico dei centri di servizio attivati, non ci sarebbe evidentemente di che rammaricarsi: sarebbe finalmente il segno dell'esistenza di un servizio efficiente nel mercato del lavoro.

14. - Il lavoro interinale come canale di accesso al lavoro regolare

Mentre di un sistema efficiente di servizi di collocamento, formazione e orientamento professionale ha urgente bisogno la grande maggioranza dei lavoratori e delle imprese, la possibilità

di offrire o utilizzare prestazioni temporanee di lavoro “in affitto” non può interessare più che un segmento marginale del mercato del lavoro: intorno al 2% nell’ipotesi di massimo sviluppo, nel nostro tessuto produttivo attuale (18). La questione riveste tuttavia un certo rilievo, e non soltanto sotto il profilo - che viene per solito maggiormente sottolineato - della risposta alle esigenze di utilizzazione flessibile del lavoro da parte delle imprese, bensì anche e soprattutto sotto il profilo della creazione di canali strutturati per l’accesso al lavoro stabile e regolare da parte dei disoccupati e dei lavoratori irregolari, al fine di favorire il *turn over* tra *insiders* e *outsiders*.

Alcune esperienze straniere mostrano come il lavoro interinale possa costituire un mezzo molto efficace per prevenire e combattere la piaga della disoccupazione di lunga durata, soprattutto giovanile: esso consente infatti a chi “è fuori del giro” di rientrarvi temporaneamente, facendosi conoscere dal potenziale datore di lavoro e uscendo dal circolo vizioso dell’inattività-perdita di competitività-condanna all’inattività. Da una ricerca francese risulta che, su 100 dipendenti di un’agenzia di *travail intérimaire*, mediamente 18 si dedicano a tale attività per una precisa scelta di non impegnarsi a tempo indeterminato e di riservarsi la possibilità di interrompere il lavoro e riprenderlo secondo le mutevoli esigenze personali o familiari; degli altri 82, che invece cercano attraverso l’interinale un rapporto di lavoro ordinario, mediamente metà lo trova nell’arco di un anno (19). È questo il motivo per cui il sindacato olandese considera l’attività di fornitura di lavoro interinale svolta dalla grande agenzia *START*, cogestita dal sindacato stesso con le associazioni imprenditoriali, come un importante strumento di promozione dell’accesso al tessuto produttivo per i segmenti più deboli dell’offerta di manodopera (20). Ed è il motivo per cui in Francia, Belgio, Paesi Bassi e Svizzera più del 70% dei lavoratori che praticano il lavoro interinale sono giovani di età inferiore ai 30 anni (21): appartenenti, cioè, a quella fascia di età nella quale avviene per lo più il passaggio dalla scuola al lavoro. Vietare l’attività delle agenzie di lavoro interinale significa dunque privare i giovani in cerca di prima occupazione e la parte più debole dei disoccupati di un canale molto efficiente di accesso al lavoro.

Il mantenimento in vita di tale divieto nella sua assolutezza non può essere giustificato con l’esigenza di prevenire e reprimere l’interposizione parassitaria o fraudolenta nella prestazioni di lavoro: anzi, proprio una adeguata disciplina legislativa consentirebbe di distinguere nettamente il servizio di natura genuinamente imprenditoriale, offerto dall’agenzia di lavoro interinale nel rispetto delle norme fiscali e previdenziali - utile al tempo stesso all’impresa fruitrice e al lavoratore, cui nulla sarebbe tolto delle tutele predisposte dall’ordinamento e dalla contrattazione collettiva per il rapporto di lavoro ordinario -, dai fenomeni del caporalato e del cottimismo. Né il mantenimento del divieto dell’interposizione che non abbia carattere parassitario o fraudolento ma svolga una funzione economicamente apprezzabile (come appunto nel caso della fornitura di lavoro interinale svolta da agenzie specializzate alla luce del sole e

(18) Intorno a questa percentuale, riferita al totale delle ore di lavoro svolte nel corso dell’anno, si attesta il lavoro interinale, inteso in senso proprio, nei Paesi europei dove esso ha avuto il massimo sviluppo: in particolare Francia e Olanda. Il dato dell’8% di lavoro gestito da agenzie specializzate negli Stati Uniti d’America non è confrontabile con quello relativo allo sviluppo del lavoro interinale nei Paesi europei, poiché in quell’8% è compreso, oltre al lavoro interinale in senso stretto (cioè nel senso di lavoro occasionale e temporaneo), anche il c.d. *leasing di manodopera*, consistente nell’appalto - conferito dall’impresa utilizzatrice a una agenzia specializzata - della gestione *permanente* del personale addetto a determinati servizi, quali quelli di contabilità, amministrazione, centralino telefonico, portierato, ecc.

(19) PROMATT, *Les intérimaires. Leur origine et leur devenir. Leurs opinions sur l’intérim*, dattil., Parigi, febbraio 1990; i dati riportati nel testo sono tratti dalla tabella a p. 29, sui quali v. il commento a p. 15: “Il lavoro interinale sembra dunque svolgere un ruolo di trampolino verso l’occupazione ordinaria, in particolare verso l’occupazione permanente”. Esattamente nello stesso senso lo studio di A.S. BRONSTEIN, *Temporary work in Western Europe: Threat or complement to permanent employment?*, in *Int. Lab. Rev.*, 1991, n.3, p. 310.

(20) V. in proposito M. BENVENUTI, *Disciplina e cogestione del lavoro interinale nei Paesi Bassi*, cit.

(21) V. ancora A.S. BRONSTEIN, op. cit., p. 299.

nel rispetto degli standard di trattamento retributivo e previdenziale) può essere giustificato con l'esigenza di assicurare la "trasparenza" del rapporto di lavoro, che significa in ultima analisi l'immediata conoscibilità dell'effettivo utilizzatore della prestazione lavorativa (22): tale esigenza è infatti pienamente soddisfatta da un regime nel quale l'esercizio dell'attività in questione sia rigorosamente assoggettato al vincolo della preventiva licenza e ad efficienti controlli amministrativi.

Il motivo reale del mantenimento del divieto va invece probabilmente individuato nel fatto che l'attività delle agenzie di lavoro interinale, uscendo dallo schema tradizionale del lavoro stabile a tempo pieno e indeterminato, espone i lavoratori più forti, i già stabilmente occupati, a una nuova forma di concorrenza da parte dei disoccupati e dei giovani in cerca di prima occupazione; è comprensibile che le organizzazioni sindacali tendano a difendere i propri iscritti da quella concorrenza. La concorrenza non fa mai piacere a chi la subisce: essa è, per definizione, fonte di insicurezza, attentato ai diritti acquisiti e alle rendite di posizione; la parte meno produttiva dei lavoratori occupati non può non guardare con apprensione a un aumento della competitività effettiva dei disoccupati: ne va della tranquillità della propria posizione in azienda. Ma una politica del lavoro degna di questo nome deve proporsi l'obiettivo prioritario di una distribuzione più equa delle occasioni di lavoro: l'obiettivo, cioè, di aiutare gli "ultimi della fila" a non restare sempre ultimi, a competere il più possibile ad armi pari con gli altri, i già occupati. Le esperienze olandese e francese mostrano come il lavoro interinale possa servire efficacemente anche a questo.

Certo, se ci si colloca in questo ordine di idee occorre accettare che il lavoro interinale possa svolgere anche una funzione sostanzialmente "collocativa"; e che pertanto il rapporto tra agenzia e lavoratore interinale sia disciplinato in modo da consentire tale funzione. È evidente che se la legge impone all'agenzia di retribuire, sia pure in misura modesta, il lavoratore interinale anche per i periodi durante i quali egli non viene utilizzato, questo indurrà l'agenzia stessa a ingaggiare soltanto lavoratori la cui disponibilità sia il più possibile saturata dalle prevedibili missioni, cioè lavoratori prevedibilmente utilizzabili con una certa continuità; il che ridurrà notevolmente il novero dei lavoratori che ciascuna agenzia potrà avere a disposizione per soddisfare le richieste delle imprese clienti e conseguentemente la possibilità per queste ultime di soddisfare le proprie esigenze occasionali mediante il ricorso al lavoro interinale. È quanto infatti accade in Germania, dove il rapporto tra lavoratore e agenzia è disciplinato dalla legge in modo assai simile al rapporto di lavoro ordinario e dove conseguentemente il volume complessivo del lavoro interinale rispetto al totale delle ore lavorate e tra i più ridotti in Europa: solo lo 0,3%, a fronte di percentuali da quattro a otto volte maggiori in Francia, Svizzera e Olanda, dove invece la disciplina della materia è tale da favorire la ricerca dell'occupazione stabile da parte del lavoratore per mezzo del lavoro interinale (23).

L'obiezione che viene solitamente mossa al riconoscimento di una possibile funzione "collocativa" del lavoro interinale è che, se l'utilizzatore deve davvero farvi ricorso soltanto per esigenze occasionali, egli non può avere interesse ad assumere stabilmente il lavoratore avviato dall'agenzia. Ma l'esperienza mostra come sovente l'assunzione del lavoratore avvenga dopo che egli è stato sperimentato durante uno o più brevi periodi per esigenze effettivamente occasionali; e come la propensione dell'imprenditore ad assumere dipenda sovente dal suo poter fare affidamento sulle qualità particolari, già sperimentate, di una determinata persona.

Se dunque il lavoro interinale può costituire un canale efficace per l'inserimento nel tessuto produttivo di coloro che hanno maggiori difficoltà a trovare direttamente un'occupazione re-

(22) All'argomentazione della tesi della garanzia di trasparenza come ragion d'essere del divieto assoluto di interposizione è dedicata la recente monografia di G. DE SIMONE, *Titolarità dei rapporti di lavoro e regole di trasparenza. Interposizione, imprese di gruppo, lavoro interinale*, Milano, Angeli, 1995.

(23) Per un confronto tra le diverse discipline nazionali v. D. VALCAVI, *La regolamentazione del lavoro interinale in alcuni Paesi europei e nel diritto comunitario*, in *Lavoro interinale e servizi per l'impiego*, cit., pp. 231 - 247. Ivi, in appendice, i testi delle leggi francese e svizzera in materia di lavoro interinale.

golare stabile, dovrebbe essere riconsiderata la scelta, operata dal sindacato confederale con il protocollo del luglio 1993 e (in coerenza con il protocollo stesso) dal ministro del lavoro Giugni con il proprio disegno di legge del gennaio 1994, di chiudere questa porta ai lavoratori delle categorie professionali più basse: proprio i lavoratori più dequalificati sono quelli che corrono il rischio maggiore di diventare disoccupati di lungo corso, quelli che hanno maggiori difficoltà a entrare o rientrare “nel giro” e per i quali dunque il lavoro interinale può costituire una risorsa importante, quando non l’unica, nella ricerca dell’occupazione. È del resto il sindacato stesso che propone e rivendica un’utilizzazione del lavoro interinale, ad iniziativa delle Agenzie regionali per l’impiego, come strumento di reinserimento nel tessuto produttivo dei lavoratori iscritti alle liste di mobilità: dovremo allora escludere da questa iniziativa gli iscritti alle liste con qualifica di operai comuni o di manovali?

Viceversa, per tutti i motivi esposti fin qui mi sembrano ineccepibili le scelte operate dal ministro del lavoro Treu nel suo disegno di legge del giugno 1995 (n. 2764/C, artt. 1 - 13.), nel senso di una disciplina del lavoro interinale volta a sottolinearne la funzione “collocativa” e a consentirne la sperimentazione anche per i lavoratori appartenenti alla fascia professionale più bassa.

15. - Labilità del confine tra “interno” ed “esterno” all’impresa

In realtà, sotto le mentite spoglie dell’appalto di servizi, il lavoro “in affitto”, ancorché formalmente vietato dalla legge n. 1369/1960, è di fatto già largamente diffuso anche da noi; e non soltanto né principalmente nelle forme fraudolente o parassitarie del caporalato o del cottimismo: sono sostanzialmente forme di interposizione in mere prestazioni di manodopera, ad esempio, il servizio svolto in occasione di convegni e congressi da interpreti e *hostess* messe a disposizione per una o più giornate da imprese specializzate in tale attività; il servizio svolto dal programmatore o dall’analista informatico inviato dalla “casa di *software*” presso l’impresa committente dietro corrispettivo commisurato alle ore o giornate di lavoro; la fornitura di personale per ricerche di mercato consistenti essenzialmente nello svolgimento di interviste alla potenziale clientela secondo schemi stabiliti dal committente, con corrispettivo commisurato al numero delle interviste effettuate; o il servizio di guardia armata svolto davanti alle agenzie bancarie dagli “sceriffi” forniti da questa o quell’impresa di vigilanza, fatturato in base al numero delle “giornate-uomo”. Altri esempi di questo fenomeno, in grande quantità e varietà, possono trarsi dalle *pagine gialle* del telefono alle voci “ricerca e selezione di personale”, “cooperative di lavoro produzione e servizi”, “copisterie”, “trasporti”, “infermieri”, “*baby sitters*”, “contabilità-servizi”, e molte altre ancora.

E ancora: l’intero settore edilizio funziona, in una misura che si aggira secondo le stime disponibili intorno alla metà delle ore di lavoro complessivamente svolto nel settore stesso, essenzialmente per mezzo di contratti di *leasing* di manodopera. Le tecniche moderne di costruzione di un edificio di qualche dimensione richiedono manodopera qualificata o specializzata rispettivamente per la posa del tetto, dei rivestimenti esterni, dei pavimenti, dell’impianto elettrico, dell’impianto idraulico, ecc.; e non potendosi evidentemente tenere inattivi gli operai necessari per una fase della costruzione nel tempo necessario per il completamento delle fasi precedenti, l’impresa appaltatrice principale (*general contractor*) si avvale, per ciascuna fase, del personale fornito da imprese “subappaltatrici”. Queste ultime non forniscono né i materiali, né la parte più consistente degli impianti e strumenti di lavoro (gru, ponteggi, betoniere, altre strutture indispensabili per il funzionamento del cantiere), che è messa a disposizione dal *general contractor*: nell’economia del contratto di “subappalto” il peso di gran lunga prevalente, quando non esclusivo, è quello della fornitura e gestione della manodopera.

Il fenomeno - che si manifesta, come si è detto, in modo meno massiccio ma sempre più diffuso, anche al di fuori del settore edilizio - testimonia della labilità dei confini del concetto di impresa, in un sistema economico in cui si assiste al continuo scomporsi e ricomporsi delle diverse fasi del processo produttivo, all’intensificarsi del ritmo di obsolescenza dei modelli di

organizzazione aziendale, al moltiplicarsi di figure imprenditoriali sempre nuove (24). E la labilità dei confini dell'impresa porta inevitabilmente con sé la labilità dei confini tra appalto genuino di servizi e interposizione nelle prestazioni di manodopera: è sempre più difficile distinguere il caso in cui il "servizio" svolto da un'impresa per un'altra impresa ha per oggetto essenzialmente una prestazione di natura imprenditoriale (cioè una prestazione nella quale prevalgono gli elementi dell'organizzazione di mezzi e persone gestita dall'appaltatore a proprio rischio) dal caso in cui il "servizio" stesso ha per oggetto essenzialmente la fornitura e/o la gestione del personale necessario per una determinata funzione in seno all'organizzazione dell'impresa committente.

Emerge così, nel grande novero delle fattispecie interpositorie diverse dall'interposizione fraudolenta o parassitaria, un fenomeno diverso rispetto a quello del lavoro interinale prestato occasionalmente da agenzie specializzate: quello che viene comunemente indicato con l'espressione "leasing di manodopera" e che consiste nello svolgimento, temporaneo o permanente, da parte di un'impresa specializzata di tutte le funzioni inerenti alla gestione del personale necessario per un servizio o reparto dell'azienda committente. Qui l'utilità economica del servizio reso dall'agenzia non è data tanto dalla sua capacità di reperire in tempi brevissimi la persona adatta in relazione a un'esigenza occasionale e temporanea del committente, quanto dalla sua capacità di gestire interamente i rapporti di lavoro con personale dotato di determinate qualifiche, offrendo al committente la possibilità di avvalersene senza doversi occupare dei relativi adempimenti burocratici, della preparazione mensile delle buste-paga, della sostituzione degli assenti per malattia o per altri motivi, dei rapporti con le organizzazioni sindacali e di quant'altro tradizionalmente compete alla "direzione del personale" di un'azienda.

Il fenomeno, sempre più diffuso oltre Atlantico (25), sta prendendo piede anche in Europa e - come si è visto - anche in Italia, nonostante il divieto posto dalla legge del 1960. L'autorità amministrativa e quella giudiziaria, dal canto loro, non rinunciano a intervenire per la repressione dei fenomeni di interposizione fraudolenta e parassitaria; ma dove l'interposizione non assume questi caratteri, essendo rispettati gli standard di trattamento fissati dai contratti collettivi e gli obblighi previdenziali, esse si astengono per lo più dall'intervento repressivo, evidentemente rendendosi conto che un'applicazione della legge in tutto il suo rigore letterale, con la conseguente chiusura di migliaia di imprese e la perdita di gran parte dei corrispondenti posti di lavoro, produrrebbe più danni che benefici e andrebbe ben al di là degli scopi di protezione sociale per cui la legge stessa venne emanata trentacinque anni or sono. Un atteggiamento analogo è tenuto dalle organizzazioni sindacali. Del resto, anche i giuslavoristi più sensibili all'esigenza di tutela del lavoro dipendente e di garanzia della trasparenza della struttura del rapporto sembrano orientati a considerare tutto sommato corretta la prassi amministrativa e giudiziaria di cui si è detto, e quindi opportuna una riforma legislativa che legittimi e disciplini l'attività di *leasing* di personale qualificato o specializzato (26).

(24) Cfr. R.B. REICH, *The Work of nations*, New York, Vintage, 1992: "there is no 'inside' or 'outside' the corporation, but only different distances from its strategic center" (p. 96).

(25) Cfr. ancora R.B. REICH, op. ult. cit., pp. 96 - 97; J. RIFKIN, *La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era del post-mercato*, Milano, Baldini & Castoldi, 1995, pp. 312 - 313.

(26) V. in argomento M.G. GAROFALO, *Deregolazione del mercato del lavoro, lavori atipici e diritti*, in *Riv. giur. lav.*, 1995, I: "la fattispecie vietata dalla legge del 1960 ricorre quando l'intermediario non fornisce un'opera o un servizio prodotto con una propria organizzazione sopportandone il rischio, ma ... si limita a fornire il lavoro astratto di un lavoratore che l'imprenditore 'utilizzatore' utilizzerà all'interno della propria organizzazione"; pertanto "... potrebbe precedersi a una riformulazione della norma che recepisce - con maggior chiarezza - l'elaborazione giurisprudenziale; in realtà, non credo che sia necessaria neanche questa azione di manutenzione, dati gli affidabili risultati raggiunti dalla giurisprudenza" (p. 305); "Il vero nodo, insieme teorico e politico, è proprio qui: quale sia il servizio prodotto a proprio rischio dalla cosiddetta Agenzia fornitrice della prestazione di lavoro, che le consente di essere qualificata come impresa e che legittimi come profitto l'utile ricavato ..." (ancora a p. 305).

É ben vero che il *leasing* di manodopera, al pari del lavoro interinale, pone dei problemi nuovi di tutela dei lavoratori che ne sono coinvolti: in primo luogo problemi di garanzia della loro possibilità concreta di autotutela sindacale; ma proprio l'esperienza della legge oggi vigente insegna che il puro e semplice divieto legislativo non solo non consente di porre il fenomeno sotto controllo, ma anzi, impedendone l'emersione alla luce del sole e la netta distinzione dalle forme di interposizione parassitaria o fraudolenta, è di ostacolo al controllo sindacale, amministrativo e giudiziale. Se - come mi sono proposto di mostrare nelle pagine che precedono - nel mercato del lavoro la via maestra per la tutela efficace dei lavoratori consiste, più e prima che nell'imposizione di vincoli, nella garanzia della trasparenza dei rapporti e del diritto all'informazione dei lavoratori e delle loro organizzazioni sindacali, il legislatore deve proporsi essenzialmente di garantire la conoscibilità e quindi la possibilità di controllo efficace del fenomeno del *leasing* di manodopera.

L'auspicabile riforma legislativa non dovrà dunque far emergere alla luce del sole, disciplinare e rendere agevolmente controllabile soltanto l'attività delle agenzie di lavoro interinale intese in senso proprio, ma anche l'attività di quelle imprese che svolgono sostanzialmente attività di fornitura e gestione di personale in favore di una pluralità di utilizzatori, distinguendosi dalle agenzie di lavoro interinale per il fatto di operare in un solo settore (ad esempio quello informatico, quello della custodia e vigilanza, quello dei servizi amministrativi o contabili, ecc.) o sottosettore (ad esempio uno dei tanti sotto-settori specialistici dell'edilizia), e per il fatto di utilizzare manodopera qualificata o specializzata, in funzione di esigenze produttive non soltanto occasionali ma anche talora continuative o ricorrenti.