



*Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati
sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni Industriali*

"IL LAVORO TEMPORANEO" NELLA RECENTE RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO IN TURCHIA

di Selale Usen

Sommario: Premessa - 1. L'iter legislativo della Legge n. 1475 - 2. Il rapporto di lavoro temporaneo nella legislazione - 3. La legge n. 4904/2003 e l'abrogazione del divieto di interposizione di manodopera - 4. Le Agenzie Private di Collocamento e L'attività di Somministrazione di Lavoro - Conclusione.

Working paper n. 26/2006

Publicazione registrata il giorno 11 novembre 2001
presso il Tribunale di Modena. Registrazione n. 1609

Premessa

Il 22 Maggio 2003 il Parlamento turco ha approvato la legge di lavoro n. 4857/2003, la quarta nella storia del sistema giuslavoristico turco. L'entrata in vigore della legge, il 10 Giugno 2003, ha rappresentato una vera e propria svolta culturale e strategica per l'economia turca, ma per le sue disposizioni innovative è stata anche duramente criticata dai sindacati.

Fra le novità più importanti apportate dalla riforma, spiccano la definitiva abrogazione del divieto di interposizione nei rapporti di lavoro e quindi la legalizzazione delle agenzie private di collocamento e, infine, la creazione di nuovi rapporti di lavoro flessibile, particolarmente il rapporto di lavoro temporaneo.

In realtà alcune di queste forme di lavoro flessibile, pur non avendo alcuna base legale, venivano già utilizzate da tanti anni dai datori di lavoro. Nonostante il divieto di collocamento privato, con una progressione verificatasi nell'arco di circa mezzo secolo, le agenzie private (sotto la voce "consulenza professionale") hanno promosso attività a supporto dell'incontro fra imprese e lavoratori al di fuori del circuito istituzionale.

Finalmente il 25 Giugno 2003 il Parlamento turco ha approvato la legge in materia di "Ufficio Nazionale di Collocamento" attraverso la quale viene introdotto la disciplina delle agenzie private di collocamento, per la prima volta nell'ordinamento turco.

Questa normativa mira a legalizzare le agenzie private di collocamento e, quindi, a limitare le attività illegali delle agenzie di consulenza professionale; essa assume, di conseguenza, grandissima rilevanza proprio in considerazione della volontà da parte del governo turco di recepire l'"acquis communautaire" e le convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) rilevanti in materia.

1. L'iter legislativo della Legge n. 1475

Risale al protocollo del 26 Giugno 2001, stipulato fra il Governo turco, le 3 grandi confederazioni dei lavoratori (Türk-iş - Hak-iş - Disk) e quella dei datori di lavoro (Tisk), il primo tentativo diretto a predisporre una nuova legge di lavoro. Quest'ultima avrebbe finalmente abrogato e sostituito la L. n. 1475 del 25 agosto 1971, sulla quale il legislatore era già intervenuto a più riprese.

I lavori furono affidati ad una commissione composta da 9 giuslavoristi designati dalle parti sociali che s'impegnavano a seguire le indicazioni proposte. Nel mese di giugno del 2002, il disegno di legge di lavoro predisposto per consenso generale del commissione, è stato presentato alle parti interessate. Nonostante la clausola che impegnava le parti a "non contestare", le preoccupazioni e le resistenze delle associazioni e dei sindacati dei lavoratori, soprattutto impiegate sulle norme di "flessibilità", particolarmente sul rapporto di lavoro temporaneo (interinale) sono state molto forti.

Dopo le elezioni del novembre 2002 sono ripresi i dialoghi fra sindacati, imprenditori e nuovo Governo, promossi dal ministro del Lavoro e Previdenza Sociale N.Arseven. Finalmente il 12 Marzo 2003 il Governo, ha presentato il disegno di legge al consiglio generale della camera. Nonostante la pressione esercitata dalle parti sociali, il disegno di legge di lavoro 22 Maggio 2003 è stato

convertito nella Legge n. 4857.

Numerose sono le differenze, tra il disegno di legge e la Legge n. 4857, soprattutto per quanto riguarda il lavoro interinale. L'articolo 7 del disegno di legge in materia del rapporto di lavoro interinale, grazie alla forte opposizione sindacale, è stato modificato e sono stati introdotti i seguenti cambiamenti da parte del parlamento. Prima di tutto il nome di rapporto di lavoro "interinale" è stato sostituito dal termine "lavoro temporaneo". Mentre per chiarezza terminologica pare opportuno riservare l'espressione "lavoro temporaneo" alle sole ipotesi riconducibili al contratto di lavoro a tempo determinato e parlare invece di lavoro interinale in riferimento allo schema giuridico utilizzato per inquadrare il particolare rapporto di lavoro trilaterale.

D'altro canto il vero obiettivo del disegno di legge di lavoro n.1/534, era quello di disciplinare il rapporto di lavoro interinale ai sensi dell'articolo 8 e di legalizzare le agenzie di lavoro interinale, ai sensi dell'articolo 93. Invece il regolamento attuale, ai sensi dell'articolo 7 della Legge n.4857, in merito al suo contenuto, può essere considerato come quello del lavoro a distacco. Al contrario dell'articolo 7 della normativa attuale, l'articolo 8 del disegno di legge non conteneva nessun divieto per il ricorso al lavoro interinale perché erano regolati da un'altra disposizione del citato disegno di legge.

Il testo predisposto dalla commissione tripartita prevedeva inizialmente l'esercizio professionale dell'attività di fornitura di lavoro temporaneo¹ ai sensi dell'articolo 93, mentre nel testo messo ai voti non ne veniva fatta menzione. Tramite il disegno di legge in esame farebbe il suo ingresso definitivo nel nostro ordinamento la somministrazione di lavoro tramite le agenzie private.

Ai sensi dell'articolo 93, la commissione prevedeva in primo luogo che l'attività di fornitura dei lavoratori sia svolta attraverso una persona giuridica e fisica, incluso le agenzie private di collocamento, autorizzata dall'Ufficio Nazionale di Collocamento. A norma del regolamento in esame, tali soggetti devono dimostrare di avere uffici e organizzazione idonea allo svolgimento della propria attività e devono comunicare puntualmente alla autorità concedente. Ulteriori disposizioni sui requisiti giuridici e finanziari dovrebbero essere allegate al regolamento del Ministero di Lavoro e Previdenza Sociale.

In secondo luogo, all'articolo in esame, erano regolati i casi di divieto al lavoro interinale. Ma al contrario delle varie legislazioni europee incluso quella italiana, esso non stabiliva direttamente i casi ammessi di ricorso al lavoro interinale. Ai sensi dell'articolo 93 comma c, era vietata la fornitura di lavoro temporaneo per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero; presso unità produttive nelle quali si sia proceduti, entro i 12 mesi precedenti a licenziamenti collettivi che avessero riguardato lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce la fornitura di lavoro temporaneo e per i lavori particolarmente pericolosi con riferimento alla sanità e sicurezza del lavoro.

Per quanto riguarda la forma e il contenuto del rapporto di lavoro il disegno di legge non conteneva nessuna disposizione, eccetto quella che prevedeva la forma scritta per il contratto stipulato tra impresa utilizzatrice ed impresa fornitrice. Ulteriori disposizioni sui requisiti contrattuali dovrebbero essere allegate al regolamento del Ministero di Lavoro e Previdenza Sociale.

2. Il rapporto di lavoro temporaneo nella legislazione

Ai sensi dell'articolo in esame, durante il periodo di inattività nel quale il prestatore di lavoro temporaneo assunto con contratto a tempo determinato oppure indeterminato rimane in attesa di assegnazione veniva riconosciuta un'indennità pari a metà dello stipendio e comunque non è inferiore alla retribuzione minima legale. Oltre a ciò, l'impresa utilizzatrice risponde in solido dell'obbligo della retribuzione e dei corrispondenti obblighi contributivi non adempiuti dall'impresa fornitrice.

Prima della legge n. 4857/2003 non vi era nel diritto del lavoro turco una norma regolatrice del lavoro temporaneo o interinale, ciò nonostante, di fatto il ricorso a tale rapporto di lavoro cioè, il trasferimento del personale presso una struttura di holding o gruppi di impresa, esisteva già da alcuni anni, specialmente, nel settore bancario.

Ai sensi dell'articolo 7, comma 1 della legge n. 4857/2003, il rapporto di lavoro temporaneo si configura quando un datore di lavoro, con il consenso scritto del lavoratore interessato, pone temporaneamente il lavoratore a disposizione di un altro soggetto diverso dal datore di lavoro per esecuzioni di un'attività simile a quella corrente o di un altro soggetto presso lo stesso gruppo di impresa o di una struttura di holding per l'esecuzione di una attività lavorativa.

Il legislatore, dunque, ritiene lecito il lavoro temporaneo a condizione che vi sia il consenso del lavoratore, che sia per un periodo di tempo determinato e che sia effettuato tra società collegate (gruppi di impresa o holding) e presso un altro soggetto purché il lavoratore esegua un'attività simile.

Secondo la normativa vigente il contratto di fornitura di lavoro temporaneo può essere concluso soltanto tra le società collegate. A quanto pare il legislatore turco, al contrario del disegno di legge n. 1/534, ha legalizzato il rapporto di lavoro a distacco. Mentre l'indicazione del "soggetto diverso dal datore di lavoro per esecuzioni di un'attività simile a quella corrente" dà la possibilità alle agenzie private di collocamento delle assunzioni dei lavoratori al fine di cederli temporaneamente ad un altro imprenditore qualora sia effettuata solo per le stesse o simili mansioni lavorative assegnate nel contratto di lavoro tra il lavoratore e il cedente. In pratica le agenzie concludono spesso i contratti di lavoro temporaneo o secondo questa normativa citata oppure, secondo le normative sugli appalti ai sensi dell'articolo 2 della legge n.4857/2003.

Quantunque la titolarità del potere disciplinare è assegnata al datore di lavoro formale (il cedente), il lavoratore dovrà svolgere la propria attività lavorativa per conto del soggetto utilizzatore (il cessionario). In altre parole, una volta che viene inviato presso un soggetto utilizzatore, il lavoratore in questione, dovrà svolgersi la propria attività nell'interesse e sotto la direzione di tale soggetto. L'utilizzatore potrà esercitare il potere direttivo affinché la prestazione di lavoro possa essere integrata nella propria organizzazione produttiva. Il lavoratore dovrà rispettare l'obbligo di fedeltà e diligenza sia verso il soggetto utilizzatore che verso il datore di lavoro, inoltre l'utilizzatore dovrà informare il lavoratore sui rischi per la sicurezza e la salute connessi alla attività in generale.

Il contratto di lavoro temporaneo deve essere stipulato per iscritto e non può superare i sei mesi. Il rinnovo del contratto, nei casi necessari, può avvenire al massimo due volte (art. 7, comma 2). Tale rapporto di lavoro, dunque, può continuare al massimo 18 mesi. D'altro canto, va evidenziato che, l'espressione

3. La legge n. 4904/2003 e l'abrogazione del divieto di interposizione di manodopera

“casi necessari” di cui all'articolo 7, comma 2 della legge citata, ha un significato molto ampio.

Ai sensi dell'articolo 7, comma 3 ; mentre l'obbligo retributivo del datore di lavoro continua, l'utilizzatore e il datore di lavoro sono direttamente responsabili in caso di mancato pagamento della retribuzione nel periodo della prestazione lavorativa, del mancato versamento dei contributi e del mancato obbligo di sorveglianza da parte del datore di lavoro. Infatti sia il soggetto utilizzatore che il datore di lavoro hanno una responsabilità solidale verso il lavoratore temporaneo rispetto ai diritti retributivi, contributivi e previdenziali. Il lavoratore temporaneo è, invece, responsabile verso il soggetto utilizzatore per i danni ascrivibile a colpa sua, (come i comportamenti non corretti del dipendente) relativi all'attività e all'ambiente lavorativa. (comma 4)

Ai sensi dell'articolo 7, comma 5, durante il periodo di sciopero presso lo stabilimento del soggetto utilizzatore, il lavoratore non potrà svolgere l'attività lavorativa. Il datore di lavoro, in questo caso, è obbligato ad affidare la mansione ad un lavoratore temporaneo della propria impresa.

D'altro canto è vietata la fornitura di lavoro temporaneo presso unità produttive nelle quali si sia proceduti, entro i 6 mesi precedenti, a licenziamenti collettivi che abbiano riguardato lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce la fornitura di lavoro temporaneo.

A norma della legge n. 4904 del 25 Giugno 2003 in materia di “Ufficio Nazionale di Collocamento” (Türkiye İş Kurumu-İŞKUR) e ai sensi dell'art. 90 della legge n. 4857/2003 sia l'ufficio nazionale di collocamento sia le società private di collocamento autorizzati direttamente dall'Ufficio Nazionale di Collocamento possono esercitare l'attività di intermediazione tra la domanda e offerta di lavoro. La normativa (art. 17 della L. n. 4904), stabilisce i requisiti di ordine generale che devono possedere le persone fisiche e i rappresentanti delle persone giuridiche, ad esempio mai stati condannati, per ottenere l'autorizzazione allo svolgimento di attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro.

Ai fini del rilascio dell'autorizzazione necessaria, le agenzie private devono garantire rilevanti requisiti organizzativi e comportamentali; in particolare, la disponibilità di uffici e di infrastrutture tecniche idonei allo svolgimento dell'attività; adeguate competenze professionali degli operatori ed un capitale versato di almeno 10 miliardi di lire turche.

La validità dell'autorizzazione è di tre anni. L'Ufficio Nazionale di Collocamento, su richiesta scritta del soggetto autorizzato almeno un mese prima della data di scadenza , rinnova l'autorizzazione per il periodo di tre anni subordinatamente alla verifica dei requisiti richiesti all'iniziazione e della garanzia bancaria supplementare. Il compito di vigilanza e controllo é affidata all'Ufficio Nazionale di Collocamento, che la esercita attraverso i propri ispettori di lavoro.

L' Ufficio Nazionale di Collocamento ha il diritto di non rinnovare oppure revocare l'autorizzazione nei seguenti casi previsti nella legge citata;

- Qualora entro 18 mesi dalla data di rilascio o di rinnovo dell'autorizzazione l'agenzia non sia effettuato l'attività di interposizione,
- qualora sia verificato che l'agenzia non possiede ormai dei requisiti per il rilascio o il rinnovo dell'autorizzazione,

4. Le Agenzie Private di Collocamento e L'attività di Somministrazione di Lavoro

-quando l'interposizione avvenga al fuori delle condizioni di cui l'articolo 19, comma 1 e 2 cioè, in casi di eventuale inosservanza del trattamento dei dati personali, del trattamento di non percepire compensi da parte del lavoratore, nonostante l'avviso scritto da parte dell'Ufficio Nazionale di Collocamento oppure,

-quando i contratti di lavoro vengano stipulati al fuori delle condizioni di cui l'articolo 19, comma 3, lettere (a), (b), (c) cioè, chi esiga o comunque percepisca compensi da parte del lavoratore; chi assume il lavoratore a condizione di non essere sindacalizzato o di ricevere uno stipendio inferiore quella minima legale o di lavorare illegalmente; chi limita la facoltà dei lavoratori e dei datori di lavoro di usufruire dei servizi offerti da altre agenzie.

Ai sensi dell'articolo 19 della legge citata, é vietato percepire compensi da parte del lavoratore per i servizi offerti dalle agenzie, salvo alcune categorie di lavoro e per le professioni esecutive per l'amministrazione e gestione stabiliti dal Regolamento delle Agenzie Private di Collocamento.

A quanto pare, la legge n.4904/2003 definisce i principi ed i criteri generali e delega l'Ufficio Nazionale di Collocamento ad emanare un regolamento speciale. Infatti, a norma della legge citata, le procedure e le modalità di monitoraggio e di funzionamento delle agenzie private di collocamento, oltre quelle di autorizzazione e di selezione, sono stati stabiliti con il Regolamento delle Agenzie Private di Collocamento, il quale é entrata in vigore il 19 Febbraio 2004.

Dopo l'approvazione della legge n. 4904, L'Ufficio Nazionale di Collocamento ha autorizzato circa 168 aziende di qui quattro sono tenuti a cessare l'attività da parte dell'Ufficio Nazionale di Collocamento (IŞKUR). D'altra parte, è noto che molti di più, circa 500 agenzie, operano nel settore senza una licenza². Tuttavia in pratica, una quantità significativa di agenzie private (di cui alcune autorizzate ed alcune no) offrono, pure, soluzioni temporanee mediante la somministrazione di lavoro ovvero, "il rapporto di lavoro temporaneo" come viene nominato dalla L. n.4857/2003.

E' opinione di chi scrive che l'esercizio professionale dell'attività di fornitura di lavoro temporaneo, attualmente, non ha un base legale nonostante la disposizione nell'articolo 7, secondo cui "un datore di lavoro, puo porre temporaneamente il lavoratore a disposizione di un altro soggetto diverso dal datore di lavoro per esecuzioni di un'attività simile a quella corrente". La dottrina appare divisa sul questo punto:alcuni sostengono la possibilità di concludere i contratti di lavoro temporaneo ai sensi dell'articolo 7 della legge citata, mentre altri (giurisprudenza e parte della dottrina) la negano ed accettano, pure, la mancanza di una struttura legale³.

Se, infatti, il legislatore avrebbe l'intenzione di legalizzare le agenzie di somministrazione di lavoro, non avrebbe eliminato l'articolo 93 del disegno di legge citato. D'altro canto, anche se si accetta che l'esercizio professionale dell'attività di fornitura di lavoro é ammissibile ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 4857/2003 ci dovrebbe essere una normativa in materia che regola le attività di queste agenzie per evitare gli abusi e sfruttamenti da parte di datori di lavoro.

D'altronde, oggi, le società private di collocamento oltre i servizi di consulenza di

direzione ed organizzazione aziendale specifica e le attività di interposizione e intermediazione di manodopera, pongono per un periodo predefinito a disposizione i propri lavoratori di un'altra impresa che ne utilizzi la prestazione lavorativa. Le agenzie private di collocamento esecutano l'attività di somministrazione di lavoro a tempo determinato in particolare, nei casi di sostituzione del personale assente per congedi annuali retribuite, per congedi di maternità, per una malattia grave, per il servizio militare o per la formazione professionale e nei periodi di picchi produttivi non previsti.

Le qualifiche professionali per cui i lavoratori temporanei vengono assunti, sono seguenti;

- Addetta ricezione e centralino telefonico, segreteria professionale
- Operatori/operatrici dell'inserimento di dati (data entry), di call center e di tele-marketing,
- Personale di supporto ai vari dipartimenti specialmente nei periodi di picchi produttivi,
- Personale di vendita, marketing, commercio, e hostess qualificate per animazione stand e per la promozione,
- Operai per i lavori di magazzino, imballo, etichettatura e controllo qualità,
- Specialisti nel contesto di lavori a base di un progetto speciale,
- Guida/tassista
- Impiegati esecutivi d'ufficio,
- Specialisti di contabilità e di finanzia, di importazione ed esportazione, di risorse umane e altri esperti per eseguire i lavori permanenti.

5. Conclusione

Fra le agenzie private di collocamento che esercitano l'attività di fornitura di lavoro temporaneo spiccano per prima quelle multinazionali come Adecco, Manpower, KRM-Vendior Temporary e poi altri nazionali come Sors, Detam, Piramit Interim, EPS (Ekspres Personel Servis), HRM.

Dal punto di vista del lavoratore interinale "volontario" questo tipo di rapporto permette di lavorare per periodi brevi e brevissimi anche a chi abbia altri impegni (ad esempio carichi di famiglia o impegni di studi); mentre per i lavoratori interinali "involontari" cioè quelli che accettano il lavoro temporaneo solo per la mancanza di un lavoro stabile, rappresenta un canale di accesso al mercato del lavoro. Dal lato delle imprese, invece, discende dall'esigenze di sostituire lavoratori assenti; di rispondere a picchi di produzione, di ottenere personale qualificato a fronte di esigenze specialistiche di breve periodo⁴. Il lavoro temporaneo oltre questi vantaggi esercita un ruolo molto importante per il mercato del lavoro in generale, evitando il ricorso al lavoro nero e riducendo le evasioni fiscali.

Prendendo in considerazione sia il processo di integrazione nell'UE sia le esigenze urgenti del mercato del lavoro turco è opportuno legalizzare l'esercizio professionale dell'attività di fornitura di lavoro temporaneo. Infine, dal momento che il collocamento privato e la fornitura di lavoro temporaneo costituiscono due istituti giuridici distinti⁵ e le agenzie private di collocamento sono state solo di recente legalizzate in Turchia, occorre emanare una nuova normativa incentrata esclusivamente sulla fornitura di lavoro temporaneo.

¹ La commissione, a proposito dell'art. 93, era ispirato dalla normativa italiana soprattutto dalla Legge n. 196 / 1997, art. 1 – 11.

² Pembe Candaner, "Daha Gidilecek Uzun Bir Yol Var...", *Tisk İşveren Dergisi*, Cilt 43, Sayı 12, Eylül 2005, p.28.

³ Toker Dereli, "Batı Avrupa'daki Uygulamalar Işığında Dönemsel (Geçici) Çalışma Ve Türkiye Üzerinde Düşünceler", *Tisk İşveren Dergisi*, Cilt 43, Sayı 12, Eylül 2005, p. 31 e Namık Ata, "Özel Bürolar Geçici İstihdam İçin Aracılık Yapabilmeli", *Tisk İşveren Dergisi*, Cilt 43, Sayı 12, Eylül 2005, p.26.

⁴ Andrea Montanino, Paolo Sestito, "Le molte funzioni del lavoro interinale in Italia: da Strumento di flessibilità a contratto di prova", *Rivista di Politica Economica*, Marzo-Aprile 2003, pp. 118-119.

⁵ Michele Tiraboschi, "L'intermediazione privata: un mercato poco trasparente", *Diritto&Pratica del Lavoro*, n.9, 2000, p.657.