

Il patto della Moncloa

Gianni Loy

1. Il nuovo modello spagnolo tra enfasi politica e perplessità dottrinali

La notizia della sottoscrizione dell'Accordo *para la mejora del crecimiento y el empleo* (letteralmente: per il miglioramento della crescita e per l'occupazione) ha trovato grande eco nell'informazione. Particolarmente in Italia, com'è giusto che sia, posto che il modello spagnolo, incentrato sull'aspettata flessibilità del lavoro, ha costituito per anni un riferimento dominante, quasi oggetto d'invidia, per i liberisti nostrani impegnati nella guerra santa dell'abbattimento delle rigidità e del costo del lavoro quale condizione prima e indispensabile per la ripresa e per la crescita economica.

In realtà, quell'insistente riferimento al modello spagnolo aveva già mostrato forti segni di cedimento, quantomeno si era sbiadito, sia perché dalla vicina penisola iberica erano già pervenuti, almeno a partire dal 1977, importanti segnali di inversione di rotta, quantomeno la presa d'atto che il tasso di flessibilità degli impieghi aveva raggiunto limiti socialmente insostenibili; sia perché il governo italiano, sbandierando le «conquiste» del decreto Maroni, proclamava di aver raggiunto obiettivi avanzati nella corsa alla flessibilità, annunciando misure che avrebbero dovuto provocare «l'invidia» di tutti gli altri paesi europei.

In realtà, come dicevano gli antichi, tutto scorre, *panta rei*, tutto si modifica: le nuove sirene danesi hanno sostituito le chimere spagnole della fine del secolo scorso, e un governo che dichiara di voler prestare maggiore attenzione ai problemi dello stato sociale e alla sicurezza dei lavoratori ripudia, almeno in parte, le funamboliche flessibilità promesse dal governo precedente.

Tuttavia, almeno per chi abbia vissuto con intensità il dibattito sulle flessibilità degli ultimi 15 anni, fa impressione leggere che le parti sociali spagnole, a seguito di un accordo trilaterale che esse stesse hanno definito uno storico ritorno alla concertazione, dopo un intervallo lungo un quarto di secolo, indichino quali finalità «primordiali» della concertazione «l'incentiva-

* Gianni Loy è professore ordinario di Diritto del lavoro presso l'Università di Cagliari.

zione della competitività, dell'occupazione stabile, della coesione sociale». Si afferma, infatti, che all'interno di un obiettivo condiviso tra governo e partiti sociali, cioè quello per cui «la società spagnola debba aspirare a più elevati livelli di crescita economica, di qualità dell'impiego, di benessere sociale e di coesione territoriale», si conviene sulla necessità di un «modello di crescita equilibrato e duraturo, basato sulla competitività delle imprese, sull'incremento della produttività e sulla coesione sociale». L'oggetto dell'Accordo, tuttavia, non coincide con tali obiettivi, ma è limitato alla definizione di misure volte a rendere più stabile l'occupazione del paese, sul presupposto che tale stabilità possa favorire il raggiungimento degli obiettivi generali.

Sembra, in altri termini, che anche le parti sociali, seppure con parole più garbate, abbiano deciso di collocarsi su quel filone di contestazione della flessibilità selvaggia, negli ultimi anni capeggiato dagli Ska-P di Vallecas che da anni, nei palchi di tutta Europa, denunciano a ritmo di rock lo sfruttamento delle «fottute Ett's», corrispondenti alle nostre agenzie di lavoro interinale.

Sembrirebbe di essere di fronte a una svolta storica, a un'epocale, e condiviso, cambiamento di rotta. L'obiettivo non sembra più la flessibilità ma, proprio al contrario, la stabilità dell'impiego.

Le cose, tuttavia, non stanno proprio così, perché, da una parte, importanti settori sindacali hanno espresso perplessità sull'idoneità del provvedimento a consentire un effettivo, e incisivo, cambiamento di rotta rispetto al passato, d'altra parte, le stesse associazioni datoriali firmatarie hanno commentato l'accordo con pragmatismo, ascrivendolo alla categoria del possibile piuttosto che a quello degli obiettivi strategici propri di ciascuna parte. L'Accordo, in altri termini, non rispecchia gli obiettivi ultimi del padronato, ma neppure quello dei lavoratori, ma costituisce il sigillo di quanto, poco o molto che sia, le parti potevano reciprocamente concedere le une alle altre. Affermazione, quest'ultima, che consente quantomeno il sospetto di un ruolo non proprio trainante da parte del governo nel lungo processo di elaborazione dell'accordo finale. Governo che, consentendo alle parti di dettare il testo delle numerose modifiche legislative preannunciate dall'Accordo, implicitamente rinuncia a eventuali velleità di intraprendere autonomi percorsi di riforma nella materia. Governo al quale, in ogni caso, deve rendersi il merito di aver voluto l'Accordo e di essersi impegnato per il suo conseguimento.

L'ultimo tassello per un'interpretazione meno enfatica dell'Accordo del 9 maggio è fornito dai primi immediati commenti di una dottrina particolarmente raffinata (Cruz Villalón, 2006) che, sulla base di convincenti ragionamenti, opta per attribuirgli un significato assai più modesto.

A questo punto, perché si possa almeno abbozzare un primo giudizio sull'Accordo, è indispensabile analizzarne il contenuto in maniera analitica.

2. Un Accordo sul sentiero tracciato dall'intesa sul dialogo sociale del 2004

Dal punto di vista del metodo, occorre subito chiarire che l'Accordo del 9 maggio non rappresenta affatto la ripresa della concertazione. Questa, infatti, è ripartita a grandi falcate all'indomani dell'insediamento del Governo Zapatero, che in ciò ha costituito un elemento di forte discontinuità rispetto al precedente Governo Aznar, ed è stata formalizzata nell'Accordo generale sul dialogo sociale, l'8 luglio del 2004, sottoscritto nel Palazzo della Moncloa dai rappresentanti delle associazioni datoriali, dei sindacati e dallo stesso presidente del governo. In quell'accordo, che ha costituito una singolare «concertazione della concertazione» (Cruz Villalón, 2006), è stata infatti concordata non solo la filosofia generale della concertazione, ma sono anche stati definiti gli obiettivi, le materie, la metodologia e, infine, è stata costituita una commissione con il compito di monitorare e di valutare i suoi esiti.

È stato quindi l'Accordo del 2004, e non quello del 2006, a rilanciare la concertazione e a definire il metodo. Effettivamente, a partire da quell'Accordo, sono stati attivati numerosi tavoli, che hanno portato alla predisposizione di provvedimenti legislativi su materie di interesse lavoristico, dal salario minimo alla soluzione extragiudiziale dei conflitti, alla formazione professionale ecc., senza contare gli accordi «bilaterali» che, in qualche modo, sono anch'essi riconducibili alla filosofia della concertazione e ad altri tavoli, i cui lavori non sono stati ancora conclusi, dove si affrontano materie di fondamentale importanza destinate a realizzarsi mediante modifiche legislative.

Tutta questi accordi, in sostanza, possono avere «nel loro complesso un impatto maggior di quello che può immediatamente provocare l'Accordo del 2006» (Cruz Villalón, 2006).

3. La struttura dell'Accordo

Quanto alla struttura, si osserva innanzitutto il carattere puntuale e preciso. Ben lungi dall'enunciare generici impegni delle parti, l'Accordo pre-

vede una serie di misure, per lo più dettagliate, che impegnano soprattutto una delle parti firmatarie, il governo.

Misure dettagliate significa che, il più delle volte, le parti scrivono il testo esatto delle modifiche di norme di legge esistenti, o articoli aggiuntivi secondo una tecnica che, in qualche modo, ricorda la fase di concertazione che in Italia va sotto il nome di legislazione contrattata.

Le misure contenute nell'Accordo sono articolate in tre grandi filoni, tutti strettamente coerenti con l'obbiettivo generale di cui si è detto, quello di favorire un maggior livello di stabilità dei posti di lavoro:

a) Il primo pacchetto contempla misure volte a incentivare e sostenere l'occupazione, il contratto a tempo indeterminato, la conversione dei rapporti di lavoro temporanei in rapporti stabili, mediante l'incentivazione di nuovi contratti a tempo indeterminato e la riduzione dei contributi dovuti al Fondo di garanzia salariale.

b) Il secondo pacchetto contempla misure dirette a limitare la successione dei contratti temporanei, a introdurre una maggiore trasparenza negli appalti di opere e servizi tra le imprese che operano all'interno della medesima struttura, anche mediante il rafforzamento dei servizi ispettivi.

c) Il terzo pacchetto contempla misure destinate, per un lato, a rendere più efficienti le politiche attive del lavoro e il sistema nazionale dell'impiego, per altro lato, a elevare il livello di protezione dei lavoratori disoccupati sia mediante misure di tutela contro la disoccupazione sia con il miglioramento delle prestazioni del Fondo di garanzia salariale.

4. Misure volte a incentivare e sostenere l'occupazione, il contratto a tempo indeterminato, la conversione dei rapporti di lavoro temporanei in rapporti stabili

I provvedimenti contenuti nella prima parte dell'accordo sono così articolati:

a) *Misure di sostegno per la stipulazione di contratti di lavoro a tempo indeterminato e per la stabilizzazione dei contratti temporanei*

Queste misure consistono nell'incentivazione economica delle assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato che riguardano i seguenti soggetti:

- donne;
- giovani di età compresa tra i 16 e i 30 anni;

- soggetti di età superiore ai 45 anni;
- disoccupati alla ricerca di occupazione che risultino iscritti per almeno sei mesi ininterrotti negli uffici del lavoro;
- disabili; lavoratori in situazione di esclusione sociale;
- donne vittime di violenza domestica¹.

I datori di lavoro che assumeranno tali soggetti a tempo indeterminato potranno beneficiare di un contributo economico che varia tra gli 800 e i 3.000 euro all'anno per una durata di quattro anni. Durata che, per alcune categorie, è estesa a tutta la durata del contratto. Nel caso che il contratto di lavoro a tempo indeterminato sia a tempo parziale, gli incentivi economici saranno ridotti in misura meno che proporzionale, per cui i rapporti di lavoro a *part-time*, il cui orario oscilla tra il 50 e il 75 per cento della giornata lavorativa normale, potranno beneficiare del 75 per cento dell'importo; quelli tra il 25 e il 50 per cento potranno beneficiare del 50 per cento; quelli di durata inferiore al 25 per cento potranno beneficiare del 25 per cento dell'importo totale.

b) *Incentivi per la trasformazione dei contratti di lavoro temporali stipulati sino al 31 dicembre del 2007*

L'incentivo, analogo a quello previsto per la stipulazione dei contratti di lavoro a tempo indeterminato, si applica ai lavoratori già assunti nella stessa impresa mediante un contratto a tempo determinato o temporaneo, compresi i contratti formativi, che vengano trasformati in rapporti di lavoro stabili.

c) *Riduzione e rimodulazione dei contributi per la disoccupazione dovuti dal datore di lavoro*

Mediante tale misura, per un verso viene progressivamente diminuito il contributo al Fogasa, che eroga le prestazioni in caso di disoccupazione, dovuto per i contratti di lavoro a tempo indeterminato, destinato a passare dall'attuale 6 per cento al 5 nel giro di due anni. Contemporaneamente, il contributo dovuto per l'assunzione con contratto di somministrazione viene

¹ La legge sulla violenza di genere, del 22 dicembre 2004, prevede misure di sostegno, anche in ambito lavorativo, delle donne che siano state oggetto di violenza da parte del coniuge o altra persona convivente o con la quale siano legate da uno stabile rapporto affettivo. Tra le altre misure, si prevede la possibilità che le vittime di tali comportamenti, accertati dall'autorità giudiziaria, possano beneficiare di un trasferimento, di una modifica o riduzione dell'orario di lavoro, della possibilità di dimettersi senza perdere il diritto al trattamento di disoccupazione ecc. Sull'argomento vedi Fernández Sánchez S., *Profili lavoristici della legge spagnola sulla violenza domestica*, in pubblicazione sulla *Rivista giuridica del lavoro*.

portato allo stesso livello di quello previsto per l'assunzione con contratto di lavoro a tempo determinato. Il nuovo livello contributivo unificato, a partire dal 1 luglio 2006, è del 6,70 per cento.

Non si tratta, come si vede, di un programma totalmente nuovo, posto che incentivazioni per l'assunzione a tempo determinato erano già stabilite dalla precedente normativa. Esso viene rimodulato anche mediante l'inclusione di alcune categorie, come i giovani di sesso maschile di età tra i 16 e i 30 anni, che precedentemente erano escluse. Peraltro, nonostante le misure contemplate nell'accordo siano dirette a favorire l'instaurazione o la trasformazione dei rapporti di lavoro in contratti a tempo indeterminato, vengono mantenuti alcuni, eccezionali casi (disabili, vittime della violenza domestica, soggetti in condizioni di esclusione sociale), per i quali viene mantenuto anche l'incentivo per l'assunzione con contratto a tempo determinato. A seguito delle modifiche introdotte dall'Accordo del maggio 2006, il Piano di incentivazione dell'impiego per il 2006 è la seguente, avvertendo che l'ultima sezione (evidenziata in neretto), non compare nel testo dell'Accordo ma è presente nel *Real decreto-ley 5/2006* che dà parziale attuazione all'Accordo stesso.

*Nuovo programma di sviluppo dell'occupazione
(Incentivi ai datori di lavoro per la contrattazione a tempo indeterminato)*

<i>Categorie</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Importo annuale</i>	<i>Durata</i>
<i>Incentivi per l'assunzione con contratto a tempo indeterminato</i>			
<i>Donne</i>	Disoccupate e vittime di violenza domestica	850	4 anni
	Assunte nei 24 mesi successivi al parto	1.200	4 anni
	Assunte dopo 5 anni di inattività se, prima del ritiro dal lavoro, avevano lavorato per almeno 3 anni		
	In aspettativa (sia con contratto a termine sia a tempo indeterminato) reintegrate dopo il periodo di astensione per maternità		
<i>Ultra 45enni</i>		1.200	Tutta la durata del contratto
<i>Giovani</i>	Tra i 16 e i 30 anni	800	4 anni

Segue

<i>Categorie</i>	<i>Descrizione</i>	<i>Importo annuale</i>	<i>Durata</i>
<i>Altre categorie o situazioni particolari</i>	Disoccupati da almeno sei mesi e soggetti in situazione di esclusione sociale	600	4 anni
	Conversione a tempo indeterminato dei contratti formativi, <i>de relevo</i> * e per sostituzione di lavoratori collocati in quiescenza	500	4 anni
	Disabili	3.000	Tutta la durata del contratto
	Soggetti con grave disabilità provenienti da centri di lavoro	3.200	Tutta la durata del contratto
<i>Piano straordinario per la conversione a tempo indeterminato degli impieghi temporanei</i>			
Per la conversione a tempo indeterminato dei contratti temporanei, inclusi i contratti formativi, i contratti <i>de relevo</i> , quelli per la sostituzione dei lavoratori posti in quiescenza, che siano stati stipulati prima del 1 giugno 2006, a condizione che la loro trasformazione avvenga entro il 1 gennaio 2007.		800	3 anni
<i>Incentivi (in casi eccezionali) per l'assunzione con contratti a tempo determinato</i>			
Vittime della violenza domestica		600	Tutta la durata del contratto
Soggetti in condizione di esclusione sociale		500	Tutta la durata del contratto
Disabili		2.200	Tutta la durata del contratto
<i>Incentivi per la conservazione di impieghi a tempo indeterminato</i>			
Contratti a tempo indeterminato di lavoratori di 60 o più anni che abbiano un'anzianità nell'impresa di almeno 5 anni		50% a carico dell'impresa da incrementarsi annualmente del 10 sino a raggiungere il 100%	Tutta la durata del contratto

* Si tratta di contratti a tempo parziale stipulati con giovani, che compensano l'orario di lavoro ceduto dai lavoratori più anziani, il cui orario di lavoro si trasforma a tempo parziale negli anni immediatamente precedenti l'età della pensione. L'orario di lavoro perduto dai lavoratori anziani, analogamente a quanto avviene in altri ordinamenti, produce la, parziale, corrispondente anticipazione del trattamento pensionistico.

Le misure di questo primo pacchetto, come si può osservare, evidenziano il netto favore dell'ordinamento per il rapporto di lavoro a tempo indeterminato; le eccezioni di cui si è detto sono ampiamente giustificate e non inficiano l'orientamento di fondo. Sul piano della tecnica e quanto all'entità degli incentivi, tuttavia, non ci troviamo dinanzi a un'innovazione particolarmente significativa. La tecnica dell'incentivazione alla trasformazione dei contratti a tempo indeterminato non è nuova né per lo stesso ordinamento spagnolo, che in molte delle ipotesi indicate già la contemplava, né per altri paesi europei, Italia inclusa. Positivamente può osservarsi l'organicità di queste misure, che si fondano, per un verso, sul mantenimento di un differenziale contributivo tra contratti a tempo indeterminato e contratti a termine, evidentemente a vantaggio dei primi, per altro verso, nell'effettiva soppressione di situazioni in controtendenza idonee a ridurre l'impatto delle misure di incentivazione della stabilità dell'impiego.

5. Misure per il controllo dell'utilizzo dei contratti temporanei: la cessione illegale di lavoratori, i subappalti e l'ispezione del lavoro

Se il primo pacchetto di misure mira a favorire la stabilità dell'impiego mediante misure di incentivazione economica, questo secondo gruppo, al contrario, mira a controllare l'uso distorto, elusivo o eccessivo del ricorso ai tipi contrattuali caratterizzati dalla temporaneità. Anche questa seconda parte indica, nel dettaglio, le misure che dovranno essere adottate e che consistono, in gran parte, in modifiche legislative.

a) *Un limite massimo alla successione di assunzioni a termine (incatenamento dei contratti temporanei)*

È noto che una delle tecniche adottate da una parte delle imprese per evitare l'assunzione a tempo indeterminato consiste nel riassumere ripetutamente lo stesso lavoratore, a tempo determinato, per adibirlo alle medesime mansioni, ricorrendo, in taluni casi, a brevi interruzioni tra un rapporto di lavoro e i successivi o all'utilizzo di differenti tipi di contratto. A seguito dell'Accordo, la legge pone un limite preciso: laddove, nell'arco di 30 mesi, un lavoratore sia stato assunto dalla stessa impresa e per il medesimo lavoro per un periodo superiore ai 24 mesi, con o senza soluzione di continuità, mediante due o più contratti a termine, anche mediante la somministrazione di lavoro, avrà diritto alla trasformazione del rapporto a tempo indeterminato.

Questa norma non ha carattere retroattivo e, pertanto, troverà applicazione solo per quei lavoratori che sottoscrivano questi contratti a partire dall'entrata in vigore della modifica dell'art. 15.5 dello Statuto dei lavoratori, che recepisce in legge il punto dell'Accordo.

La trasformazione dei contratti temporanei in rapporto di lavoro a tempo indeterminato non avrà luogo in tre soli casi, giustificati dalla loro natura: i contratti formativi, il contratto *de relevo* e i contratti a termine per la sostituzione dei lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto di lavoro.

b) *Modifiche al contratto di formazione*

L'Accordo prevede una semplice modifica dell'età per la quale è consentita la stipulazione dei contratti formativi. È noto che i contratti formativi, non soltanto in Italia, sono stati utilizzati in funzione elusiva dei divieti di assunzione con contratto a tempo determinato, sinché esistenti, o al fine di fruire delle incentivazioni riservate a questo tipo di contratti. Anche in Spagna l'ultimo intervento in materia (Ley 12/2001), operando una vera e propria regressione legislativa rispetto agli intendimenti della precedente riforma del 1977 (Escudero Rodriguez, 2001, p. 1640), aveva esasperato il possibile utilizzo dei contratti formativi «al fine di favorire l'inserimento lavorativo, con conseguente detrimento della finalità formativa» (Perez Yáñez, 2006). In ogni caso, nella filosofia dell'Accordo del 9 maggio 2006 i contratti di formazione sono contratti a tempo determinato; pertanto, il loro utilizzo, laddove non siano caratterizzati da un reale contenuto formativo, costituisce un ostacolo all'obbiettivo generale che è quello di favorire in tutti i modi la stabilità dell'impiego. Tale finalità viene perseguita mediante una significativa riduzione dei soggetti destinatari. La norma, apparentemente, si limita a stabilire i limiti di età minima e massima per la stipulazione di questi contratti, ma la vera novità consiste nella drastica riduzione della platea di destinatari.

La precedente normativa viene confermata per quanto riguarda i giovani destinatari del contratto di formazione, la cui età dovrà essere compresa tra i 16 e i 21 anni. Si tratta, come si vede, di una fascia di età assai simile a quella che, in Italia, era prevista per l'apprendistato prima della riforma. Rispetto a tale limite sono previste due sole eccezioni. La prima consente di elevare l'età massima a 24 anni solo per i contratti stipulati con disoccupati che vengano inseriti come alunni-lavoratori nelle *escuelas taller y casas de oficio*². La secon-

² Le *Escuelas Taller* e le *Casas de Oficios* sono destinate a giovani disoccupati d'età inferiore ai 25 anni, al loro interno si realizza una forma di apprendimento mediante alcune ti-

da consente di prescindere del tutto dal limite massimo di età per i disoccupati che vengano inseriti nei programmi dei *talleres de empleo*³ e nei confronti di soggetti disabili. Di conseguenza, non sarà più possibile il ricorso al contratto di formazione in tutti quei casi che erano stati introdotti, in maniera scandalosa, durante il governo Aznar, e cioè: disoccupati disabili; disoccupati stranieri durante i due primi anni di vigenza del permesso di lavoro; disoccupati da più di tre anni; disoccupati in condizioni di esclusione sociale. In tal modo il contratto di formazione, la cui durata massima era stata già ridotta a due anni dai provvedimenti del 1977, riconquista la propria originaria vocazione.

c) *Abolizione dei contratti di inserimento*

La misura seguente, quella che abolisce i contratti di inserimento, è ispirata dalla medesima filosofia. Tali contratti, infatti, mirano a favorire il primo inserimento lavorativo ma, allo stesso tempo, consentono la stipulazione di contratti a tempo determinato in casi il più delle volte non giustificati dalla natura della prestazione. Il contratto di inserimento, che ha invece avuto fortuna in diversi altri paesi europei, compresa l'Italia (Loi, 2003), conclude così, in maniera secca, la sua brevissima esperienza. Era stato introdotto soltanto nel 2001 con il *Real decreto-ley* 5/2001, modificato con la *Ley* n. 12/2001, ed era stato subito oggetto di serrate critiche da parte della dottrina che, tra l'altro, riteneva non giustificato l'inserimento di una nuova fattispecie causale in luogo di considerare l'istituto come una *species* del contratto a tempo determinato (Escudero Rodriguez, 2001, p. 1642).

d) *Appalto di opere e servizi*

Un'ulteriore punto dell'Accordo, nella parte che potremmo definire finalizzata a contrastare gli abusi, riguarda la materia degli appalti e subappalti. In questo caso i sottoscrittori dell'Accordo non vanno a fondo, probabilmente lasciando il compito di riformare l'istituto in materia incisiva a una prossima riforma, limitandosi a prevedere una serie di obblighi di

pologie di lavoro (restauro di monumenti, protezione dell'ambiente, giardinaggio ecc.) o svolgendo servizi per la comunità (assistenza agli anziani, custodia di bambini ecc.). La finalità è quella di favorire l'ingresso nel mondo del lavoro di questi giovani durante o al termine dell'esperienza grazie anche alla formazione all'autoimpiego ricevuta durante i corsi.

³ I *Talleres de Empleo*, destinati a disoccupati dai 25 anni in su, realizzano opere o servizi di pubblica utilità all'interno dei quali i partecipanti effettuano una vera e propria attività lavorativa che, assieme alla formazione professionale che ricevono, fornisce loro una qualificazione professionale e favorisce il loro inserimento o reinserimento lavorativo.

informazione nel caso di appalti e subappalti realizzati, con continuità, all'interno della stessa unità produttiva. In tal caso si prevede:

– l'obbligo dell'impresa principale, nel caso di appalto o subappalto con un'altra impresa per la fornitura di opere o servizi, di tenere un registro, a disposizione dei legali rappresentanti dei lavoratori, dove siano indicati: il nome e la ragione sociale, il domicilio e il codice fiscale dell'impresa appaltatrice o subappaltatrice; l'oggetto e la durata del contratto; il luogo di esecuzione del contratto; il numero dei lavoratori che saranno occupati, ove del caso, negli stabilimenti dell'impresa principale; le misure di coordinamento delle attività finalizzate alla prevenzione dei rischi;

– il diritto dei lavoratori delle imprese di appalto, dove non siano costituite le rappresentanze dei lavoratori, di rivolgersi a quelle dell'impresa principale per segnalare eventuali situazioni attinenti alle condizioni di esecuzione della prestazione;

– il diritto dei rappresentanti dell'impresa principale e di quelle appaltatrici di riunirsi per coordinare le proprie funzioni in materia di condizioni di lavoro, secondo la disciplina e nell'ambito di un monte ore stabilito dalla legge o, eventualmente, dai contratti collettivi applicabili;

– il diritto dei rappresentanti dei lavoratori delle imprese appaltatrici di far uso di idonei locali per lo svolgimento della propria attività secondo condizioni da concordarsi con l'impresa.

e) Cessione illegale di lavoratori.

Un'ulteriore misura è volta a contrastare i fenomeni di temporalità connessi con la cessione di lavoratori, consiste nell'introduzione di una norma contenente la definizione di cessione illegale di lavoratori. Precedentemente, in assenza di una definizione legale, si faceva ricorso alla definizione elaborata dalla giurisprudenza che, nella sostanza, è quella recepita nell'Accordo. Secondo la norma che le parti hanno concordato di inserire nell'art. 43 dello Statuto dei lavoratori, al secondo comma, la cessione di lavoratori da un'impresa a un'altra si considera illegale quando:

– l'oggetto del contratto stipulato tra due imprese sia costituito dalla mera messa a disposizione di lavoratori da parte dell'impresa cedente a quella utilizzatrice;

– l'impresa cedente non possieda un'attività od organizzazione propria e stabile, oppure non possieda i mezzi necessari per lo svolgimento della propria attività;

– l'impresa cedente non eserciti effettive funzioni imprenditoriali.

f) *Rafforzamento del sistema ispettivo.*

L'ultima delle misure appartenenti a questa tipologia consiste nel rafforzamento delle ispezioni del lavoro. Le parti, evidentemente, concordano sul fatto che gli abusi nell'utilizzazione di contratti temporanei dipendono, in larga parte, dalla carenza di controlli. Per questo, tra le misure volte a ridurre le occasioni di utilizzo improprio rientra, a pieno titolo, il rafforzamento del servizio ispettivo.

A differenza dalle altre misure, che prevedono precise modifiche legislative, mediante l'elaborazione di un testo che il governo si impegna a tradurre in legge, questa richiede un intervento delle parti e di altri soggetti che dovrà essere oggetto di successiva definizione.

Il primo impegno, tuttavia, è estremamente preciso: stabilisce un netto incremento degli ispettori e dei sub-ispettori del lavoro su tutto il territorio nazionale, destinato a passare, entro la fine della legislatura, da 772 a 924 ispettori e da 799 a 968 sub-ispettori, cui si accompagna un proporzionale incremento del numero dei collaboratori degli ispettori e sub-ispettori, l'impegno a un rafforzamento delle dotazioni informatiche e, ove necessario, all'apertura di nuovi uffici periferici in ambito provinciale.

Nel campo dell'ispezione, si osservano ulteriori novità, quali la partecipazione delle parti sociali (organizzazioni sindacali e datoriali maggiormente rappresentative) alla definizione dei programmi e degli obiettivi del sistema; la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori e delle imprese in occasione delle visite ispettive; il diritto a essere informati sui risultati delle stesse quando riguardino diritti collettivi o si siano conclusi con richieste o provvedimenti di infrazione o di liquidazione. L'attività ispettiva, inoltre, sarà realizzata mediante campagne pianificate e programmate che abbiano anche carattere informativo e divulgativo, e non solo sanzionatorio. È previsto, infine, l'ampliamento dei compiti dell'Ispettorato del lavoro in coerenza con la finalità dell'Accordo: ai compiti tradizionali, pertanto, si aggiungeranno progressivamente competenze in materia di controllo delle frodi; in materia di rapporti temporanei nelle imprese o settori ove si registri un tasso di temporalità superiore alla media; in materia di parità di trattamento e di non discriminazione; in materia di utilizzazione di immigranti irregolari e di lavoro nero; in materia di impiego di lavoratori disabili.

6. Politiche attive, servizi per l'impiego e prestazioni in caso di disoccupazione

Il terzo ed ultimo pacchetto contempla, prevalentemente, misure volte a potenziare le politiche attive del lavoro e a rendere più efficienti i servizi pubblici per l'impiego.

a) *La «modernizzazione» dei servizi pubblici per l'impiego.* Il governo si impegna a predisporre, entro tre mesi dalla data dell'Accordo, un piano generale di modernizzazione, dotato di un adeguato finanziamento, volto a migliorare la qualità dei servizi e a garantire il coordinamento tra le politiche del lavoro che preveda, tra l'altro, la realizzazione di un *portale del lavoro* capace di captare le offerte di lavoro e darne opportuna diffusione.

b) *L'analisi delle politiche attive del lavoro.* Le parti firmatarie dell'Accordo hanno assunto l'impegno di realizzare un'analisi di tutte le politiche del lavoro entro il 2006; il governo, in tale ambito, ha assunto l'impegno di garantire a tutti coloro che siano alla ricerca di un lavoro, entro un periodo massimo di sei mesi, un'offerta di orientamento, di formazione professionale o di avvio al lavoro.

c) *Il rafforzamento delle prestazioni in caso di disoccupazione.* Gli impegni di cui ai punti precedenti costituiscono una delle poche parti dell'Accordo non corredate dalla precisa formulazione di una modifica legislativa. Quest'ultimo punto riprende la tecnica prevalente e stabilisce, con precisione, attraverso quali modifiche legislative si debba realizzare l'impegno assunto. I principali elementi sono i seguenti:

– estensione del sussidio di disoccupazione ai lavoratori di età superiore ai 45 anni, senza congiunti a carico, che abbiano maturato una contribuzione inferiore ai 12 mesi;

– riconoscimento dello stato di disoccupazione per i lavoratori «fissi discontinui»⁴ che prestino attività lavorativa per periodi determinati con certezza, in maniera fissa o periodica, per il periodo in cui rimangono inattivi;

– estensione del trattamento di disoccupazione riservato agli ultra quarantacinquenni anche ai lavoratori «fissi discontinui», nel momento della ri-

⁴ Il contratto *fijo discontinuo* è un contratto a tempo indeterminato, nell'ambito del quale le prestazioni hanno carattere ciclico e la loro collocazione nell'anno può essere in alcuni casi certa e determinata, in altri casi variabile ed eventuale.

soluzione del rapporto, a condizione che abbiano versato contributi, in qualità di «fissi discontinui», per un periodo minimo di nove anni;

– estensione del trattamento di disoccupazione ai soci lavoratori a termine di cooperative nel momento dell'estinzione del rapporto di lavoro temporaneo.

7. Conclusioni: si può discutere sulla portata, ma certamente tutto scorre in una direzione chiara, precisa e coraggiosa

La sommaria descrizione dei contenuti dell'Accordo dovrebbe consentire di valutare, a questo punto, se si tratti di una svolta radicale nelle politiche del lavoro spagnole o se invece, come si è anticipato, l'Accordo non sia di portata più modesta. Certo è che, dal punto di vista tecnico, non sono presenti né vere e proprie svolte (se non la conferma della nuova fase di concertazione avviata nel 2004), né l'introduzione di istituti o di obiettivi innovativi rispetto a quanto già elaborato e introdotto in numerosi paesi europei, Italia inclusa. Alcune tecniche, tuttavia, appaiono di un certo interesse, come quelle che prevedono la trasformazione automatica a tempo indeterminato dei contratti temporali, sotto qualsiasi forma, che superino i 24 mesi nell'arco di 30.

La lettura dell'accordo, peraltro, manifesta non poche similitudini con analoghi obiettivi sia in materia di lotta al lavoro sommerso sia di efficienza dei servizi per l'impiego già introdotti nel nostro paese (diciamo pure largamente disattesi). È da rimarcare, differentemente da quanto avviene in Italia, la presa di posizione netta a favore del lavoro stabile e l'adozione di misure volte a limitare in vario modo (a cavallo tra l'incentivazione e la repressione) l'uso dei contratti temporanei. Tale netta scelta di campo, nonostante da più parti si rivaluti l'orientamento comunitario che considera tipico il lavoro a tempo indeterminato, sicuramente non ha ancora trovato accoglimento in Italia. Tuttavia, tale scelta non è affatto nuova per lo Stato spagnolo, posto che risale almeno alle misure adottate nel 1977, esplicitamente dirette a favorire le assunzioni a tempo indeterminato.

Su un punto, in ogni caso, tutti sembrano concordare: il carattere politico, per alcuni versi simbolico, di tale Accordo. Affermare a gran voce che le parti sociali, concordemente, si impegnano in un'azione volta a favorire la stipulazione di contratti a tempo indeterminato e a limitare, in

taluni casi a combattere, il ricorso alla temporalità, assume un grande rilievo sotto il profilo del principio, soprattutto in relazione ai paesi e agli orientamenti che continuano a considerare la flessibilità come traguardo ideologico, per i liberisti, ma anche come ineludibile necessità, per alcune correnti di pensiero che si collocano nella sponda opposta.

Gli obiettivi dell'Accordo – si parla addirittura di un milione di rapporti che si convertirebbero in contratti a tempo indeterminato – sono particolarmente ambiziosi. Siamo portati a un'istintiva diffidenza verso quanti promettono un milione di posti di lavoro in breve tempo. Tuttavia, il rigore e il rispetto dei tempi dimostrato dall'attuale governo spagnolo sono da tenere in conto. Parte degli impegni assunti sono già stati onorati dal governo, nel giro di poche settimane, mediante il *Real decreto-ley 5/2006*. I tempi di realizzazione degli altri impegni, peraltro, sono brevissimi, a volte pochi mesi.

L'ampiezza e la qualità dei profili trattati, peraltro, renderebbe necessaria una valutazione analitica, rispetto a quella sintetica cui siamo doverosamente costretti. Le modalità di attuazione, la capacità di adesione culturale al progetto da parte di tutti gli attori sociali e delle imprese, le eventuali modifiche che possano interessare il mercato del lavoro spagnolo (vivace, ma pur sempre caratterizzato da non eccelsa qualità), sono tutti elementi che condizioneranno il risultato a prescindere dalla volontà dichiarata dei sottoscrittori dell'Accordo. Che peraltro, a parte l'enfasi manifestata dal governo e da Zapatero in persona, sono stati controllati nell'esprimere soddisfazione per la sottoscrizione dell'Accordo.

Per una più dettagliata analisi dell'Accordo, soprattutto per una verifica dei risultati, ci sarà tempo. Magari potrà dimostrarsi la ragione di quanti lo considerano modesto. Tuttavia, il solo fatto che le parti sociali, concordemente, affermino che il lavoro stabile costituisce un importante presupposto per la realizzazione di un modello di crescita economica equilibrata e durevole, non è cosa da poco. Perlomeno, non è frequente udire simili affermazioni dalle nostre parti. O non ancora.

Bibliografía

- Crúz Villalón J. (2006), *La reforma laboral de 2006 en el marco de la concertación social*, in Crúz Villalón J, *La reforma laboral 2006*, Valladolid, Editorial Lex Nova.
- Escudero Rodríguez R. (2001), *Propósitos y despropósitos de la reforma laboral de 2001*, Relaciones Laborales, I.
- Loi P. (2003), *Il contratto di inserimento*, in *Commentario al D.lgs n. 276/2003*, Torino, Giappichelli.
- Pérez Yáñez R. (2006), *Adaptaciones en los contratos*, in Crúz Villalón J., *op.cit.*