ebitemp
ente bilaterale per il lavoro temporaneo

forma.temp

ADAPT
www.adapt.it

# PER UNA FLESSIBILITÀ SICURA: STORIA E FUTURO DELLA SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO

## RAPPORTO FINALE


A cura di:

**Emmanuele Massagli**
*Presidente di Adapt, Senior researcher Adapt*

**Giulia Rosolen**
*Senior researcher Adapt*

**Silvia Spattini**
*Direttore di Adapt, Senior researcher Adapt*



BOOKLAB

novembre 2015

Tutti i diritti riservati
© 2017 Ebitemp

Grafica e stampa: Digitalia Lab
Via Giacomo Peroni, 130 - Roma

BOOKLAB

Edizioni Booklab
www.booklab.it

ISBN: 9788897401469

ebitemp
ente bilaterale per il lavoro temporaneo

forma.temp

ADAPT
www.adapt.it

# PER UNA FLESSIBILITÀ SICURA: STORIA E FUTURO DELLA SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO

BOOKLAB

novembre 2015

# INDICE

*Executive summary* ..... 7

Parte I
**L'INQUADRAMENTO DEL FENOMENO E L'EVOLUZIONE NORMATIVA DELLA SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO**

**1.** L'inquadramento del fenomeno: i numeri del lavoro in somministrazione e del settore della somministrazione ..... 13

**2.** La definizione della fattispecie: il lavoro in somministrazione ..... 15

**3.** Il quadro regolatorio internazionale e la direttiva europea 2008/104/CE in materia del lavoro tramite agenzia ..... 17

**3.1.** Finalità della direttiva 2008/104/CE ..... 19

**3.2.** Definizioni e campo di applicazione ..... 19

**3.3.** Il principio di parità di trattamento ..... 20

**3.4.** Il riesame delle restrizioni e dei divieti al lavoro tramite agenzia ..... 21

**3.5.** La tutela dell'accesso all'occupazione e alla formazione ..... 22

**3.6.** La rappresentanza dei lavoratori tramite agenzia e l'informazione delle rappresentanze sindacali aziendali ..... 23

**3.7.** La trasposizione della direttiva ..... 23

**4.** Le regolamentazioni nazionali della somministrazione di lavoro in Europa ..... 25

**4.1.** I diversi modelli di regolazione ..... 25

**4.2.** L'evoluzione delle normative nazionali ..... 27

**4.3.** Restrizioni all'entrata nel mercato della somministrazione: i sistemi di autorizzazione ..... 28

© 2015 ADAPT University Press

**4.4.** Restrizioni al ricorso alla somministrazione di lavoro: causali di ricorso al lavoro tramite agenzia e divieti ..... 29

**4.5.** Altre restrizioni: la durata della somministrazione di lavoro ..... 31

**4.6.** I contratti nell'ambito della somministrazione di lavoro ..... 32

**4.6.1.** Il contratto di somministrazione di lavoro ..... 32

**4.6.2.** Il contratto di lavoro nell'ambito della somministrazione ..... 32

**4.7.** Ripartizione di diritti e obblighi fra fornitore di manodopera e utilizzatore ..... 33

**4.8.** Trattamento economico e normativo e parità di trattamento ..... 34

**4.9.** L'accesso all'occupazione permanente e la formazione ..... 35

**4.10.** I diritti collettivi e l'informazione delle rappresentanze sindacali aziendali ..... 36

**4.11.** La contrattazione collettiva ..... 37

**4.12.** Il regime sanzionatorio ..... 38

Parte II

**IL RUOLO DELLE AGENZIE NELL'IMPLEMENTAZIONE DELLE POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO**

**1.** Le agenzie per il lavoro nell'attuazione delle politiche per il lavoro ..... 41

**2.** La somministrazione di lavoro come politica attiva ..... 44

**3.** *Garanzia Giovani*: un'opportunità per sviluppare la funzione intermediativa delle agenzie per il lavoro ..... 55

**4.** Agenzie per il lavoro e leve per il *placement* dei giovani ..... 57

**5.** L'inserimento dei lavoratori svantaggiati attraverso la somministrazione ... 61

**6.** Le agenzie per il lavoro e la ricollocazione dei disoccupati ..... 62

**7.** Le agenzie per il lavoro e l'assunzione dei disabili ..... 64

© 2015 ADAPT University Press

Parte III

## PROSPETTIVE DI EVOLUZIONE DELLA SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO. CONCLUSIONI

**1.** La somministrazione di lavoro: la «flessibilità sicura» ..... 65

**1.1.** Le tutele e la sicurezza nella somministrazione ..... 66

**2.** L'evoluzione del quadro regolatorio della somministrazione di lavoro nel contesto italiano ..... 71

**3.** Il sindacato e la somministrazione di lavoro ..... 75

**3.1.** L'evoluzione storica del giudizio ..... 75

**3.2.** Il sindacato e la somministrazione dopo pacchetto Treu e legge Biagi ..... 77

**3.3.** La creazione dei sindacati di settore e la contrattazione collettiva ..... 78

**3.4.** Il sindacato e la somministrazione ai tempi del Jobs Act: la voce diretta di CGIL, CISL e UIL ..... 79

**4.** Il ruolo delle agenzie per il lavoro nel mercato quale leva per la valorizzazione del capitale umano: prospettive di sviluppo ..... 80

Appendice I

## LE INTERVISTE AL SINDACATO

**a.** Intervista ad Andrea Borghesi - Segretario nazionale NIdiL CGIL ..... 87

**b.** Intervista a Ivan Guizzardi - Segretario generale FELSA CISL ..... 91

**c.** Intervista a Lucia Grossi - Segretario generale UILTEMP UIL ..... 93

Appendice II

## FOCUS: LA SOMMINISTRAZIONE IN AGRICOLTURA

**1.** Contesto ..... 97

**1.1.** Andamento dell'economia agricola ..... 97

**1.2.** Aspetti socio economici collegati all'attività agricola ..... 98

**1.3.** La somministrazione di lavoro nel settore agricolo ..... 99

**2.** La somministrazione di lavoro in agricoltura dopo il Jobs Act ..... 100

**3.** Un codice di condotta per la crescita del settore..... 103

**4.** Giovani e lavoro in agricoltura: una leva per lo sviluppo del settore ..... 104

*Notizie sugli autori* ..... 97

© 2015 ADAPT University Press

# Executive summary

## 1. L'inquadramento del fenomeno e l'evoluzione normativa della somministrazione di lavoro

La diffusione del lavoro tramite agenzia in Europa registra una elevata differenziazione tra i Paesi, variando da Stati come il Regno Unito, dove il tasso di penetrazione è del 3,9%, ad altri, come Grecia, Lituania e Romania, ancora ferme allo 0,2%. Le missioni risultano essere brevi: il 25% delle missioni nel mondo dura meno di un mese, il 19% tra uno e tre mesi, il 48% superiore a tre mesi.

In Italia, il 20% delle missioni ha una durata inferiore a un mese e il 30% supera i tre mesi; la maggior parte delle missioni, il 50%, dura tra uno e tre mesi.
Il prevalente utilizzo del lavoro in somministrazione è nel settore privato (77,6%) e in imprese di medio-grandi dimensioni (il 60% circa).
Quanto al profilo professionale richiesto, si registra una maggioranza di lavoratori inseriti in professioni non qualificate (37,4%, per lo più si tratta di operai generici) del comparto industriale (il 55% circa nell'industria metalmeccanica); seguono gli impiegati (22,4%: per lo più si tratta di impiegati amministrativi e impiegati a diretto contatto con l'utenza) e gli operai specializzati (27% circa, 12,5% nel comparto metalmeccanico); solo all'ultimo posto troviamo i lavoratori inseriti in professioni tecniche ed intellettuali per lo più nel settore sanitario e informatico.

Nell'ordinamento italiano la somministrazione di lavoro è disciplinata dal recentissimo decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, ed è una forma di utilizzazione del lavoro altrui che si conforma come una relazione trilaterale

© 2015 ADAPT University Press

nell'ambito della quale un fornitore professionale di manodopera (agenzia debitamente autorizzata dal Ministero del lavoro) mette a disposizione dell'effettivo utilizzatore della prestazione lavorativa uno o più lavoratori suoi dipendenti, i quali, per l'intera durata della missione, svolgono la propria attività nell'interesse e sotto la direzione e il controllo dell'utilizzatore. Lo schema trilaterale si basa su due distinti contratti: un contratto di lavoro subordinato tra l'agenzia e il lavoratore e un contratto commerciale di prestazione di servizi tra l'agenzia e l'utilizzatore.

L'Italia è stata uno degli ultimi Paesi europei a legiferare in materia di contratto tramite agenzia. Un passo importante in questa direzione è stata l'approvazione della convenzione ILO (International Labour Office) sulle agenzie private per il lavoro n. 181 del 1997 e della relativa raccomandazione n. 188 del 1997, con le quali si è superato l'atteggiamento di sfavore nei confronti delle agenzie private per l'impiego e riconosciuto il loro ruolo positivo «ai fini di un buon funzionamento del mercato del lavoro».
Da questi interventi discendono le prime regolazioni normative del lavoro prima definito "interinale" e poi "tramite agenzia": la legge 24 giugno 1997, n. 196 (pacchetto Treu) e il decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276 (legge Biagi).
Nel 2012 il nostro Paese ha adottato la direttiva 2008/104/CE. Tale direttiva disciplina le condizioni di lavoro e di occupazione del lavoratore somministrato, in particolar modo regolando il principio della parità di trattamento dei lavoratori in somministrazione presso le imprese utilizzatrici rispetto ai dipendenti diretti delle imprese utilizzatrici (principio da subito presente nel nostro ordinamento).

La citata direttiva non è riuscita a realizzare compiutamente il duplice obiettivo prefissato dalla Commissione europea: da un lato migliorare la tutela dei lavoratori tramite agenzia e, dall'altro, favorire una regolazione non eccessivamente restrittiva con l'obiettivo di «contribuire efficacemente alla creazione di posti di lavoro». Se il primo intento è stato conseguito, il secondo è ancora da compiersi. A questo proposito sono classificabili come "liberali" rispetto alla regolazione della somministrazione gli ordinamenti dei Paesi anglosassoni (Regno Unito e Irlanda), mentre sono "tendenzialmente liberali" i Paesi nordici (Danimarca, Finlandia, Svezia) e l'Olanda, dove i vincoli legali sono circoscritti e prevale una regolamentazione di fonte contrattuale.

Sono discipline "restrittive" o "tendenzialmente restrittive" quelle dei Paesi dell'Europa continentale, meridionale e orientale (Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Ungheria). In questi ordinamenti sono presenti regolamentazioni della somministrazione di lavoro vincolanti, sia con riferimento ai casi di ricorso alla somministrazione, sia alla tutela dei lavoratori coinvolti nello schema trilaterale. Con diversi gradi di rigidità e severità delle discipline, si possono evidenziare alcuni profili comuni che riguardano la presenza di procedure di autorizzazione per l'esercizio dell'attività di somministrazione, divieti e restrizioni all'utilizzo della somministrazione, particolari tutele nei confronti dei lavoratori.

## 2. Il ruolo delle agenzie nell'implementazione delle politiche attive del lavoro

L'Italia, quindi, è ancora uno dei Paesi il cui impianto normativo risulta essere classificabile come "restrittivo". Proprio per superare questa rigidità gli ultimi interventi legislativi, in particolare il c.d. Jobs Act, hanno ricercato soluzioni nuove in termini di semplificazione della somministrazione di lavoro e, più in generale, delle c.d. politiche attive.
Nel nostro Paese è compito delle Regioni definire le priorità e gli indirizzi operativi di politica del lavoro. I soggetti privati accreditati (quindi anche le agenzie per il lavoro accreditate) possono collaborare nella erogazione dei servizi e nella implementazione delle politiche attive per il lavoro, contribuendo ad una maggiore trasparenza ed un migliore funzionamento del mercato del lavoro.
In attesa dell'entrata in vigore del nuovo articolo 117 della Costituzione, che torna ad attribuire allo Stato la competenza esclusiva in materia di politiche attive per il lavoro, il Governo centrale ha il compito di fissare gli indirizzi generali e in particolare i livelli essenziali delle prestazioni che debbono essere erogate su tutto il territorio nazionale.
Il decreto legislativo n. 150/2015 esplicita la possibilità che l'erogazione dei servizi al lavoro non sia soltanto realizzata direttamente mediante i centri per l'impiego (coordinati dalle Regioni), ma anche indirettamente attraverso il coinvolgimento dei soggetti privati accreditati. Tale concessione è esercitabile secondo due differenti modelli, entrambi presenti nelle Regioni italiane: uno

© 2015 ADAPT University Press

basato sulla cooperazione/integrazione tra operatori pubblici e privati e uno basato sulla competizione tra pubblico e privato in un regime di quasi mercato.

Quale che sia il modello adottato, gli studi nazionali e internazionali evidenziano la capacità delle agenzie del lavoro di operare virtuosamente nel mercato del lavoro e il ruolo della somministrazione come strumento di politica attiva, capace di integrare flessibilità e sicurezza, in un equilibrio win win per le persone e per le imprese: la somministrazione può costituire, da un lato, un ponte capace di accompagnare le persone tra una fase e un'altra della propria vita e, dall'altro, un bacino occupazionale a cui le aziende possono attingere per rispondere con efficacia a nuovi bisogni e competenze richieste dalla produzione e dal mercato.
Con l'obiettivo di facilitare le transizioni occupazionali dei giovani e di rafforzare il ruolo di supporto svolto in tal senso dalle agenzie per il lavoro, lo strumentario di cui le agenzie dispongono si è rafforzato notevolmente, soprattutto negli ultimi anni. Esse possono promuovere tirocini, attivare apprendistati e beneficiare di particolari benefici economici e normativi collegati alla somministrazione sia a tempo determinato sia a tempo indeterminato.
Le agenzie sono inoltre chiamate a svolgere un ruolo rilevante rispetto all'attivazione dei soggetti disoccupati percettori dell'assegno individuale di ricollocazione, come disciplinato dall'articolo 23 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150. Con tale assegno, il disoccupato potrà rivolgersi ad un'agenzia per il lavoro, ad un ente accreditato ovvero ad un centro per l'impiego pubblico, per "acquistare" un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro.

## 3. La "flessicurezza" della somministrazione di lavoro

È noto come la globalizzazione, i cambiamenti tecnologici, la crescente competitività internazionale e le fluttuazioni dei mercati abbiano costretto le imprese a sviluppare nuove modalità di organizzazione del lavoro e della produzione, basate principalmente sulla capacità di adattarsi alle diverse fasi e ai veloci cicli del mercato. Conseguentemente le aziende necessitano di modalità flessibili di regolazione del rapporto di lavoro, poiché il paradigma del lavoro subordinato a tempo pieno ed indeterminato è difficilmente adattabile alle nuove esigenze di elasticità e versatilità espresse dalle aziende.

La somministrazione di lavoro, tuttavia, non soddisfa soltanto le necessità di flessibilità delle imprese, ma anche quelle dei lavoratori, la loro esigenza di conciliare la vita privata e la vita professionale. Nell'ambito della somministrazione i lavoratori possono trovare condizioni sostenibili di lavoro, coerenti con le necessità orarie, turnistiche, emergenziali.
Per questo la somministrazione di lavoro è identificata come forma "sicura" e "protetta" di lavoro rispetto alle altre tipologie contrattuali considerate "atipiche": il lavoro tramite agenzia ha connaturati, accanto ai profili della flessibilità, i profili della sicurezza, consistenti nella parità di trattamento, nei diritti collettivi, nell'informazione delle rappresentanze sindacali circa l'utilizzo della somministrazione nell'azienda, nel co-impiego (ripartizione di diritti e obblighi fra somministratore e utilizzatore), nella formazione per l'occupabilità, nel supporto alla ricollocazione e nelle tutele offerte attraverso gli enti bilaterali.

## 4. Prospettive evolutive

Il lavoro tramite agenzia è stato introdotto nel nostro ordinamento con l'obiettivo di modernizzare il diritto del lavoro, guardando al lavoro futuro. Proprio con l'intento di progettare una "riforma sociale", la legge Biagi, proseguendo, ma al contempo innovando, il sentiero tracciato dal pacchetto Treu, aveva definito la fisionomia di questo promettente sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro con una chiara e propulsiva tensione verso il futuro.
Oggi, dopo il Jobs Act, le tendenze relative al mercato del lavoro indicano la flexsecurity, le politiche attive e la somministrazione come le strade da seguire per la compiuta modernizzazione del mercato del lavoro e la creazione di valore sociale condiviso.
L'abrogazione delle collaborazioni a progetto contenuta nell'articolo 52 del decreto legislativo n. 81/2015 ha determinato un vuoto normativo per circa 503.000 collaboratori, dei quali circa la metà non avrà modo di regolarsi tramite contratto collettivo e quindi dovrà trovare una disciplina diversa di regolazione del singolo rapporto di lavoro. Nell'ordinamento italiano la forma subordinata più capace di rispondere alle esigenze di flessibilità tipica di questo tipo di parasubordinazione è proprio la somministrazione di lavoro.
La stessa, in forza della assenza di limiti confermata dallo stesso decreto legislativo, si candida anche a sostituire il più vincolato contratto a tempo

© 2015 ADAPT University Press

determinato come strumento di gestione dei picchi di lavoro, dei lavori affidati con bandi a termine, per le sostituzioni e per la "prova" dei futuri dipendenti.
È invece il decreto legislativo n. 150/2015 ad assegnare un ruolo centrale alle agenzie per il lavoro nella fluidificazione del mercato, nella intermediazione, nella ricollocazione: più in generale nella gestione delle politiche attive. La politica attiva è ingrediente essenziale del nuovo paradigma della "flessicurezza". Gli interventi in materia di licenziamento, tipologie contrattuali, mansioni e videosorveglianza hanno introdotto nel nostro ordinamento massicce dosi di flessibilità, tanto in uscita quanto in entrata, e durante la gestione del rapporto di lavoro. Questa nuova flessibilità (flex) deve necessariamente essere controbilanciata da ammortizzatori sociali efficienti e, soprattutto, politiche attive capaci di accompagnare la persona nei periodi di non lavoro o in ingresso nel mercato del lavoro (security). Per questo il ruolo di tutta la filiera della Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro (articolo 1, decreto legislativo n. 150/2015) e, quindi, delle agenzie per il lavoro sarà centrale per garantire il successo non solo del Jobs Act, ma dell'intera opera di modernizzazione del diritto del lavoro italiano in atto.
Il futuro degli operatori nel mercato del lavoro giocherà, infine, anche sulla loro capacità di presidiare le transizioni occupazionali dei giovani e quindi tipicamente quelle che conducono dalla scuola al lavoro. Laddove ciò già accade (Austria, Germania e Paesi Bassi) il settore è più forte e competitivo, l'indice di penetrazione è più elevato, più lunghe sono le missioni e più elevati i profili professionali somministrati. Anche questo spazio è ora aperto nella normativa italiana, che con la legge c.d. La Buona Scuola (legge 13 luglio 2015, n. 107) prova a orientare il sistema scolastico e formativo verso l'integrazione tra scuola e lavoro e verso un maggiore ricorso al contratto di apprendistato di primo livello. Si tratta di novità alle quali le imprese difficilmente potranno accedere senza l'assistenza di intermediari specializzati e capaci di selezionare e formare i giovani secondo le esigenze delle imprese.
Una ulteriore sfida per un settore, quello delle agenzie per il lavoro, che, diventato "maggiorenne" (è regolato nel nostro ordinamento da diciotto anni), è chiamato a una maturazione che lo renda attore protagonista delle politiche del lavoro.

Parte I

# L'inquadramento del fenomeno e l'evoluzione normativa della somministrazione di lavoro

## 1. L'inquadramento del fenomeno: i numeri del lavoro in somministrazione e del settore della somministrazione

A livello internazionale per misurare la diffusione della somministrazione di lavoro viene utilizzato l'indice indicato come tasso di penetrazione che misura il rapporto tra il numero di lavoratori tramite agenzia (*full-time equivalents*) e il totale dei lavoratori occupati[1].

Nel 2013[2], in Europa, il tasso medio di penetrazione del lavoro tramite agenzia era dell'1,7%, contro un 1,6% mondiale e 2,1% negli Stati Uniti[3], in crescita rispetto agli anni precedenti, avendo registrato l'1,2% nel 2012, l'1,4% nel 2011, l'1,2% nel 2010 e l'1,1% nel 2009, in evidente ripresa.

L'Italia ha registrato nel 2013 un tasso di penetrazione pari all'1,2%, in crescita rispetto agli anni precedenti in cui il settore ha risentito della crisi economica e nei quali il tasso di penetrazione non è salito oltre l'1% (0,7% nel 2009, 0,9% nel 2010, 1,0% nel 2011 e 0,9% nel 2012).

---

[1] Più nel dettaglio il tasso di penetrazione è calcolato come il numero medio giornaliero di lavoratori tramite agenzia (*full-time equivalents*) – forniti dalle associazioni nazionali rappresentanti le agenzie, associate a CIETT – diviso per i lavoratori occupati secondo la definizione dell'OIL, ossia lavoratori dipendenti e lavoratori autonomi, cfr. Ciett, *Economic Report*, 2015, p. 80.

[2] Nel rapporto Ciett, *Economic Report*, 2015, i dati disponibili al tasso di penetrazioni sono relativi al 2013.

[3] Cfr. Ciett, *Economic Report*, 2015, p. 6.

© 2015 ADAPT University Press

In Europa, a prescindere dall'andamento degli ultimi anni fortemente influenzato dalla crisi economica, la diffusione del lavoro tramite agenzia registra una elevata differenziazione tra i Paesi, variando da Stati come il Regno Unito, che registrava nel 2013 un tasso di penetrazione del 3,9%, ad altri come Grecia, Lituania e Romania, 0,2%. Avevano un tasso di penetrazione superiore alla media europea, oltre al Regno Unito, Ungheria (2,6%), Olanda e Lussemburgo (2,5%), Germania (2,1%), Francia (2%), Austria e Belgio (1,8%). Poco sotto alla media, con l'1,5%, si collocava la Svezia. Di poco sopra all'1%, Italia, Polonia e Norvegia con l'1,2%, la Finlandia con 1,1%. Avevano un tasso di penetrazione sotto all'1%: Repubblica Ceca, 0,9%; Croazia, Danimarca, Estonia, 0,6%; Spagna, 0,5%; Grecia, Lituania, Romania, 0,2%; per l'Irlanda l'ultimo dato disponibile è del 2012, quando il tasso di penetrazione era dell'1,4%; per il Portogallo il dato è del 2011, all'1,7%; mentre per Slovacchia e Slovenia gli ultimi dati sono del 2010, quando facevano segnare rispettivamente 0,8% e 0,5%.
Con riferimento alla distribuzione per genere dei lavoratori tramite agenzia, è facile notare come essa sia correlata al tessuto economico di ogni Paese. Infatti, nelle economie in cui il settore dei servizi è più ampio prevale la componente femminile tra i lavoratori tramite agenzia (Finlandia 66%; Ungheria 57%; Estonia 55%, Regno Unito, 55%, Grecia, 54%, Norvegia, 53%). Al contrario, i Paesi con economie industriali contano una quota maggiore di uomini (Austria, 79%; Svizzera, 75%, Francia, 73%; Germania, 70%). L'Italia, con 55% uomini e 45% donne, e l'Olanda, con 59% uomini e 41%, sono i Paesi in cui la differenza di genere tra i lavoratori tramite agenzia è minima, oltre a Danimarca, Romania, Repubblica Ceca, Svezia, dove si registra il 50% di uomini e il 50% di donne.
Con riferimento alla distribuzione per età, a livello mondiale il 65% dei lavoratori tramite agenzia ha una età inferiore ai 30 anni. È evidente che nei Paesi in cui prevale la quota di lavoratori sotto i 30 anni, il lavoro tramite agenzia è un buono strumento per l'accesso al mercato del lavoro, mentre nei mercati più maturi (e dove la componente di popolazione adulta prevale), come in Giappone (37% *under* 30 e 63% *over* 30), Usa (33% *under* 30 e 67% *over* 30), ma anche in Italia (43% *under* 30 e 57% *over* 30) e Germania (37% *under* 30 e 63% *over* 30), prevalgono lavoratori adulti. La distribuzione per età può dipendere dalla composizione generale per età degli occupati (per esempio è noto che in Italia i giovani occupati sono una percentuale limitata), ma anche

dal fatto che il lavoro tramite agenzia è comparabile ad altre forme di lavoro subordinato[4].

Di particolare interesse per comprendere l'utilizzo della somministrazione di lavoro nei diversi Paesi sono i dati riguardanti la durata delle missioni. In generale, le missioni risultano molto brevi, infatti i dati a livello internazionale rilevano la durata inferiore a un mese, tra uno e tre mesi e oltre i tre mesi. La media mondiale vede il 25% delle missioni inferiori al mese, il 19% tra uno e tre mesi e il 48% superiore a tre mesi. Il Paese con la percentuale maggiore di missioni con durata oltre i tre mesi è la Germania, dove solo il 2% delle missioni è inferiore a un mese, il 9% tra uno e tre mesi e l'89% con una durata oltre i tre mesi. In Paesi con Spagna e Francia prevalgono nettamente le missioni inferiori al mese (Spagna: 73% inferiore al mese, 19% tra uno e tre mesi, 8% superiori a tre mesi; Francia (2012): 92% inferiore al mese, 5% tra uno e tre mesi, 3% superiori a tre mesi). In Italia, il 20% delle missioni ha una durata inferiore a un mese e il 30% supera i tre mesi, ma la maggior parte delle missioni, il 50%, dura tra uno e tre mesi. L'Italia si trova pertanto in una posizione intermedia, con la possibilità di aumentare le durate delle missioni.

Di grande importanza, poi, per la rappresentazione del settore della somministrazione sono i dati relativi al fatturato. In Italia le agenzie di somministrazione per la specifica attività hanno fatturato nel 2013 6,2 miliardi di euro[5] (+8,8% rispetto all'anno precedente) e 5,7 miliardi di euro nel 2012. Il fatturato italiano nel settore della somministrazione di lavoro nel 2013 è pari al 5,7% del fatturato europeo e al 2,2% del fatturato mondiale. Considerando che Francia, Germania e Regno Unico hanno un fatturato per la somministrazione che raggiunge rispettivamente il 15%, il 20% e il 30% del totale del fatturato europeo, è verosimile che il consolidamento della fattispecie (la somministrazione in questi Paesi è di più antica introduzione), tra gli altri profili, porti una diffusione dell'utilizzo della somministrazione di lavoro.

## 2. La definizione della fattispecie: la somministrazione di lavoro

La somministrazione di lavoro è disciplinata nell'ordinamento italiano dal decreto legislativo n. 81/2015 ed è una forma di utilizzazione del lavoro altrui che si caratterizza per essere una relazione trilaterale nell'ambito della quale un fornitore professionale di manodopera (agenzia debitamente autorizzata dal Ministero del lavoro) mette a disposizione dell'effettivo utilizzatore della

[4] Cfr. Ciett, *Economic Report*, 2015, p. 59.
[5] Cfr. Ciett, *Economic Report*, 2015, p. 16.

© 2015 ADAPT University Press

prestazione lavorativa uno o più lavoratori suoi dipendenti, i quali, per l'intera durata della missione, svolgono la propria attività nell'interesse e sotto la direzione e il controllo dell'utilizzatore. Lo schema trilaterale si basa su due distinti contratti: un contratto di lavoro subordinato tra l'agenzia e il lavoratore e un contratto commerciale di prestazione di servizi tra l'agenzia e l'utilizzatore.

Tradizionalmente, nella letteratura internazionale tale schema trilaterale veniva denominato *Temporary work in the strict sense* e *travail intérimaire*[6], da cui in italiano i termini «lavoro temporaneo» e «lavoro interinale», espressione, quest'ultima, molto diffusa, utilizzata anche in dottrina, ma prevalentemente di uso atecnico, mediatico e divulgativo[7], mai entrata nella legislazione. Infatti, nel 1997, tipizzando la fattispecie della fornitura professionale di manodopera, la legge n. 196/1997 l'ha definita come fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, dove l'elemento della temporaneità della fornitura connotava la fattispecie. Nel 2003, con la ridefinizione della disciplina ad opera del decreto legislativo n. 276/2003, il Legislatore definisce a livello normativo la fornitura professionale di manodopera come somministrazione di lavoro. La modifica del nome della fattispecie è stata necessaria perché con la nuova disciplina veniva superato l'elemento della temporaneità che era connaturata nella normativa del 1997. Infatti, con il decreto legislativo n. 276/2003 viene disciplinata non soltanto la somministrazione di lavoro a tempo determinato, ma anche quella a tempo indeterminato.

In un'ottica comparata, fino all'entrata in vigore della direttiva europea 2008/104/CE del 19 novembre 2008, non esistevano definizioni della fattispecie condivise a livello internazionale o comunitario: come sopra anticipato, l'espressione più diffusa era *temporary work*. Con la direttiva, sono invece diventate disponibili definizioni normative condivise quanto meno a livello comunitario.

Nelle prime proposte di direttiva europea erano presenti le definizioni di «lavoro temporaneo» (*temporary work*) e di «lavoratore temporaneo» (*temporary worker*) che, appunto, evidenziavano la temporaneità del rapporto di lavoro e della missione. Nella versione definitiva della direttiva europea non compare l'espressione *temporary work*, mentre *temporary worker* è stato sostituito dalla definizione di *temporary agency worker*. In questo modo, il

[6] Cfr. R. Blanpain, *Comparative Report*, in R. Blanpain (ed.), *Temporary Work and Labour Law of the European Community and Member States*, Kluwer, Deventer-Boston, 1993, p. 3, p. 5.

[7] In modo atecnico per riferirsi alla fornitura professionale di manodopera vengono utilizzare anche, tra le altre, le espressioni *leasing* di manodopera e lavoro in affitto.

lavoratore viene qualificato non tanto o non solo per la temporaneità del rapporto, ma piuttosto per il legame con l'agenzia. L'elemento della temporaneità non è quindi scomparso. Infatti, anche la stessa agenzia viene definita come *temporary-work agency*, cioè agenzia di lavoro temporaneo, e nelle definizioni[8] si sottolinea la caratteristica della temporaneità della missione del lavoratore inviato dall'agenzia presso l'impresa utilizzatrice.
Le locuzioni *temporary-work agency* e *temporary agency worker* sono diventate, nella traduzione italiana della direttiva, «agenzia interinale» e «lavoratore tramite agenzia interinale». L'utilizzo dell'aggettivo «interinale» ignora completamente la terminologia legale utilizzata in Italia per rappresentare tale fattispecie. Infatti, come sopra accennato, il termine «interinale» non è mai stato utilizzato a livello normativo, neanche dalla legge n. 196/1997, quando la fornitura di manodopera era caratterizzata dalla temporaneità. Ancora meno adeguato è dopo il 2003, quando la fattispecie ha perso il carattere della temporaneità con riferimento ai casi di ricorso della somministrazione, non più necessariamente subordinata ad «esigenze di carattere temporaneo».
Senza l'aggettivo «interinale», sarebbe stata tecnicamente precisa e adeguata alla normativa italiana la locuzione «lavoratore tramite agenzia». Infatti, tale espressione permette di evidenziare il carattere "mediato" della prestazione lavorativa svolta presso le diverse imprese utilizzatrici. Inoltre, evidenzia come la struttura trilaterale del rapporto di lavoro sia possibile unicamente per la presenza della «agenzia» di fornitura di manodopera.

## 3. Il quadro regolatorio internazionale e la direttiva europea 2008/104/CE in materia del lavoro tramite agenzia

Un passo importante nella direzione dell'introduzione in Italia della fornitura professionale di manodopera è rappresentato dalla approvazione della convenzione OIL sulle agenzie private per il lavoro n. 181/1997 e della relativa raccomandazione n. 188/1997, che superano l'atteggiamento di sfavore nei confronti delle agenzie private per l'impiego e riconoscono il ruolo positivo da loro svolto[9] «ai fini di un buon funzionamento del mercato del

[8] Cfr. direttiva europea 2008/104/CE del 19 novembre 2008, art. 3, comma 1.
[9] La convenzione n. 181/1997, art. 1, definisce come agenzie private per il lavoro le persone fisiche o giuridiche che svolgono attività di intermediazione, di fornitura di manodopera e altri servizi legati alla ricerca di lavoro.

© 2015 ADAPT University Press

lavoro»[10], superando la regolamentazione restrittiva definita dalla convenzione n. 96/1949, che in alternativa vietava l'operare di agenzie private a scopo di lucro oppure prevedeva la creazione di un sistema molto restrittivo basato su autorizzazione, supervisione e fissazione dei prezzi da parte delle autorità competenti. Invero, con riferimento allo schema trilaterale del lavoro tramite agenzia, la convenzione n. 181/1997 si limita a individuare un insieme minimo di tutele per il lavoratore[11], ma non contiene disposizioni volte a definire la struttura del rapporto trilaterale, né la ripartizione di diritti, obblighi e responsabilità tra i tre soggetti coinvolti nello scambio negoziale, né sono presenti riferimenti alla durata della missione presso l'utilizzatore.

A livello comunitario, l'obiettivo di adottare una regolamentazione comune in materia di lavoro tramite agenzia ha incontrato non pochi ostacoli, tanto è vero che il confronto iniziato negli anni Ottanta del secolo scorso si è concluso soltanto il 19 novembre 2008 con l'adozione della direttiva 2008/104/CE, all'esito di un confronto lungo e complesso tra gli Stati membri che avevano posizioni molto distanti[12]. I profili che rappresentavano i problemi principali nelle negoziazioni tra le parti sociali erano la parità di trattamento tra i lavoratori tramite agenzia e i dipendenti dell'azienda utilizzatrice e le condizioni di lavoro. Rispetto agli Stati, le questioni da superare erano le restrizioni esistenti negli ordinamenti di alcuni Stati membri dell'UE relativamente al lavoro tramite agenzia.

La direttiva ha scelto una tecnica regolativa basata sulla disciplina delle condizioni di lavoro e di occupazione del lavoratore somministrato, non tanto di regolamentazione delle condizioni di accesso al mercato e di operatività delle agenzie (procedimenti amministrativi di autorizzazione) oppure di ricorso alla fattispecie. Tuttavia, l'articolo 4 prevede che gli Stati membri riesaminino i divieti e le restrizioni al ricorso al lavoro tramite agenzia, al fine di verificare se sussistano condizioni particolari che ne giustificano l'esistenza oppure, viceversa, se possano essere rimosse.

Con riferimento ai profili principali, pertanto, che sono stati disciplinati, la direttiva ha stabilito il principio della parità di trattamento dei lavoratori in somministrazione presso le imprese utilizzatrici rispetto ai dipendenti diretti

[10] Cfr. OIL, *Convenzione n. 181/1997*.

[11] L'obiettivo dichiarato della convenzione è quello di «di proteggere (…) i lavoratori che si avvalgono dei servizi di dette agenzie», in particolare sono stabiliti: il diritto alla libertà sindacale ed alla negoziazione collettiva dei lavoratori reclutati dalle agenzie; il principio di pari opportunità e trattamento; il divieto di oneri in capo ai lavoratori.

[12] In particolare era il governo inglese ad avere un atteggiamento di forte opposizione alla direttiva, cfr. N. Countouris, R. Horton, *The Temporary Agency Work Directive: Another Broken Promise*, in *Industrial Law Journal*, 2009, p. 329.

delle imprese utilizzatrici, consentendo, tuttavia, alcune deroghe; richiede agli Stati membri di riesaminare le restrizioni e i divieti imposti al ricorso al lavoro tramite agenzia; intende inoltre favorire l'occupabilità e l'occupazione permanente dei lavoratori in somministrazione, in particolare attraverso la formazione, nonché l'accesso alle attrezzature collettive delle imprese utilizzatrici e una adeguata rappresentanza[13].

### 3.1. Finalità della direttiva 2008/104/CE

La principale finalità della direttiva è «garantire la tutela dei lavoratori tramite agenzia […] e migliorare la qualità del lavoro tramite agenzia […] garantendo il rispetto del principio della parità di trattamento» (art. 2) e stabilendo che le agenzie sono il datore di lavoro dei lavoratori in somministrazione, questione non scontata in alcuni ordinamenti nazionali. Contemporaneamente, tuttavia, la direttiva si preoccupa di evitare, in sostanza, una regolazione eccessivamente restrittiva («necessità di inquadrare adeguatamente il ricorso al lavoro tramite agenzia») con l'obiettivo di «contribuire efficacemente alla creazione di posti di lavoro» (art. 2). Infatti, come accennato, non esistono norme di struttura che limitino gli ambiti di intervento, l'operatività o l'accesso al settore della somministrazione, ma anzi si richiede agli Stati di rimuovere i divieti e le restrizioni che non hanno la finalità di tutelare i lavoratori nell'ambito della salute e sicurezza sul lavoro o di prevenire abusi.

### 3.2. Definizioni e campo di applicazione

La direttiva definisce, all'articolo 3, «agenzia interinale»[14] qualsiasi persona fisica o giuridica che sottoscrive contratti di lavoro con lavoratori al fine di

[13] Cfr. Commissione europea, *Relazione sull'applicazione della direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale*, COM(2014) 176, Bruxelles, 21 marzo 2014.

[14] Si ritiene infelice l'utilizzo nella traduzione italiana della direttiva della parola "interinale". Tale locuzione non è mai comparsa nella normativa italiana disciplinante la fattispecie in oggetto, al contrario è stata utilizzata dalla dottrina, soprattutto in passato, insieme a molte altre espressioni. Poiché tale vocabolo richiama il concetto della temporaneità, esso non rappresenta la fattispecie in modo adeguato, considerando che non necessariamente il lavoratore è un lavoratore "temporaneo", e questo non soltanto nella normativa italiana, e analogamente il ricorso al lavoro tramite agenzia non è legato a ragioni temporanee. A ben vedere, nell'ambito della direttiva, la temporaneità è una caratteristica della "missione", definita come «il periodo durante il quale il lavoratore tramite agenzia interinale è messo a

© 2015 ADAPT University Press

inviarli in missione presso imprese utilizzatrici perché prestino temporaneamente la loro opera sotto il controllo e la direzione delle stesse.
La direttiva (articolo 1) definisce quale ambito di applicazione i lavoratori che hanno un contratto o un rapporto subordinato di lavoro con un'agenzia[15] e che sono inviati in missione presso imprese utilizzatrici per lavorare temporaneamente sotto il controllo e la direzione delle stesse. Inoltre, sul versante del datore di lavoro e dell'utilizzatore, il campo di applicazione riguarda le imprese pubbliche e private che siano agenzie di lavoro (come da definizione dell'art. 3, comma 1, lett. *b*) o imprese utilizzatrici che esercitano un'attività economica con o senza fini di lucro.
Inoltre, occorre osservare che il campo di applicazione della direttiva è la somministrazione a tempo determinato, infatti nelle definizioni ricorre sempre il riferimento alla temporaneità e la missione stessa viene definita come «il periodo durante il quale il lavoratore tramite agenzia interinale è messo a disposizione di un'impresa utilizzatrice affinché presti *temporaneamente* la propria opera sotto il controllo e la direzione della stessa». Tuttavia, nella direttiva non vengono indicati limiti temporali di durata della missione, o individuati parametri della temporaneità.

### 3.3. Il principio di parità di trattamento

La rilevanza del principio di parità di trattamento risiede nel fatto di essere il presupposto su cui si basa una concorrenza del lavoro tramite agenzia rispetto ad altre forme di impiego, fondata non sull'aggiramento di costi e diritti ma sulla qualità del servizio offerto ([16]).
La direttiva prevede all'articolo 5, comma 1, che per tutta la durata della missione presso un'impresa utilizzatrice le condizioni di base di lavoro e d'occupazione dei lavoratori tramite agenzia siano almeno identiche a quelle

disposizione di un'impresa utilizzatrice affinché presti temporaneamente la propria opera sotto il controllo e la direzione della stessa; del lavoratore inviato dall'agenzia presso l'impresa utilizzatrice».

[15] L'art. 3, comma, 1, lett. *b*, definisce l'agenzia come « qualsiasi persona fisica o giuridica che, conformemente alla legislazione nazionale, sottoscrive contratti di lavoro o inizia rapporti di lavoro con lavoratori tramite agenzia interinale al fine di inviarli in missione presso imprese utilizzatrici affinché prestino temporaneamente la loro opera sotto il controllo e la direzione delle stesse».

[16] Cfr. S. Spattini, M. Tiraboschi, *La regolamentazione della somministrazione di lavoro: un confronto comparato*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi. Somministrazione, appalto, distacco e trasferimento di azienda*, Giuffrè, 2006.

che si applicherebbero se fossero direttamente impiegati dalla stessa impresa per svolgervi il medesimo lavoro. In considerazione della definizione di «condizioni di base di lavoro e d'occupazione», di cui all'articolo 3, comma 1, lett. *f*, il principio della parità di trattamento riguarda in particolare l'orario di lavoro, le ore di lavoro straordinario, le pause, i periodi di riposo, il lavoro notturno, le ferie e i giorni festivi e la retribuzione. Inoltre, è specificato che devono essere rispettati, a norma di quanto stabiliscono le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative, i contratti collettivi e/o le altre disposizioni di portata generale, le norme riguardanti la tutela della maternità, dell'allattamento, della protezione dei bambini e dei giovani ed i divieti di discriminazione per sesso, razza o origine etnica, religione o convinzioni personali, disabilità, età o orientamento sessuale.
Il principio di parità di trattamento trova, inoltre, applicazione anche con riferimento all'accesso alle strutture e attrezzature collettive, cui fa riferimento l'articolo 6, comma 4, in particolare i servizi di ristorazione, le infrastrutture di accoglienza dell'infanzia e i servizi di trasporto, che devono essere garantiti alle stesse condizioni dei lavoratori dipendenti, salvo che esistano «ragioni oggettive che giustifichino un trattamento diverso».
L'articolo 5, comma 2, prevede che il principio di parità di trattamento possa non applicarsi – mediante l'introduzione di deroga previa consultazione delle parti sociali – ai lavoratori assunti a tempo indeterminato dalle agenzie di somministrazione e retribuiti anche nel periodo che intercorre tra due missioni. La direttiva consente inoltre agli Stati membri, consultate le parti sociali, di concedere loro la possibilità di stipulare contratti collettivi che definiscono l'applicazione del principio di parità di trattamento relativo alle condizioni di lavoro e d'occupazione in modo differente da quanto stabilito dal comma 1 dell'articolo 5, ma sempre «nel rispetto della protezione globale dei lavoratori tramite agenzia interinale».

### 3.4. Il riesame delle restrizioni e dei divieti al lavoro tramite agenzia

L'articolo 4 della direttiva 2008/104/CE non esclude che possano esistere divieti e restrizioni al ricorso alla somministrazione, tuttavia prevede che gli Stati membri ne compiano un riesame allo scopo di verificare il fondamento delle «ragioni d'interesse generale che investono in particolare la tutela dei lavoratori tramite agenzia interinale, le prescrizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro o la necessità di garantire il buon funzionamento del mercato del lavoro e la prevenzione di abusi».

© 2015 ADAPT University Press

Benché dalla lettera della direttiva non sia chiaro che tipologia di restrizioni e di divieti dovesse essere sottoposta a riesame, per salvare il divieto, presente nella grande maggioranza dei Paesi, di sostituire lavoratori in sciopero con lavoratori in somministrazione, il considerando 20 esplicita che le disposizioni della direttiva non pregiudicano tale divieto.
Un altro ambito che la direttiva vuole lasciare escluso dall'obbligo di riesame, e quindi implicitamente dall'ipotesi di modifica e deregolazione, è quello dei «requisiti nazionali in materia di registrazione, autorizzazione, certificazione, garanzia finanziaria o controllo delle agenzie di lavoro interinale».

### 3.5. La tutela dell'accesso all'occupazione e alla formazione

All'articolo 6, comma 1, la direttiva stabilisce che i lavoratori in somministrazione debbano essere adeguatamente informati dei posti vacanti nell'impresa utilizzatrice «affinché possano aspirare, al pari degli altri dipendenti dell'impresa, a ricoprire posti di lavoro a tempo indeterminato». Questo dovrebbe fornire loro opportunità aggiuntive per ottenere un contratto di lavoro standard. La direttiva stabilisce anche le modalità di assolvimento dell'obbligo di comunicazione, specificando che le informazioni possono essere fornite anche attraverso un avviso generale «opportunamente affisso all'interno dell'impresa», quindi in un luogo accessibile, che consenta una facile consultazione.
La direttiva prevede, poi, che siano dichiarate nulle «le clausole che vietano o che abbiano l'effetto d'impedire la stipulazione di un contratto di lavoro o l'avvio di un rapporto di lavoro tra l'impresa utilizzatrice e il lavoratore tramite agenzia interinale al termine della sua missione», confermando la volontà di promuovere la stabilizzazione del lavoro in somministrazione. Questo, tuttavia, non pregiudica il pagamento all'agenzia da parte dell'impresa utilizzatrice dei servizi relativi alla somministrazione e alla formazione del lavoratore tramite agenzia.
L'articolo 6, comma 3, vieta, inoltre, alle agenzie di richiedere un compenso ai lavoratori nel caso di loro assunzione presso l'impresa utilizzatrice (anche non successiva ad un periodo di somministrazione presso la stessa) o per la stipula di un contratto di lavoro o l'avvio di un rapporto di lavoro al termine della missione presso la stessa impresa utilizzatrice.

### 3.6. La rappresentanza dei lavoratori tramite agenzia e l'informazione delle rappresentanze sindacali aziendali

Gli articoli 7 ed 8 della direttiva 2008/104/CE sono dedicati alla tutela dei diritti collettivi, in due direzioni: la rappresentanza sindacale dei lavoratori tramite agenzia (art. 7) e il diritto di informazione dei rappresentanti dei lavoratori nelle imprese utilizzatrici (art. 8).
Con riferimento alla rappresentanza sindacale dei lavoratori somministrati, la direttiva stabilisce che i lavoratori debbano essere computati ai fini del calcolo della soglia sopra la quale si devono costituire gli organi rappresentativi dei lavoratori previsti dalla normativa comunitaria e nazionale o dai contratti collettivi all'interno dell'agenzia (art. 7, comma 1). Gli Stati membri hanno inoltre la facoltà di computare i lavoratori somministrati ai fini del calcolo della soglia necessaria per la costituzione degli organi rappresentativi dei lavoratori nelle imprese utilizzatrici. Il conteggio dei lavoratori somministrati a tal fine deve avvenire secondo le modalità valide per computare i lavoratori dipendenti della stessa impresa (art. 7, comma 2). Nel caso in cui gli Stati membri scelgano di esercitare tale facoltà non sono tenuti ad applicare la disposizione di cui al comma 1 (ovvero prevedere il conteggio dei lavoratori in somministrazione per la costituzione delle rappresentanze sindacali nelle agenzie) (art. 7, comma 3). La formulazione dell'articolo 7, quindi, consente agli Stati membri di computare i lavoratori tramite agenzie in alternativa per la costituzione delle rappresentanze sindacali nell'agenzia o nell'impresa utilizzatrice, ma anche in entrambe.
Rispetto, invece, al diritto di informazione dei rappresentanti dei lavoratori nelle imprese utilizzatrici, l'articolo 8 prevede che l'impresa utilizzatrice sia tenuta a fornire informazioni adeguate sul ricorso a lavoratori tramite agenzia agli organi rappresentativi dei lavoratori.

### 3.7. La trasposizione della direttiva

La direttiva prevedeva la trasposizione negli Stati membri entro il 5 dicembre 2011, nonché il riesame della sua applicazione da parte della Commissione entro il 5 dicembre 2013, allo scopo di proporre l'introduzione di modifiche.
La valutazione dell'applicazione della direttiva 2008/104/CE[17] ha innanzitutto rilevato il suo recepimento da parte di tutti gli Stati membri, anche se esso è

[17] Cfr. Commissione europea, *Relazione sull'applicazione della direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale*, COM(2014) 176, Bruxelles, 21 marzo 2014.

© 2015 ADAPT University Press

avvenuto in modi differenti, poiché diversa era la regolamentazione della fattispecie prima dell'approvazione della direttiva stessa. In particolare, si rileva come tre Paesi (Francia, Lussemburgo e Polonia) non siano intervenuti sulla normativa in relazione alla direttiva, poiché ritenevano che i principi e le regole stabiliti dalla stessa fossero già recepiti dalle loro discipline nazionali in materia di lavoro tramite agenzia.

Il principio di parità di trattamento, considerato l'obiettivo principale della direttiva, è presente in tutti i Paesi membri, tuttavia dodici Stati (Austria, Bulgaria, Germania, Danimarca, Finlandia, Ungheria, Irlanda, Italia, Malta, Olanda, Svezia e Regno Unito) hanno esercitato la facoltà di prevedere le deroghe a tale principio consentite dall'articolo 5 della direttiva, in particolare definite dalla contrattazione collettiva.

La maggioranza degli Stati membri non applica la deroga al principio della parità di retribuzione nel caso in cui i lavoratori tramite agenzia abbiano un contratto a tempo indeterminato con l'agenzia e continuino ad essere retribuiti anche nel periodo tra una missione e l'altra. Irlanda, Malta, Regno Unito, Svezia e Ungheria, invece, applicano tale deroga[18].

È interessante sottolineare che soltanto il Regno Unito e Malta hanno previsto un periodo di attesa (rispettivamente di 12 e 4 settimane, per missioni di durata superiore alle 14 settimane) per l'applicazione della parità di trattamento[19], come concesso dall'articolo 5, comma 4, della direttiva. D'altra parte, il principio della parità di trattamento era stato uno dei punti sui quali si era arenato il dibattito europeo per l'introduzione della direttiva, proprio perché il Regno Unito e l'Irlanda erano contrari alla sua introduzione e anche per questo è stata introdotta la possibilità di una deroga consistente in un periodo di attesa.

Con riferimento al riesame delle restrizioni e dei divieti, tutti i Paesi membri hanno dato riscontro alla Commissione europea. Quattro Stati membri (Irlanda, Lussemburgo, Malta e Regno Unito) hanno riferito che non esistevano restrizioni o divieti nei loro ordinamenti ai sensi dell'articolo 4 della direttiva, pertanto non hanno rivisto le loro discipline in materia. Ventiquattro Paesi hanno effettuato il riesame, spesso appostando modifiche alle discipline nazionali. Tuttavia, anche se alcuni divieti e restrizioni sono

[18] Cfr. Commissione europea, *Relazione sull'applicazione della direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale*, COM(2014) 176, Bruxelles, 21 marzo 2014, p. 7.

[19] Anche la Germania prevede un periodo di attesa per l'applicazione della parità di trattamento di 6 settimane nel caso in cui il lavoratore tramite agenzia fosse precedentemente disoccupato. Ma la Germania non la considera una deroga derivante dall'art. 5, comma 4, della direttiva europea.

stati eliminati, la Commissione europea ritiene che, di fatto, «il riesame non ha portato a modifiche sostanziali della portata delle misure restrittive applicate dagli Stati membri»[20]. È pertanto ipotizzabile che vi sia la possibilità nel tempo per una ulteriore revisione delle restrizioni nella prospettiva di una loro riduzione.
La Commissione europea ritiene che la direttiva sia stata correttamente trasposta, anche se non ha compiutamente realizzato il duplice obiettivo, da un lato, di migliorare la tutela dei lavoratori tramite agenzia, in particolare attraverso l'applicazione del principio della parità di trattamento e, dall'altro, di favorire una regolazione non eccessivamente restrittiva con l'obiettivo di «contribuire efficacemente alla creazione di posti di lavoro» (art. 2). Con riferimento alla parità di trattamento, alcune deroghe potrebbero impedire l'effettivo realizzarsi di questo obiettivo. Sul fronte del riesame delle restrizioni e dei divieti, la Commissione osserva che gli Stati hanno cercato di giustificare l'esistenza dei divieti e delle restrizioni invece di «ripensare il ruolo del lavoro tramite agenzia in mercati del lavoro moderni e flessibili»[21].
La Commissione europea, pertanto, continuerà ad osservare lo sviluppo del lavoro tramite agenzia per garantire il corretto recepimento delle direttiva e in particolare la completa realizzazione degli obiettivi della stessa.

## 4. Le regolamentazioni nazionali della somministrazione di lavoro in Europa

### 4.1. I diversi modelli di regolazione

Nella quasi totalità degli Stati membri la legalizzazione del lavoro tramite agenzia è avvenuta ben prima della approvazione della direttiva europea in materia e in tempi molti differenti tra Paese e Paese.
I Paesi che mostrano un mercato della somministrazione più maturo sono quelli che per primi in Europa hanno regolamentato tale fattispecie. Tra gli anni Sessanta e Settanta del Novecento hanno disciplinato tale schema

[20] Cfr. Commissione europea, *Relazione sull'applicazione della direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale*, COM(2014) 176, Bruxelles, 21 marzo 2014, p. 14.
[21] Cfr. Commissione europea, *Relazione sull'applicazione della direttiva 2008/104/CE relativa al lavoro tramite agenzia interinale*, COM(2014) 176, Bruxelles, 21 marzo 2014, p. 22.

© 2015 ADAPT University Press

negoziale: Olanda (1965), Danimarca (1968)[22], Irlanda (1971), Francia e Germania (1972), Regno Unito (1973), Belgio (1976), Norvegia (1977). Negli anni Ottanta e Novanta hanno legalizzato la fattispecie: Austria (1988), Portogallo (1989), Svezia (1993), Lussemburgo e Spagna (1994), Italia (1997), ma anche Malta (1990) e Cipro (1997), disciplinando più genericamente le agenzie private per l'impiego. Infine, nel primo decennio del nuovo secolo, hanno introdotto la fattispecie: Estonia (2000)[23]; Finlandia, Grecia e Ungheria (2001), Lettonia (2002), Croazia, Polonia, Romania e Slovenia (2003), Repubblica Ceca e Slovacchia (2004). Da ultimi, per recepire la direttiva europea, hanno approvato specifiche leggi Lituania (2011), Bulgaria ed Estonia (2012).

Le discipline nazionali della somministrazione di lavoro sono poi valutabili anche in funzione di alcuni indicatori, quali: regime di autorizzazione, esclusività dell'oggetto sociale, divieto di ricorso al lavoro tramite agenzia in caso di sciopero, divieto di utilizzo della fattispecie in alcuni settori, liceità della somministrazione esclusivamente in funzione di esigenze di natura temporanea od occasionale, casi tipizzati di ricorso, limiti alla durata del contratto di lavoro ovvero della missione presso l'impresa utilizzatrice, parità di trattamento, obblighi di informazione e comunicazione alla autorità amministrativa competente. Dove si registra la maggior presenza di questi elementi si hanno discipline più restrittive, dove invece sono assenti vincoli e restrizioni oppure sono limitati, le normative risultano più liberiste.

Sono classificabili come liberali rispetto a questa materia gli ordinamenti dei Paesi anglosassoni (Regno Unito e Irlanda), mentre sono tendenzialmente liberali i Paesi nordici (Danimarca, Finlandia, Svezia) e l'Olanda, dove i vincoli legali sono circoscritti, mentre prevale una regolamentazione di fonte contrattuale.

Sono discipline restrittive o tendenzialmente restrittive quelle di Paesi dell'Europa continentale, meridionale e orientale (Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Lettonia, Lussemburgo, Malta, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Ungheria). Infatti, in questi ordinamenti sono presenti regolamentazioni della somministrazione di lavoro più vincolanti, sia con riferimento ai casi di ricorso alla somministrazione, sia alla tutela dei

[22] La Danimarca ha abrogato nel 1990 la normative specifica in materia, lasciando la regolamentazione alla contrattazione collettiva.

[23] Sono state regolamentate le agenzie di somministrazione, in quanto agenzie private per l'impiego, ma non esiste una specifica regolamentazione della fattispecie della somministrazione.

lavoratori coinvolti nello schema trilaterale. Con diversi gradi di rigidità e severità delle discipline, si possono evidenziare alcuni profili comuni che riguardano la presenza di procedure di autorizzazione per l'esercizio dell'attività di somministrazione, divieti e restrizioni all'utilizzo della somministrazione, particolari tutele nei confronti dei lavoratori.

## 4.2. L'evoluzione delle normative nazionali

A seguito dell'approvazione della direttiva e della previsione della sua trasposizione negli ordinamenti nazionali entro il 5 dicembre 2011, si sono registrati interventi sulla disciplina della somministrazione di lavoro in molti Paesi europei, per i necessari adeguamenti alla direttiva.
Nell'ambito dei Paesi con una legislazione liberista o tendenzialmente liberista, non sono stati senz'altro modificati l'impianto e la filosofia della regolamentazione in materia, ma si sono registrati interventi volti a livelli minimi di tutela, in virtù della necessità di adeguamento ai principi sanciti dalla direttiva europea.
Nei Paesi di tradizione più liberista, Gran Bretagna e Irlanda, la principale innovazione della normativa riguarda l'introduzione del principio di parità di trattamento, benché applichino le deroghe previste dalla direttiva stessa.
Nei Paesi con legislazione restrittiva o tendenzialmente restrittiva, i principi fondamentali espressi nella direttiva quali quelli legati alla parità di trattamento, alla sicurezza sul luogo di lavoro, ai diritti collettivi erano già presenti, anche da tempo, nelle discipline nazionali. Nei Paesi "neo-comunitari" l'evoluzione e, in alcuni casi, l'introduzione di un quadro normativo di riferimento in materia, come già anticipato, hanno sostanzialmente coinciso con il processo di trasposizione della direttiva.
Nonostante la previsione della direttiva di riesaminare divieti e restrizioni con l'obiettivo di eliminare quelli non giustificati dalla tutela generale dei lavoratori, dalla tutela in materia di salute e sicurezza sul lavoro, dalla prevenzione di abusi o dalla necessità di garantire il buon funzionamento del mercato del lavoro, le principali divergenze tra le diverse normative europee riguardano proprio il profilo delle restrizioni e dei divieti. La maggior parte dei Paesi prevede vincoli di diversa natura all'accesso al mercato della somministrazione di lavoro, che variano dall'obbligatorietà di un'autorizzazione amministrativa preventiva, di una procedura di registrazione o certificazione, all'obbligo di prestare diverse garanzie di ordine patrimoniale e l'imposizione di un oggetto sociale esclusivo.

© 2015 ADAPT University Press

In materia di divieti di utilizzo dei lavoratori tramite agenzia, in tutti i Paesi, per disposizione normativa o contrattuale è previsto il divieto di inviare in missione lavoratori temporanei per la sostituzione di lavoratori in sciopero. Per il resto tra le legislazioni degli Stati membri esistono profonde differenze in materia di restrizioni e divieti: essi possono riguardare l'attività lavorativa o settori specifici, la percentuale ammessa di lavoratori somministrati all'interno di un'azienda utilizzatrice, la durata consentita e le ragioni o condizioni che permettono il ricorso al lavoro tramite agenzia.

### 4.3. Restrizioni all'entrata nel mercato della somministrazione: i sistemi di autorizzazione

La principale restrizione all'entrata nel mercato della somministrazione di lavoro è rappresentata dai sistemi autorizzatori, consistenti in procedimenti amministrativi con il rilascio (o il diniego) del provvedimento di autorizzazione all'esercizio dell'attività di somministrazione, a seguito della verifica del possesso da parte del richiedente dei requisiti stabiliti da ciascuna disciplina nazionale. Il sistema realizza un controllo preventivo sui soggetti che intendono operare nel mercato. La selezione dei soggetti abilitati ad operare nel settore ha l'obiettivo in particolare di tutelare il lavoratore, oltre a garantire l'affidabilità delle agenzie, la loro solvibilità, le competenze professionali degli operatori.
La presenza di un sistema autorizzatorio è tendenzialmente un indice di rigidità della disciplina della somministrazione di lavoro, benché il grado di tale rigidità dipenda dai requisiti più o meno severi richiesti dalla normativa per l'ottenimento dell'autorizzazione. Tra i requisiti più ricorrenti nelle legislazioni nazionali si possono elencare: la prestazione di una garanzia finanziaria volta ad assicurare la solvibilità dell'agenzia; la professionalità e l'esperienza nel settore degli operatori; locali e attrezzature adeguate e onorabilità della proprietà e/o dirigenza.
In alternativa a questa procedura, alcuni Stati prevedono una registrazione da effettuarsi presso le competenti Camere di commercio con natura autocertificativa o dichiarativa.
In Europa la maggior parte dei Paesi (Austria, Belgio, Bulgaria, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Olanda, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Spagna, Ungheria) prevede un sistema di autorizzazioni o di registrazione per lo svolgimento dell'attività di fornitura di manodopera, con diversi gradi di severità dei requisiti da soddisfare.

Nella direzione di un allentamento della severità delle norme con riferimento all'accesso al mercato, Spagna e Grecia, pur continuando a contraddistinguersi come sistemi tendenzialmente restrittivi, hanno apportato modifiche ai requisiti per l'ottenimento dell'autorizzazione. Si segnala per esempio l'eliminazione dell'esclusività dell'oggetto sociale. All'opposto, l'Olanda, dopo che nel 1998 aveva rimosso l'obbligo di autorizzazione, ha introdotto l'obbligo di registrazione. Dal 1° luglio 2012 le agenzie per il lavoro devono registrarsi presso le Camere di commercio dichiarando di essere in possesso dei requisiti disciplinati dalla normativa in materia.
Coerentemente con la tradizione liberista, il Regno Unito non prevede procedure autorizzatorie per lo svolgimento dell'attività di fornitura professionale di manodopera. Analogamente, anche gli ordinamenti dei Paesi scandinavi non dispongono la necessità di una autorizzazione per esercitare l'attività di somministrazione di lavoro. Tuttavia, benché non esista un controllo preventivo dello Stato nella forma di una procedura amministrativa di autorizzazione, il controllo sulle attività svolte dalle agenzie è realizzato dalle parti sociali e agli organismi da loro costituiti che vigilano sull'attività delle agenzie per il lavoro, anche attraverso lo strumento dei codici di condotta.
Altri Paesi, come Francia, si caratterizzano per l'adozione di una soluzione intermedia. In Francia non è prevista una procedura autorizzatoria, ma è necessaria una dichiarazione di inizio attività all'autorità amministrativa. Insieme alla dichiarazione le agenzie devono fornire una garanzia finanziaria calcolata in percentuale al fatturato annuale.
In questo panorama, l'Italia è dotata di un sistema di autorizzazioni basato su criteri alquanto severi, soprattutto con riferimento alle garanzie finanziarie richieste.

### 4.4. Restrizioni al ricorso alla somministrazione di lavoro: causali di ricorso al lavoro tramite agenzia e divieti

Altre restrizioni che possono essere imposte al lavoro tramite agenzia riguardano i casi e le condizioni di ricorso alla fattispecie. Infatti, mentre esistono ordinamenti che non pongono particolari limiti all'utilizzo della somministrazione, altri ordinamenti individuano le ipotesi consentite o vietate.
Gli ordinamenti liberisti o tendenzialmente liberisti (Danimarca, Irlanda, Lituania, Olanda, Regno Unito e Svezia) non limitano l'utilizzo con causali. Pur rientrando tra i Paesi con legislazione tendenzialmente restrittiva,

© 2015 ADAPT University Press

Germania, Ungheria e Grecia non prevedono particolari limitazioni al ricorso al lavoro tramite agenzia, quanto meno con riferimento a causali o casi di ricorso. Ugualmente l'Austria non impone restrizioni all'utilizzo della somministrazione, prevedendo tuttavia l'indicazione della causale per i contratti a tempo determinato.

Altri Paesi con regolamentazioni tendenzialmente più restrittive consentono il ricorso alla somministrazione di lavoro soltanto in presenza di determinate condizioni e a tal fine elencano tassativamente le ipotesi consentite. Nel caso di Belgio, Bulgaria, Francia, Polonia, Portogallo e Spagna, tra le situazioni o ragioni per le quali è consentito il ricorso allo strumento, sono tra le più ricorrenti: i picchi di produzione, occupazioni stagionali, sostituzione di un dipendente il cui contratto sia stato sospeso o interrotto, svolgimento di attività temporanee, attività di natura straordinaria.

Rispetto a tale profilo, l'Italia già in passato ha rappresentato un caso particolare, poiché, per le somministrazioni a tempo indeterminato, prevedeva una tipizzazione delle tipologie di servizi e attività per le quali la somministrazione era ammessa (compresa la possibilità per contrattazione collettiva di individuare ulteriori ambiti di utilizzo), mentre, per le somministrazioni a tempo determinato, erano individuate causali "generiche" (esigenza oggettiva di carattere tecnico, organizzativo, produttivo o sostitutivo) e non specifiche come negli altri ordinamenti (dovevano essere specificate nei contratti).

Il caso italiano continua ad essere una particolarità nel panorama europeo, poiché ora le restrizioni previste al ricorso non sono individuate in causali o ambiti specifici, ma in limitazioni quantitative. Per la somministrazione a tempo indeterminato, il limite di lavoratori somministrati non può superare il 20% del numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza presso l'utilizzatore. Per la somministrazione a tempo determinato, sono i contratti collettivi applicati dall'impresa utilizzatrice a stabilire i limiti quantitativi della presenza di lavoratori somministrati in azienda.

In molti ordinamenti dei Paesi europei, accanto alle ipotesi lecite di ricorso al lavoro tramite agenzia, sono individuati i casi di divieto, in funzione anti-fraudolenta e di prevenzione di abusi. Le proibizioni all'utilizzo sono in generale stabilite con riferimento a settori merceologici o di attività, a tipologie di prestazioni o mansioni, a motivazioni o causali di ricorso e a particolari condizioni dell'impresa utilizzatrice. Benché nel tempo si sia osservata una riduzione delle ipotesi vietate, è interessante sottolineare come la quasi totalità degli Stati, eccezion fatta per Germania – dove tuttavia i lavoratori somministrati hanno il diritto di rifiutare una missione presso un

utilizzatore con lavoratori in sciopero – abbia imposto il divieto di utilizzo del lavoro tramite agenzia per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero. D'altra parte, nel prevedere il riesame di restrizioni e divieti al ricorso al lavoro tramite agenzia, la direttiva europea 2008/104/CE specifica che tale richiesta non pregiudicava il divieto di sostituire lavoratori in sciopero con lavoratori tramite agenzia presenti in legislazioni o prassi nazionali.

### 4.5. Altre restrizioni: la durata della somministrazione di lavoro

Un'altra restrizione all'utilizzo della somministrazione di lavoro è rappresentata dalla durata della somministrazione.
Anche tale aspetto è strettamente connesso e dipendente dalla tipologia di legislazione, più o meno restrittiva o più o meno liberale, presente in ogni Paese. Infatti, sono per la maggior parte i Paesi a legislazione restrittiva o tendenzialmente restrittiva (come Belgio, Francia, Grecia, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia, e Spagna) che hanno stabilito il limite della durata massima della somministrazione e del relativo contratto commerciale tra l'agenzia e l'utilizzatore.
I Paesi di tradizione più liberista come Regno Unito e Irlanda non prevedono limiti temporali alla durata della somministrazione, così come Paesi con legislazioni in materia tendenzialmente liberiste come i Paesi scandinavi (Danimarca, Finlandia e Svezia) e l'Olanda. Tuttavia, anche Paesi con discipline tendenzialmente restrittive non pongono limite legali alla durata della somministrazione: è questo il caso di Austria e Germania, ma anche Bulgaria, Lituania, Slovenia, Ungheria.
L'assenza di limiti legali di durata non esclude la possibilità che restrizioni alla durata della somministrazione possano essere definite da accordi collettivi.
In questo panorama, l'Italia è un caso particolare, poiché disciplina sia la somministrazione a tempo indeterminato sia quella a tempo determinato. Peraltro, pur definendola a termine, per la somministrazione a tempo determinato non esiste di fatto un limite legale alla durata della stessa. È il contratto collettivo delle agenzie di somministrazione che stabilisce una durata massima di 36 mesi per la somministrazione a termine.

© 2015 ADAPT University Press

## 4.6. I contratti nell'ambito della somministrazione di lavoro

Nella maggior parte dei Paesi, la disciplina della fornitura di manodopera regola i profili della forma e dei contenuti dei contratti connessi alla fattispecie, ossia il contratto tra l'agenzia e l'utilizzatore e il contratto tra l'agenzia e il lavoratore. Anche per questi profili, rileva il modello di regolazione che caratterizza un dato Paese, per cui negli Stati con una disciplina restrittiva o tendenzialmente restrittiva i profili della forma e del contenuto dei contratti sono regolati, mentre nei Paesi con regolamentazione liberale manca per lo più la disciplina di questi profili.

### *4.6.1. Il contratto di somministrazione di lavoro*

Con riferimento al contratto tra l'agenzia e l'utilizzatore (in Italia il contratto di somministrazione di lavoro), vengono generalmente disciplinati i profili della forma e della durata del contratto.
Belgio, Bulgaria, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Polonia, Portogallo, Repubblica Ceca, Romania, Spagna e Ungheria, ovvero i Paesi con legislazione tendenzialmente restrittiva, richiedono la forma scritta e i contenuti del contratto commerciale tra l'agenzia e l'utilizzatore.
Diversamente, nei Paesi con legislazioni più liberista, la forma del contratto è libera, non sussiste l'obbligo della forma scritta e quindi tanto meno le specifiche dei contenuti del contratto.

### *4.6.2. Il contratto di lavoro nell'ambito della somministrazione*

Nella quasi totalità degli ordinamenti, il contratto di lavoro tra agenzia e lavoratore è qualificato come contratto di lavoro subordinato. L'unica eccezione è costituita dal Regno Unito, dove la natura del contratto può essere in alternativa subordinata o autonoma.
Per la maggior parte degli ordinamenti, poi, il contratto di lavoro in somministrazione può essere a tempo determinato o indeterminato ed è regolamentato dalla disciplina generale dei contratti di lavoro. Solamente Belgio, Bulgaria, Francia e Polonia considerano lecito stipulare esclusivamente contratti di lavoro in somministrazione a termine.
Con riferimento, invece, alla forma del contratto di lavoro, Paesi come Bulgaria, Francia, Germania (ove previsto dal contratto collettivo di settore),

Danimarca (per autoregolazione), Romania e Spagna richiedono l'obbligo della forma scritta anche per il contratto di lavoro nell'ambito della somministrazione, la quale, nella maggior parte dei casi, deve contenere la disciplina del rapporto di lavoro (durata, diritti del lavoratore, ferie, ecc.). In Grecia, invece, pur prevedendo l'obbligo di forma scritta, la legge non contempla particolari prescrizioni circa il contenuto.
In altri Paesi, così come in Italia, la forma scritta è prevista soltanto se è richiesta dalla disciplina della tipologia contrattuale che si sta stipulando: per esempio, in Italia, la forma scritta è obbligatoria qualora il contratto sia stipulato a tempo determinato, in quanto l'apposizione del termine deve risultare direttamente o indirettamente da atto scritto.
Gli ordinamenti che non prevedono l'obbligo della forma scritta possono tuttavia stabilire, come nel caso di Austria, Germania e Regno Unito, che il somministratore rilasci al lavoratore uno specifico documento scritto nel quale siano riportate alcune informazioni quali: nome, indirizzo dell'agenzia, estremi dell'autorizzazione; importo dell'indennità di disponibilità, nome, indirizzo e data di nascita del lavoratore; natura dell'attività che deve essere svolta dal lavoratore; inizio e durata del rapporto di lavoro; il periodo di preavviso per la risoluzione del contratto; il livello retributivo e l'importo della retribuzione; obblighi del datore (agenzia) in caso di malattia, ferie e non occupazione del lavoratore; data e luogo della costituzione del rapporto; durata delle ferie spettanti nell'anno.

## 4.7. Ripartizione di diritti e obblighi fra fornitore di manodopera e utilizzatore

Nell'ambito del rapporto trilaterale tipico della fornitura di manodopera, il datore di lavoro del lavoratore in somministrazione è l'agenzia di somministrazione. Tuttavia, in molti contesti nazionali, la responsabilità nei confronti del lavoratore somministrato è solidale e condivisa tra il somministratore e l'utilizzatore.
Benché ci sia spesso questa responsabilità solidale, la ripartizioni di diritti, obblighi, poteri e responsabilità tra somministratore e utilizzatore è una questione rilevante rispetto alla tutela effettiva dei lavoratori somministrati. In generale sono le disposizioni legislative dei diversi Paesi a definire la ripartizione di diritti e obblighi nei confronti del lavoratore, tuttavia in alcuni casi è la giurisprudenza che intervenendo sulla questione definisce tale ripartizione.

© 2015 ADAPT University Press

All'agenzia di somministrazione, datore di lavoro del lavoratore, compete l'erogazione della retribuzione e il versamento dei contributi sociali, assicurativi e previdenziali, generalmente condividendo in solido la responsabilità con l'impresa utilizzatrice.
In alcuni Paesi, per esempio Danimarca, Finlandia, Francia, Lituania, Svezia, l'agenzia di somministrazione è responsabile verso terzi per i danni arrecati dal lavoratore nell'esecuzione della prestazione. In Italia, al contrario, responsabile per i danni a terzi è l'utilizzatore, poiché esercita il potere direttivo e organizza il lavoro.
L'agenzia di somministrazione ha, inoltre, obblighi relativi alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro. Tuttavia, in alcuni Paesi (per esempio Austria, Francia, Olanda, Italia), l'agenzia ha una responsabilità e obblighi generali, mentre per questioni specifiche di salute e sicurezza inerenti alle lavorazioni e alle attività eseguite nell'azienda, è all'utilizzatore che sono attribuiti specifici obblighi.
Più problematica è la questione della ripartizione degli obblighi tra somministratore e utilizzatore nel Regno Unito, ancora una volta in collegamento al fatto che il rapporto di lavoro tra il lavoratore e l'agenzia per il lavoro non è esclusivamente subordinato, ma può trattarsi di un lavoro autonomo.

## 4.8. Trattamento economico e normativo e parità di trattamento

La determinazione della retribuzione del lavoratore in somministrazione è legato al principio di parità di trattamento. Tale principio svolge l'importante funzione di prevenire una concorrenza basata sulla differenza retributiva e delle condizioni di lavoro applicata dagli operatori o tra le diverse tipologie contrattuali, con l'obiettivo sia di tutelare il lavoratore in somministrazione sia di evitare possibili sfruttamenti.
Diversi Paesi applicavano il principio di parità di trattamento anche prima della implementazione della direttiva, tuttavia essa ne ha determinato una adozione diffusa. Gli Stati membri lo hanno stabilito, a livello legislativo (Austria, Belgio, Bulgaria, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Irlanda, Lituania, Olanda, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Romania, Spagna, Ungheria) o contrattuale (Danimarca, Slovenia, Svezia).
Prima dell'entrata in vigore della direttiva, il Regno Unito non applicava il principio della parità di trattamento, che anzi era una delle ragioni dell'opposizione alla direttiva stessa. Ora è stato introdotto, anche se come già

menzionato, è applicato soltanto dopo dodici settimane consecutive di svolgimento della stessa mansione presso lo stesso utilizzatore, nell'ambito di una o più missioni.
La parità di trattamento tra il lavoratore tramite agenzia e i lavoratori dipendenti diretti dell'utilizzatore non si limita al trattamento economico. Pertanto i lavoratori assunti tramite agenzia hanno diritto a beneficiare delle stesse misure collettive, come per esempio il trasporto collettivo, la mensa o il *ticket restaurant*, l'abbigliamento da lavoro (Francia) oltre alla sicurezza sul posto di lavoro e all'adesione alle iniziative socio-culturali sul luogo di lavoro previste per i dipendenti (Bulgaria).

## 4.9. L'accesso all'occupazione permanente e la formazione

Poiché il lavoro in somministrazione si è dimostrato un trampolino (*stepping-stone*) o una via di accesso efficace al lavoro stabile o standard, la maggior parte dei Paesi membri (in particolare Austria, Bulgaria, Danimarca, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lituania, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Romania, Spagna, Svezia) ha introdotto disposizione volte, almeno, a non ostacolare questo passaggio, disponendo la nullità di ogni clausola che impedisca al lavoratore in somministrazione di poter essere assunto presso l'utilizzatore alla scadenza della missione. Con la stessa finalità di promuovere l'accesso dei lavoratori somministrati ad un lavoro stabile, la quasi totalità degli Stati membri (in particolare Belgio, Bulgaria, Finlandia, Francia, Germania, Irlanda, Italia, Lituania, Olanda, Portogallo, Regno Unito, Romania, Spagna) ha previsto l'obbligo di informazione dei lavoratori tramite agenzia circa i posti vacanti nell'impresa utilizzatrice, affinché possano aspirare, al pari degli altri dipendenti dell'impresa, a ricoprire posti di lavoro a tempo indeterminato.
L'accesso ad una occupazione permanente è certamente favorita e supportata dalla formazione, poiché consente loro di incrementare conoscenze e competenze professionali che rappresentano il presupposto per nuove opportunità occupazionali. In questa ottica, la maggior parte dei Paesi europei disciplina specifici obblighi a carico delle agenzie di somministrazione relativi alla formazione professionale da erogare ai lavoratori. Si distinguono Paesi come la Francia, che è particolarmente attenta al profilo della parità di trattamento nella formazione tra lavoratori somministrati e lavoratori dell'impresa utilizzatrice. Nel Regno Unito, invece, non esistono particolari diritti in merito.

© 2015 ADAPT University Press

In questo campo, peraltro, in diversi contesti nazionali (Austria, Belgio, Danimarca, Francia, Italia, Olanda e Spagna), gli enti bilaterali di settore hanno creato fondi proprio per finanziare in particolare l'attività formativa destinata ai lavoratori in somministrazione.

## 4.10. I diritti collettivi e l'informazione delle rappresentanze sindacali aziendali

Nella maggior parte degli ordinamenti nazionali, i diritti e le libertà sindacali dei lavoratori tramite agenzia possono essere esercitati soltanto nei confronti del fornitore, in quanto datore di lavoro, mentre l'unico canale nell'impresa utilizzatrice è l'eventuale adesione ai sindacati presenti in azienda.
Ma, proprio in considerazione dell'inserimento dei lavoratori in somministrazione nell'organizzazione dell'impresa utilizzatrice, diversi Paesi membri hanno riconosciuto alcuni diritti collettivi a questi lavoratori anche nell'ambito dell'impresa utilizzatrice.
In alcuni Paesi (Bulgaria, Germania, Italia e Portogallo), i lavoratori tramite agenzia possono inoltre partecipare alle assemblee sindacali che si svolgono presso l'impresa utilizzatrice.
Una particolare limitazione ai diritti sindacali è presente nel Regno Unito, che pone un divieto in capo ai lavoratori somministrati di scioperare contro l'impresa utilizzatrice.
Con riferimento al diritto di informazione da parte delle rappresentanze sindacali nelle imprese utilizzatrici sul ricorso alla somministrazione, anche a seguito della direttiva europea in materia, in molti Stati membri si prevede un obbligo più stringente rispetto a quello della direttiva, prevedendo l'obbligo per l'utilizzatore di informare preventivamente le rappresentanze dei lavoratori del ricorso al lavoro tramite agenzia.
Le rappresentanze dei lavoratori devono fornire informazioni sul ricorso alla somministrazione prima dell'inizio della stessa in Belgio, Danimarca, Francia, Germania, Italia, Polonia, Portogallo. Mentre esiste comunque un obbligo di informazioni anche in Finlandia, Olanda, Romania, Spagna, Svezia e Ungheria.
In Germania, il comitato d'impresa dell'impresa utilizzatrice svolge, inoltre, un ruolo di vigilanza su eventuali ipotesi di discriminazione operate nei confronti dei lavoratori in somministrazione e può opporre un veto all'assunzione di lavoratori somministrati nel caso in cui l'utilizzatore non abbia rispettato la normativa vigente applicabile al lavoratore in

somministrazione. In Danimarca, invece, è previsto che le rappresentanze dei lavoratori siano coinvolte nella decisione del ricorso alla somministrazione.

### 4.11. La contrattazione collettiva

Considerando il profilo della rappresentanza sindacale, si osserva come la parte datoriale risulta meglio rappresentata rispetto ai lavoratori. Infatti, nella quasi totalità dei Paesi europei (con poche eccezioni, quali Cipro, Lettonia, Malta, Romania) le agenzie sono riunite in associazioni, a loro volta collegate alle principali confederazioni datoriali dei Paesi di appartenenza. Viceversa in quasi tutti i Paesi tendono a mancare sindacati che tutelino gli interessi specifici dei lavoratori in somministrazione (emblematico è il caso del Regno Unito). Il sindacato francese *Union Syndicale des Interimaires* è l'unico che organizza i lavoratori tramite agenzia, mentre negli altri Paesi essi sono rappresentati dai "normali" sindacati di categoria (Austria, Danimarca, Svezia, Irlanda) o attraverso una specifica confederazione, in cui confluiscono però varie categorie di lavoratori (Italia, Germania, Olanda, Spagna).
I Paesi europei sono caratterizzati da un'estesa contrattazione collettiva. Rispetto a tale tendenza occorre tuttavia segnalare quanto accade nei Paesi neo-comunitari (come nel caso di Bulgaria, Lituania, Polonia, Ungheria, Romania), dove invece non si riscontra una significativa diffusione della contrattazione nel settore (spesso del tutto assente, come in Polonia). Tale divario nell'ambito degli stessi Paesi membri è riconducibile in parte alle diverse scelte in materia di politica economica, ma in parte anche alle differenti tradizioni giuridiche e storico-culturali.
Fra i Paesi in cui è presente la contrattazione collettiva, essa può avvenire a livello di settore (Austria, Belgio, Germania, Danimarca, Spagna, Finlandia, Francia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito e Svezia), oppure mediante il ricorso alla contrattazione collettiva nazionale intersettoriale e il dialogo sociale (Belgio, Spagna, Irlanda, Polonia, Gran Bretagna).
Inoltre, in alcuni dei Paesi dove la contrattazione è di settore, si registrano anche contratti collettivi aziendali, stipulati nelle agenzie di maggiori dimensioni. In particolare, in Danimarca, tali contratti collettivi sono molto diffusi, infatti, unitamente ai contratti collettivi di settore, disciplinano la materia per la quale, come già ricordato, non esiste una normativa legale.
In Olanda alla contrattazione collettiva è riconosciuta la possibilità di derogare in determinati ambiti a quanto previsto dalla normativa nazionale.

© 2015 ADAPT University Press

In Germania è prevista la possibilità di derogare al principio di parità di trattamento sancito dalla legge anche attraverso la contrattazione collettiva. In Francia, dove il primo accordo di settore tra le parti sociali in tema di agenzie di somministrazione risale al 1972, la contrattazione collettiva svolge un ruolo di fondamentale importanza nella regolamentazione delle agenzie di somministrazione. Esistono Paesi come il Lussemburgo, in cui sono regolati per legge orario di lavoro e retribuzione, mentre è demandata alla contrattazione collettiva di settore la predisposizione di misure contro la concorrenza sleale nel mercato del lavoro. Anche in Spagna la legge rappresenta la principale fonte normativa nella regolamentazione delle agenzie di somministrazione, ma attraverso la contrattazione collettiva di settore si disciplinano le condizioni che legittimano il ricorso alle agenzie di somministrazione. Secondo la normativa spagnola, infatti, tutte le agenzie di somministrazione sono tenute per legge a rispettare accordi di settore.

## 4.12. Il regime sanzionatorio

La legislazione in materia di somministrazione è completata da norme di natura sanzionatoria, che sono in primo luogo dirette a sanzionare la violazione delle norme di struttura che disciplinano e regolamentano il settore della somministrazione di lavoro, come nel caso delle norme sanzionatorie dei soggetti che esercitano l'attività di somministrazione senza essere in possesso dei requisiti prescritti dal legislatore o che attivano una somministrazione di lavoro al di fuori dei settori di attività o dei casi espressamente consentiti. La somministrazione di lavoro da parte di soggetti privi della necessaria abilitazione dà luogo, in genere, alla applicazione di sanzioni di particolare gravità, di natura penale e amministrativa (come la revoca dell'autorizzazione). Inoltre, a seguito di questa condotta, si producono effetti sul contratto di fornitura di lavoro e sul rapporto di lavoro tra somministratore e lavoratore in somministrazione. In particolare, con riferimento al lavoratore, occorre definire la qualificazione giuridica del rapporto tra somministratore e lavoratore e della relazione tra utilizzatore e lavoratore.
Nel caso, perciò, di somministrazione abusiva e illecita, il contratto di somministrazione di lavoro è normalmente considerato nullo per contrasto con norme imperative di legge, mentre in generale il contratto di lavoro tra lavoratore e agenzia si converte in un contratto di lavoro tra lavoratore e utilizzatore.

Inoltre in caso di mancato rispetto delle formalità richieste a livello amministrativo e in caso di violazione delle norme sulle garanzie finanziarie necessarie ai fini dell'esercizio dell'attività di somministrazione, sono previsti anche la chiusura dell'agenzia e il divieto, per un dato periodo, di svolgere l'attività; medesime sanzioni, anche se per una durata diversa e variabile a seconda del caso concreto, sono stabilite anche in altre ipotesi (es. dichiarazioni mendaci in Francia; violazione delle norme sull'età minima o sulla scuola dell'obbligo o altre fattispecie simili a tutela del lavoratore in Portogallo).

Un apparato sanzionatorio molto simile vige anche in Italia, dove in particolare la mancanza di autorizzazione e la somministrazione posta in essere con lo scopo di eludere norme inderogabili di legge o di contratto collettivo (c.d. somministrazione fraudolenta) integra un reato e determina la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato alle dipendenze dell'utilizzatore.

Rispetto a tale panorama un'eccezione è costituita dalla Svezia, dove non è prevista alcuna attività/intervento di carattere sanzionatorio da parte dello Stato.

Quanto alla somministrazione al di fuori dei settori di attività o dei casi espressamente consentiti, anche in tali casi è spesso prevista l'applicazione di sanzioni di carattere pecuniario (Austria, Germania), nonché, talvolta, la facoltà per il lavoratore di chiedere la costituzione del rapporto di lavoro alle dipendenze dell'utilizzatore sin dal primo giorno di missione (Italia, Francia).

Particolare attenzione emerge anche nei confronti delle violazioni attinenti alla redazione dei contratti: in caso di informazioni inesatte o incomplete o di mancata sottoscrizione degli stessi, opera un apparato punitivo piuttosto articolato e variegato fra i vari Paesi (sanzioni di tipo pecuniario in Francia; in Italia la mancata sottoscrizione determina, ancora una volta, la costituzione del rapporto di lavoro alle dirette dipendenze del soggetto che ha fruito della prestazione).

Altre fattispecie contemplate a fini sanzionatori sono la violazione della parità di trattamento, spesso colpita con pene di carattere pecuniario (Romania e Francia), l'utilizzo del lavoratore oltre la scadenza fissata nel contratto (Grecia e Francia), il mancato rispetto delle misure in materia di salute e sicurezza (Polonia e Spagna) e l'inosservanza o l'errata applicazione delle norme sugli adempimenti retributivi e previdenziali a favore dei lavoratori somministrati (Olanda e Spagna).

© 2015 ADAPT University Press

Parte II

# Il ruolo delle agenzie nell'implementazione delle politiche attive del lavoro

## 1. Le agenzie per il lavoro nell'attuazione delle politiche per il lavoro

È compito dell'attore pubblico definire gli obiettivi e gli indirizzi operativi di politica del lavoro. In attesa dell'entrata in vigore del nuovo articolo 117 della Costituzione, che ri-attribuisce allo Stato la competenza esclusiva in materia di politiche attive per il lavoro, il Governo centrale ha il compito di fissare gli indirizzi generali in materia di politiche attive del lavoro e in particolare i livelli essenziali delle prestazioni che debbono essere erogate su tutto il territorio nazionale[1]. Alle Regioni restano assegnate le competenze in materia di programmazione delle politiche attive del lavoro di gestione dei servizi al lavoro e delle misure di politica attiva del lavoro attraverso i centro per l'impiego[2].

Il decreto legislativo n. 150 del 2015 esplicita la possibilità (già in sostanza prevista dall'art. 1, comma 1, lett. *g*, d.lgs. n. 181/2000) che l'erogazione dei servizi al lavoro non sia soltanto realizzata direttamente mediante i centro per l'impiego, ma anche indirettamente attraverso il coinvolgimento dei soggetti privati accreditati[3].

Questo significa che le misure di politica del lavoro individuate dall'attore pubblico non devono essere necessariamente implementate dai servizi pubblici per l'impiego, ma possono essere attuate anche da operatori, pubblici e privati, autorizzati e accreditati.

[1] Art. 2, d.lgs. n. 150/2015.
[2] Art. 11 e 18, d.lgs. n. 150/2015.
[3] Art. 18, comma 2, d.lgs. n. 150/2015.

© 2015 ADAPT University Press

Secondo quanto previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo n. 276/2003 sono le Regioni, i soggetti cui spetta, sulla base degli indirizzi dal legislatore nazionale e sentite le associazioni sindacali (datoriali e non), l'istituzione degli elenchi per l'accreditamento dei soggetti pubblici e privati e la definizione delle modalità di cooperazione tra gli stessi.
Con il decreto legislativo n. 150/2015, si è previsto di istituire un albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro su tutto il territorio nazionale. Si prevede che qualora ne facciano richiesta all'ANPAL, le agenzie per il lavoro autorizzate alla somministrazione (generalista) e quelle autorizzate all'intermediazione, siano accreditate ai servizi per il lavoro su tutto il territorio nazionale. Inoltre, si prevede l'iscrizione nell'albo le agenzie che intendano operare nei territori delle regioni che non abbiano istituito un proprio regime di accreditamento. L'impianto definitivo del decreto lascia quindi intendere che i sistemi di accreditamento regionali, dove operanti, saranno riconfermati, mentre all'albo nazionale parrebbe essere riconosciuta una funzione residuale[4].
Nonostante siano trascorsi dodici anni dall'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276/2003, le Regioni non si sono rivelate molto aperte in tale direzione e tendenzialmente non hanno previsto che gli operatori privati autorizzati o accreditati fossero abilitati a svolgere la funzione di servizi competenti, nonostante, di fatto, sia prassi consolidata per le Province rivolgersi alle agenzie per acquistare da queste servizi specializzati dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro, da erogare agli utenti [5].
Quelle (poche) che ad oggi possono contare su di un sistema di accreditamento operativo, sono anche quelle dove è riscontrabile una maggiore presenza degli operatori privati, oltreché un maggior numero di progetti di politica attiva presentati. L'unica eccezione importante è costituita dall'Emilia Romagna dove, pur esistendo una normativa sull'accreditamento non è presente un elenco degli operatori accreditati, i centri per l'impiego pubblici (ovvero le province) tendono ad utilizzare il meccanismo della gara d'appalto per acquistare dai privati lo svolgimento di servizi di politica attiva.

[4] Cfr. E. Massagli, S. Spattini, *Jobs Act: approvati gli ultimi decreti attuativi*, in *Guida al Lavoro*, 2015, n. 36, pp. 10-15.
[5] Cfr. M. Tiraboschi, S. Spattini (a cura di), *Politiche attive: il tassello (mancante) dei regimi di accreditamento*, Working Paper ADAPT, 2015, n. 180.

| Territorio | Numero Cpi | Numero Apl | Numero progetti di PAL | Persone in cerca di occupazione | Tasso di disoccupazione | Accreditamento funzionante e completamente operativo |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Piemonte | 30 | 425 | 113.835 | 225.000 | 11,3 | Si |
| Valle d'Aosta | 3 | 9 | 66.447 | 5.000 | 7,9 | No |
| Liguria | 14 | 75 | 106.701 | 70.000 | 10,4 | No |
| Lombardia | 65 | 1.069 | 156.323 | 366.000 | 7,9 | Si |
| Provincia Autonoma Bolzano | 7 | 21 | 57.581 | 10.000 | 3,9 | No |
| Provincia Autonoma Trento | 12 | 35 | 46.429 | 17.000 | 6,8 | No |
| Veneto | 45 | 516 | 417.332 | 159.000 | 7,1 | Si |
| Friuli-Venezia Giulia | 18 | 102 | 123.637 | 38.000 | 7,1 | No |
| Emilia-Romagna | 41 | 469 | 408.172 | 158.000 | 7,6 | No |
| Toscana | 44 | 240 | 248.177 | 160.000 | 9,5 | Si |
| Umbria | 5 | 47 | 86.081 | 39.000 | 10,2 | No |
| Marche | 13 | 130 | 135.199 | 67.000 | 9,6 | Si |
| Lazio | 35 | 278 | 142.987 | 306.000 | 11,7 | Si |
| Abruzzo | 15 | 83 | 21.815 | 62.000 | 11,9 | Si |
| Molise | 3 | 12 | 15.332 | 17.000 | 13,9 | No |
| Campania | 46 | 237 | 45.274 | 398.000 | 20,3 | Si |
| Puglia | 44 | 149 | 115.526 | 312.000 | 21,3 | No |
| Basilicata | 8 | 25 | 13.611 | 30.000 | 14,00 | No |
| Calabria | 15 | 77 | 25.477 | 165.000 | 24,5 | No |
| Sicilia | 65 | 152 | 237.117 | 380.000 | 22,3 | No |
| Sardegna | 28 | 35 | 112.862 | 117.000 | 17,5 | No |

Le Regioni che dispongono di un sistema operativo di accreditamento hanno regolamentato la collaborazione tra pubblico e privato principalmente rifacendosi a due modelli, uno basato sulla cooperazione/integrazione tra

© 2015 ADAPT University Press

operatori pubblici e privati e uno basato sulla competizione tra pubblico e privato in un regime di quasi mercato[6].

| Modalità di collaborazione tra operatori pubblici e privati in Europa | | |
|---|---|---|
| Modello | Principali caratteristiche | Esempi di Paesi |
| Cooperativo | • Centralità del pubblico<br>• Scambio di informazioni<br>• Esternalizzazione servizi modesta | Francia, Svezia |
| Complementare | • I servizi sono lo snodo di diverse strutture pubbliche e private in rete<br>• I servizi per l'impiego garantiscono il coordinamento e il raggiungimento di standard di servizio<br>• Servizi specialistici esternalizzati | Germania, Regno Unito, Danimarca |
| Competitivo | • Creazione di un mercato concorrenziale dei servizi per l'impiego<br>• Elevata esternalizzazione dei servizi, generalmente basati su gare d'appalto<br>• Netta separazione tra governo dei servizi ed erogazione delle attività | Olanda |

## 2. La somministrazione di lavoro come politica attiva

Numerosi sono gli studi nazionali e internazionali che evidenziano il ruolo della somministrazione come strumento di politica attiva, facendo riferimento alla sua capacità di tenere insieme assieme, flessibilità e sicurezza, in un equilibrio *win win* per le persone e per le imprese: la somministrazione, può costituire, da un lato un ponte capace di accompagnare le persone tra una fase e un'altra della propria vita, dall'altro un bacino occupazionale a cui le aziende possono attingere per rispondere con efficace a nuovi bisogni e competenze richieste dalla produzione e dal mercato[7]. Il ruolo della somministrazione

[6] Cfr. S. Pirrone, P. Sestito, *Disoccupati in Italia, Tra Stato, Regioni e cacciatori di teste*, il Mulino, 2006, pp. 215-216.

[7] Sul punto si veda anche il considerando 11 della direttiva 2008/104/CE «Il lavoro tramite agenzia interinale risponde non solo alle esigenze di flessibilità delle imprese *ma anche alla necessità di conciliare la vita privata e la vita professionale dei lavoratori dipendenti. Contribuisce pertanto alla creazione di posti di lavoro e alla partecipazione al mercato del lavoro e all'inserimento in tale mercato*».

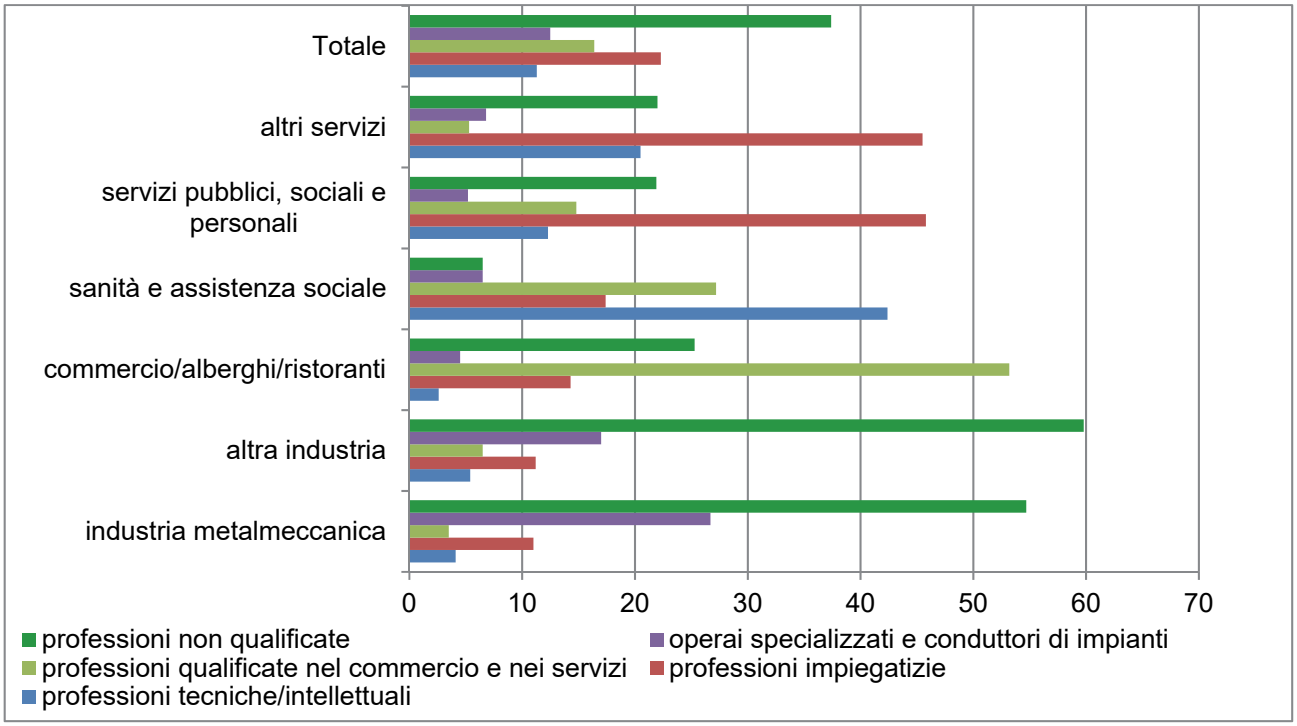
come "ponte" ovvero come "trampolino di lancio", è evidenziato da diverse ricerche condotte in contesti differente ed è confermato dai dati contenuti nei più recenti studi internazionali e nazionali che mettono in luce come il lavoro in somministrazione abbia costituito per molti l'opportunità per uscire da una condizione di disoccupazione (in Italia e in Francia per esempio il 40% dei lavoratori in somministrazione erano prima disoccupati, in Germania tale percentuale sale addirittura al 55%), ovvero l'occasione per inserirsi per la prima volta nel mondo del lavoro ultimato il percorso formativo[8]. Ciò capita soprattutto quando le aziende clienti sono portate ad utilizzare la somministrazione come *screening* iniziale per valutare i candidati da assumere poi direttamente e dove la somministrazione di lavoro riguarda in particolare profili professionali a medio-alta qualificazione professionale. È molto più probabile in realtà che lavoratori con basse qualifiche vengano utilizzati per far fronte ad esigenze temporanee delle aziende clienti e che il lavoro temporaneo non conduca poi all'assunzione diretta presso l'utilizzatore, ma non è detto che questa condizione sia necessariamente negativa e che quindi si debba vedere nel lavoro tramite agenzia una "trappola". Perché ciò non accada occorre che le agenzie mettano appunto specifici programmi volti alla valorizzazione del capitale umano adatti alle diverse caratteristiche dei propri lavoratori. La prima evidenza ricavabile dagli studi che hanno misurato e valutato gli effetti del lavoro tramite agenzia quale canale di transizione è che maggiore è la durata delle missioni, più elevata è la probabilità di rimanere occupati a 12 mesi dalla fine della stessa e di avere una posizione professionale e una retribuzione più elevata rispetto al primo inserimento nel mercato del lavoro. Perché quindi il lavoro tramite agenzia o il contatto con le agenzie costituisca un'opportunità di occupabilità per le persone è necessario concentrare l'attenzione su quegli elementi che sono in grado di incidere maggiormente sulla qualità di questa esperienza.

Per cercare di dare una risposta all'interrogativo che ci siamo posti, in relazione in particolare al contesto italiano, ci pare opportuno partire da un'analisi di quelle che sono le caratteristiche dei lavoratori tramite agenzia e del settore. Gli ultimi dati di cui disponiamo e che ci consentono un'analisi abbastanza dettagliata del nostro campione risalgono al 2012, su questi baseremo quindi la nostra analisi, pur consapevoli che in questo triennio le caratteristiche dei lavoratori potrebbero essersi modificate in modo sensibile, soprattutto in relazione alla dinamica del genere, dell'età anagrafica e al livello di scolarità e che anche le caratteristiche del settore potrebbero essere mutate

[8] Per i dati relativi all'Europa si rinvia al rapporto Eurociett, *Temporary Agency Work Facilitates Labour Market Transitions*, 2013.

© 2015 ADAPT University Press

in ragione del persistere degli effetti della crisi[9]. Tali dati confermano il prevalente utilizzo del lavoro in somministrazione nel settore privato (77,6%) e in imprese di medio grandi dimensioni (il 60% circa). Quanto al profilo professionale richiesto dalle missioni, si registra una maggioranza di lavoratori inseriti in professioni non qualificate (37,4% per lo più si tratta di operai generici) del comparto industriale (il 55% circa nell'industria metalmeccanica e il 60% circa nell'altra industria), seguono gli impiegati (22,4% per lo più si tratta di impiegati amministrativi, impiegati a diretto contatto con il pubblico), e gli operati specializzati (12,5% per lo più nel comparto metalmeccanico), solo all'ultimo posto troviamo i lavoratori inseriti in professioni tecniche ed intellettuali per lo più nel settore sanitario e informatico).




*Fonte: dati di Indagine diretta IRES-CGIL, Lavoratori in somministrazione 2012*

La durata delle missioni è legata, oltre che alle caratteristiche del profilo, ai settori di impiego: missioni di più breve durata mediamente vengono effettuate soprattutto nel comparto degli alberghi-ristoranti, mentre quelle più lunghe si svolgono nel pubblico e nelle aziende di grandi dimensioni e riguardano prevalentemente i tecnici e gli operai specializzati. Nel corso di una singola missione entrambi i gruppi hanno lavorato in media 7 mesi. Viceversa, i

[9] Cfr. L. Dota, *Il lavoro che c'è – Scenari e opportunità nella somministrazione*, Ires, 2012.

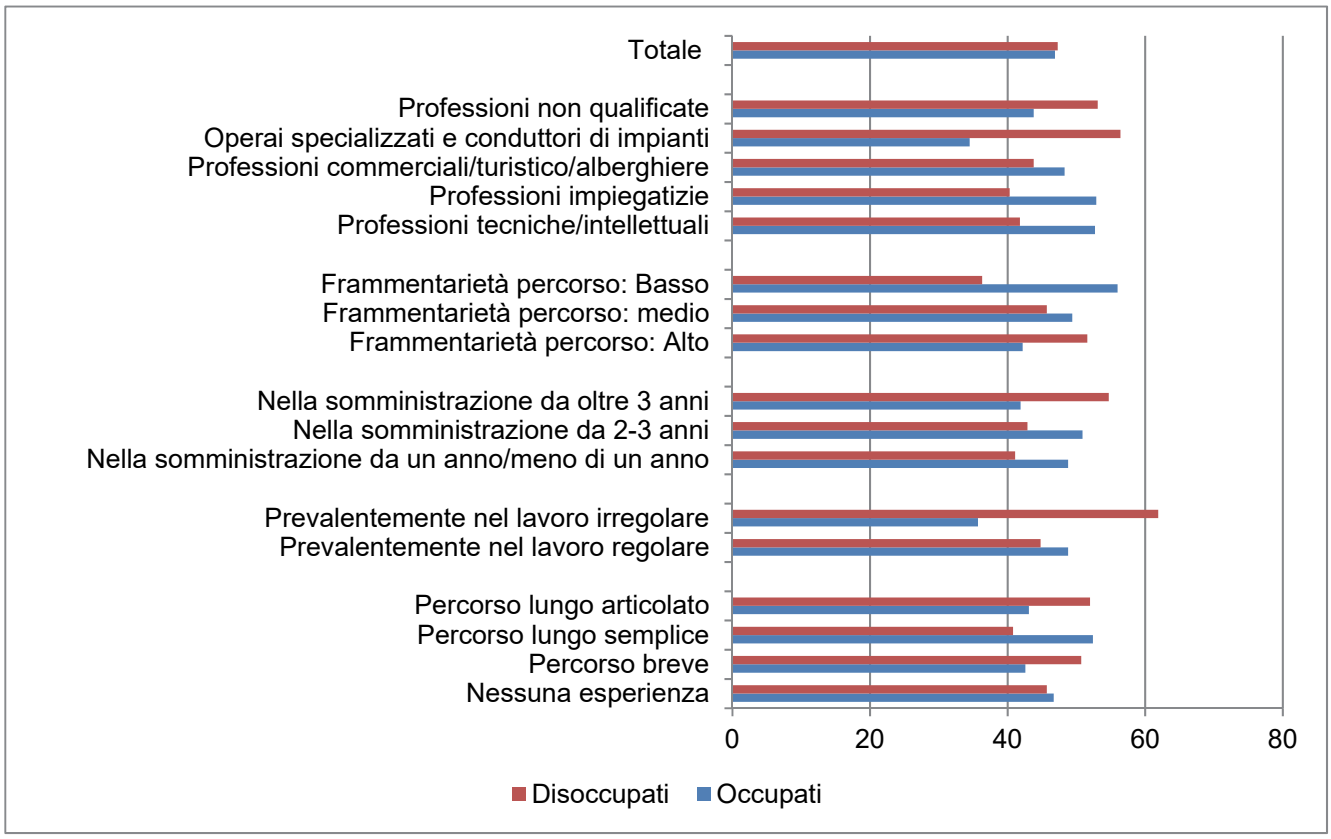
lavoratori inseriti in profili non qualificati hanno avuto contratti di somministrazione con durate mediamente più brevi nonostante il maggior numero di proroghe avute nel corso della stessa missione (3 in media). Ciò vuol dire che i lavoratori di questo gruppo lavorano meno e più frequentemente vedono prolungare il proprio rapporto di lavoro nel corso della missione, vivendo verosimilmente una condizione di maggiore intermittenza lavorativa. Per la maggior parte dei lavoratori però l'approdo al lavoro tramite agenzia ha avuto immediati effetti positivi, contribuendo a rendere i percorsi di lavoro più coerenti e favorendo l'emersione dal lavoro nero: la percentuale di chi ha svolto prevalentemente un solo mestiere (o un solo tipo di lavoro) da quando ha avuto la prima esperienza di lavoro in somministrazione è aumentata, passando dal 41% al 56%[10]. Per oltre l'80% di quelli che hanno sperimentato l'irregolarità lavorativa, invece, la somministrazione ha comportato una fuoriuscita dal segmento sommerso del mercato del lavoro. Le possibilità di trarre dei vantaggi di lungo periodo dall'esperienza di lavoro interinale si riducono all'aumentare delle missioni effettuate (in media 3 missioni per lavoratore) e al dilatarsi della durata della propria permanenza nel segmento della somministrazione di lavoro. Il numero dei diversi mestieri svolti cresce all'aumentare del numero di missioni concluse (in media, si passa da 3 missioni per chi ha svolto prevalentemente un tipo di mestiere a 5 per chi ne ha svolti 3 diversi). Tanto più si prolunga la propria permanenza nell'interinale, maggiore è la probabilità di cumulare una serie di esperienze lavorative poco coerenti. La percentuale di chi ha cambiato dai 2 ai 3 mestieri passa dal 25% circa di chi la prima esperienza di somministrazione di lavoro l'ha avuta da appena un anno al 40% di quelli che, invece, in questo mercato hanno fatto il proprio ingresso da oltre 3 anni. L'aver svolto un numero elevato di missioni di lavoro si associa ad alcune caratteristiche dei lavoratori (età adulta e bassi livelli di istruzione) che ne determinano, già in partenza, una condizione di svantaggio[11]. Le caratteristiche individuali e professionali che espongono maggiormente al rischio di discontinuità lavorativa, anche dopo aver conosciuto l'interinale, sono i bassi livelli di scolarità (68%), i *low skills* legati allo svolgimento di professioni non qualificate (il 71% degli interinali inseriti in professioni non qualificate) e il fatto di vivere in un

[10] Questa tendenza trova conferma nel fatto che oltre il 70% di chi ha fatto più missioni nel corso di un anno ha svolto attività di lavoro che prevedevano mansioni per lo più simili o collegate tra loro.

[11] Mediamente i lavoratori in somministrazione intervistati hanno svolto 3,2 missioni da quando hanno avuto il primo contratto di lavoro in somministrazione. I valori superiori alla media si registrano tra i più adulti (*over* 30: 3,4) e i meno istruiti (3,8).

© 2015 ADAPT University Press

contesto socio-economico meno dinamico, che offre minori opportunità di inserimento lavorativo (lavoratori del Sud e Isole: 72%)[12]. Al contrario, più sono brevi e lineari i percorsi di lavoro, più elevati sono i livelli di istruzione e più possibilità vi sono di conseguire migliori standard occupazionali, rimanendo nell'area dell'occupazione, al termine dell'esperienza di lavoro somministrato, attraverso una posizione di lavoro stabile.




*Fonte: Elaborazioni IRES-Cgil su campione data-base Ebitemp-Osservatorio Centro Studi*

In sintesi potremo dire che per chi ha più elevati livelli di istruzione e da poco ha fatto il proprio ingresso nel mercato del lavoro, la somministrazione di lavoro costituisce un'esperienza professionalizzante in grado di offrire buone opportunità nel mercato del lavoro. Al contrario, per chi ha più bassi livelli di istruzione e numerose esperienze di lavoro alle spalle, il lavoro tramite agenzia rappresenta un'ulteriore esperienza di lavoro a carattere temporaneo.
Perché dunque il lavoro in somministrazione diventi un'esperienza qualificata e qualificante per tutti, occorre maggiormente valorizzare gli investimenti nel

[12] Almeno 3 in media, rispetto alle 2 proroghe in media dei lavoratori delle professioni tecniche/intellettuali.

capitale umano dei lavoratori coinvolti nella somministrazione oltreché rafforzare i sistemi di tutela e sostegno al reddito. In quest'ottica la strada da intraprendere dovrebbe essere quella di rafforzare la componente formativa collegata al lavoro tramite agenzia con l'obiettivo di favorire l'incontro tra le esigenze di qualificazione della domanda e dell'offerta di lavoro, adeguando le competenze dei lavoratori alle caratteristiche della domanda esistente e ampliandole in vista di accrescere la loro occupabilità. La formazione dunque non dovrebbe rappresentare solo lo strumento per ridurre il *gap* di competenze che separa i lavoratori in somministrazione dai dipendenti diretti dell'impresa utilizzatrice, ma più in generale dovrebbe costituire un vantaggio per l'evoluzione della carriera dei lavoratori. In questa prospettiva, lo schema di lavoro in somministrazione può essere definito, per tutti, *non come un'area di rischio ma come nuovo spazio di tutela*, dove le agenzie per il lavoro costituiscono il fulcro di una rete ad ampio raggio delle transizioni professionali e la sede dello sviluppo di un expertise specifica nella gestione delle carriere[13]. Sulla scorta si queste considerazioni, pare di poter concludere che l'efficacia della formazione nel lavoro tramite agenzia si giochi su due dimensioni cruciali: la possibilità di capitalizzare le competenze e di fare tesoro di ogni esperienza formativa; l'opportunità di crescere professionalmente attraverso un progetto coerente.

La rassegna della letteratura e lo studio dei sistemi di formazione continua dei diversi Paesi europei hanno confermato il persistere di una generale disattenzione rispetto al tema della formazione dei lavoratori che sperimentano percorsi di lavoro instabili[14]. Ciò che emerge invece molto chiaramente è l'accoglimento di un'indicazione di metodo, suggerita tanto dalla letteratura che dalle istituzioni comunitarie, relativa al coinvolgimento delle parti sociali nella programmazione delle politiche e nella gestione dei modelli di formazione, che ha fatto parlare di un modello di regolazione associativo nella formazione continua[15]. L'analisi dei sistemi nazionali di formazione continua per i lavoratori tramite agenzia ha fatto emergere alcune dimensioni di comparazione utili per comprendere le principali tendenze in atto. A livello europeo sembrano confrontarsi due modelli, legati alle tradizioni nazionali in

[13] Cfr. L. Casano, *Formazione e instabilità del lavoro: una sfida impossibile?*, Franco Angeli, 2012, pp. 47-48.

[14] Cfr. B. Caruso, *Occupabilità, formazione e* capability *nei modelli giuridici di regolazione del mercato del lavoro*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2007, n. 113.

[15] Cfr. I. Pais, *Il gioco delle parti: la regolazione associativa della formazione della formazione continua*, in S. Cortellazzi (a cura di), *La formazione continua. Cultura, norme, organizzazione*, Franco Angeli, 2007.

© 2015 ADAPT University Press

materia di regolazione del mercato del lavoro: un modello volontaristico di mercato, tipico del Regno Unito, in cui la formazione dei lavoratori è lasciata alla libera iniziativa delle agenzie e dei lavoratori in un contesto tendenzialmente "liberista" e un modello cooperativo in cui i sistemi di formazione per i lavoratori somministrati si inseriscono in cornici normative più rigide e in modelli generali di formazione continua rinvenibile in tutti gli altri Paesi europei. Tutti i modelli sono accomunati dal forte ruolo delle parti sociali e nella maggior parte di questi (Italia, Francia, Belgio, Austria, Portogallo, Paesi Bassi e Lussemburgo) si è scelto di istituire enti e fondi bilaterali per la raccolta e la gestione di risorse per la formazione con lo scopo di creare uno spazio istituzionalizzato di cooperazione tra gli attori rilevanti.
Al sistema della formazione per i lavoratori in somministrazione in Italia, disciplinato dall'articolo 12 del decreto legislativo n. 276/2003 si è da sempre guardato come ad una *best practice* nel campo della formazione continua: da un lato, per la sua stessa natura istituzionale, bilaterale, adatta a favorire la collaborazione tra le parti sociali e tra queste e le istituzioni locali in un settore particolarmente delicato di regolazione del lavoro, quello appunto della somministrazione; dall'altro, per la sua capacità di tradurre in interventi concreti l'idea di un utilizzo responsabile della flessibilità del mercato del lavoro, attraverso investimenti in formazione molto più generosi che in altri Paesi europei e procedure efficienti.

| **Il sistema della bilateralità in Italia** | |
|---|---|
| Forma.Temp | Forma.Temp è un apposito fondo nato per i lavoratori temporanei che finanzia percorsi formativi. Forma.Temp dal 1° gennaio 2011 è l'ente bilaterale dei lavoratori in regime di somministrazione a tempo determinato e indeterminato. Obiettivi del fondo sono favorire la crescita professionale individuale dei lavoratori in somministrazione e formare le figure professionali carenti nel mercato del lavoro, ma necessarie alle imprese. Questo fondo è finanziato attraverso un contributo obbligatorio delle agenzie pari al 4% della retribuzione lorda dei lavoratori in somministrazione così come previsto dall'art. 12 del d.lgs. n. 276/2003. Tali risorse sono utilizzate: a) per interventi di formazione e riqualificazione professionali, nonché a misure di carattere previdenziale e di sostegno al reddito a favore dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato, dei lavoratori che abbiano svolto in precedenza missioni di lavoro in somministrazione con contratto a tempo determinato e limitatamente agli interventi formativi, dei potenziali candidati ad una missione; b) per iniziative comuni finalizzate a garantire l'integrazione del reddito dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato in caso di fine lavori; c) per iniziative comuni finalizzate a verificare l'utilizzo della |

| | |
|---|---|
| | somministrazione di lavoro e la sua efficacia anche in termini di promozione della emersione del lavoro non regolare e di contrasto agli appalti illeciti; d) per iniziative per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati anche in regime di accreditamento con le regioni; e) per iniziative di promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale per i lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato; f) per lo svolgimento delle attività assegnate al Fondo da contratti e accordi collettivi, utilizzando risorse disponibili diverse da quelle derivanti dal contributo di cui all'art. 12, comma 2, del d.lgs. n. 276/2003. In particolare le modalità degli interventi formativi sono strutturate secondo i seguenti modelli: formazione di base; formazione on the job; formazione professionale; formazione continua (voucher individuale). Attraverso Forma.Temp i lavoratori hanno diritto anche a una copertura parziale dei costi sostenuti per il pagamento dei contributi previdenziali volontari, versati nei periodi di non lavoro intervenuti nell'arco di un biennio. Per poter accedere al contributo in questi due anni i lavoratori devono aver espletato attività formative autorizzate da Forma.Temp e aver lavorato almeno sei mesi. |
| Ebitemp | Oltre al fondo sulla formazione le parti sociali hanno costituito l'Ente bilaterale nazionale per il lavoro temporaneo. Ebitemp, come stabilito nel contratto nazionale per i lavoratori in somministrazione, fornisce importanti prestazioni a favore dei lavoratori, quali:<br>• Le misure a sostegno della maternità: è prevista l'erogazione di un contributo una tantum di 2.250 euro per le lavoratrici somministrate per le quali la missione cessi nel corso dei primi 180 giorni di gravidanza e per le quali non sussistono i requisiti per ottenere l'indennità di maternità da parte dell'Inps. È inoltre previsto un contributo per asilo nido fino al terzo anno del bambino pari a 100 euro mensili, che spetta alle lavoratrici madri in costanza di una missione pari o superiore a 7 giorni e con una anzianità di almeno 3 mesi.<br>• L'indennità economica in caso di infortunio sul lavoro: qualora a seguito di infortunio sul lavoro, l'inabilità temporanea e assoluta proseguisse oltre la scadenza del contratto, il lavoratore può richiedere ad Ebitemp una prestazione aggiuntiva.<br>• La tutela sanitaria: è previsto in favore dei lavoratori, dei figli e del coniuge fiscalmente a carico il riconoscimento di rimborsi e sussidi per spese sanitarie sostenute.<br>• L'accesso al credito: i lavoratori in somministrazione possono richiedere prestiti e finanziamenti.<br>• Le misure a sostegno del reddito: ai lavoratori in somministrazione a tempo determinato che siano disoccupati da almeno 45 giorni e che abbiano lavorato almeno 6 mesi nell'arco degli ultimi 12, viene riconosciuto un contributo «una tantum» a titolo di sostegno al reddito e integrativo dell'eventuale indennità di disoccupazione. La domanda |

© 2015 ADAPT University Press

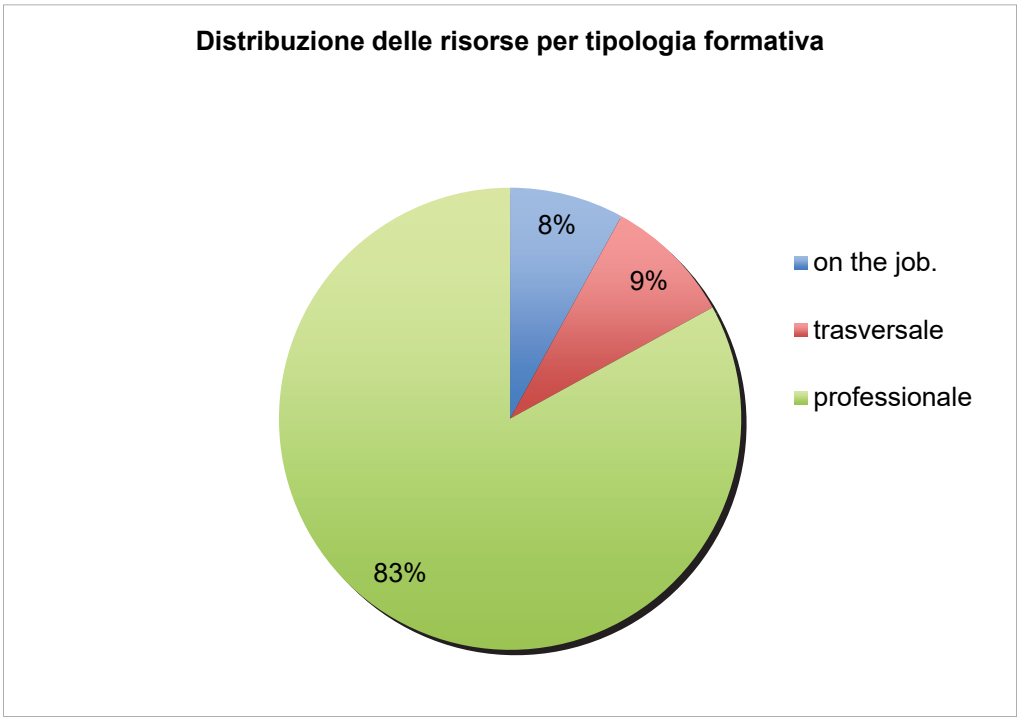
| | |
|---|---|
| | va effettuata tra il 46esimo e il 90esimo giorno di disoccupazione a partire dalla fine dell'ultima missione. Il contributo ha importo pari all'indennità di disponibilità.<br>• Le misure di sostegno alla mobilità territoriale: in caso di trasferimento del lavoratore per esigenze relative all'attività lavorativa è prevista l'erogazione di un contributo «una tantum» fino ad un massimo di 700 euro per mobilità territoriale a carico di Ebitemp. |

La procedura di finanziamento delle attività formative è piuttosto complessa: ogni agenzia, sulla base dei contributi dovuti al Fondo in relazione alla massa salariale, ha diritto a "disponibilità per la formazione", cioè fondi che può utilizzare o meno per finanziare attività formative. La differenza tra le disponibilità e le risorse effettivamente utilizzate per realizzare progetti approvati dal Fondo viene versata dalle agenzie con cadenza annuale. Attraverso questo "meccanismo di compensazione", è come se i fondi destinati alla formazione fossero anticipati alle agenzie per finanziare progetti approvati dal Fondo e, se non utilizzati, incamerati dal Fondo stesso. Questo meccanismo riguarda soltanto le iniziative di formazione riferibili alla cosiddetta "quota a disposizione delle agenzie per attività formative" e cioè formazione di base, *on-the-job*, professionale, non la formazione continua, né le azioni di sistema o le iniziative speciali. Queste ultime voci rientrano, invece, nelle quote contributive che potremmo definire "non disponibili", che vengono mensilmente versate al fondo insieme alle quote contributo per le spese di gestione. I progetti inviati al Fondo dalle agenzie vengono valutati dal Nucleo tecnico, che ne propone l'accettazione o il rigetto al Direttore Generale, cui spetta l'autorizzazione definitiva. In caso di mancata comunicazione di rigetto entro 12 giorni, l'agenzia può avviare il corso. I progetti sono finanziati sulla base dell'ammontare di risorse a disposizione di ogni singola agenzia, ma il Regolamento del Fondo prevede che possano essere autorizzati progetti anche in assenza di contributi maturati, a patto che l'agenzia li conguagli nei due anni successivi. Infine, in caso di scorrettezze nello svolgimento degli interventi finanziati (eventualmente rilevate da controlli a campione effettuati da componenti del Nucleo tecnico in trasferta), il Consiglio può decidere la revoca o la riduzione del finanziamento. Una volta ottenuto il finanziamento, l'agenzia può realizzare il corso di formazione con mezzi e personale propri, o rivolgersi ad un "ente attuatore", un organismo di formazione che assumerà la titolarità del progetto svolgendo le attività di direzione e coordinamento. L'ente attuatore deve essere in possesso di accreditamento presso Forma.Temp, di accreditamento regionale o di certificazione ISO 9001:2000. Non è raro che tra i formatori d'aula e

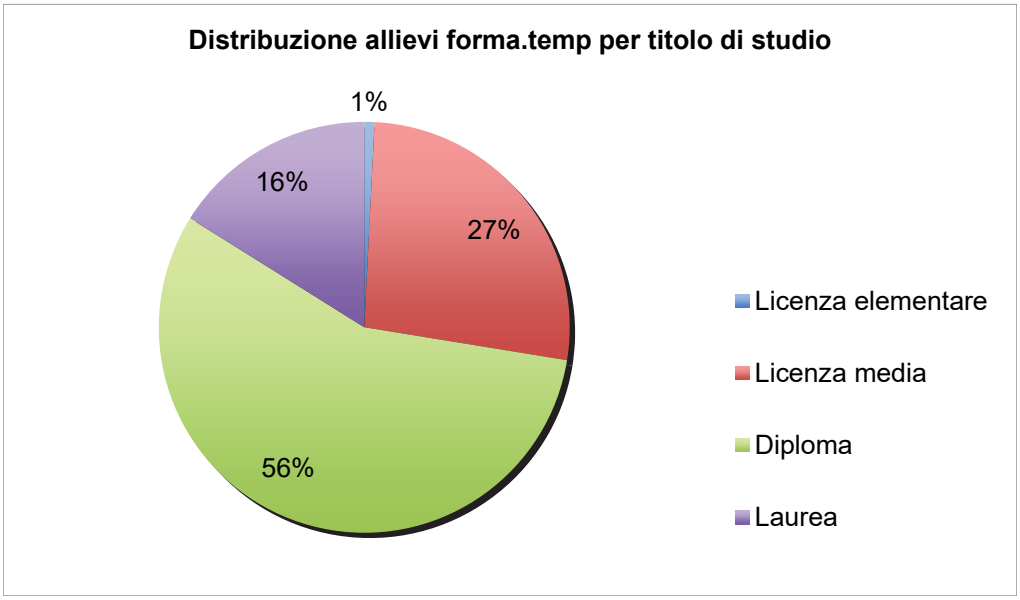
laboratori rientrino docenti o strutture messe a disposizione dalle stesse imprese utilizzatrici, che beneficiano indirettamente della possibilità di realizzare una formazione di adattamento al posto di lavoro (organizzazione, utilizzo dei macchinari). Le iniziative di formazione per i lavoratori a tempo determinato vengono suddivise secondo quattro tipologie: a) formazione di base (i contenuti di questa attività sono dedicati, per almeno il 50% delle risorse, alla sicurezza sul lavoro ed il restante all'informatica, alle lingue, alla ricerca attiva del lavoro); b) formazione "on the job" (mira a raccordare la qualificazione professionale del lavoratore con le esigenze specifiche collegate all'espletamento delle mansioni nel contesto produttivo/organizzativo di riferimento: può realizzarsi presso l'azienda utilizzatrice o con interventi in ambienti formativi adeguati immediatamente prima dell'inizio della missione); c) formazione professionale (comprende le iniziative di formazione professionale volte all'acquisizione di nuove qualificazioni professionali emerse dall'analisi dei fabbisogni del settore. Trattandosi di interventi volti a realizzare l'acquisizione di nuove o specifiche professionalità, a tali iniziative possono accedere anche i soggetti che le ApL hanno selezionato, ivi compresi i lavoratori non ancora avviati ad alcuna missione); d) formazione continua (è volta ad adeguare le competenze dei lavoratori alle diverse esigenze che vengono richieste dai settori e dalle imprese in corso di ristrutturazione organizzativa, economica e tecnologica). Per i lavoratori in somministrazione assunti a tempo indeterminato, le iniziative formative si suddividono in: a) qualificazione (finalizzata al rafforzamento della posizione professionale dei lavoratori in costanza di lavoro per l'acquisizione di competenze aggiuntive rispetto a quelle possedute all'atto dell'assunzione); b) riqualificazione (i contenuti sono oggetto di accordo tra le agenzie per il lavoro e le organizzazioni sindacali); formazione continua (volta i all'adeguamento delle qualificazioni con l'evoluzione delle professioni e dei contenuti delle mansioni, al miglioramento delle competenze e all'acquisizione di qualificazioni indispensabili per rafforzare la situazione competitiva delle imprese e del loro personale. I destinatari delle iniziative di formazione continua sono i lavoratori in missione anche in apprendistato. Tali iniziative sono ammesse per l'acquisizione di brevetti professionali e percorsi formativi con certificazione delle competenze, rilasciata da soggetti accreditati/autorizzati riconosciuti dal sistema del lavoro. Tali iniziative sono realizzate ad inizio del rapporto di lavoro con pagamento delle indennità di disponibilità sino ad un massimo di 40 ore). A questi interventi "ordinari", si affiancano iniziative speciali di particolare interesse, di cui il Fondo si fa promotore agendo spesso in stretta collaborazione con le istituzioni pubbliche

© 2015 ADAPT University Press

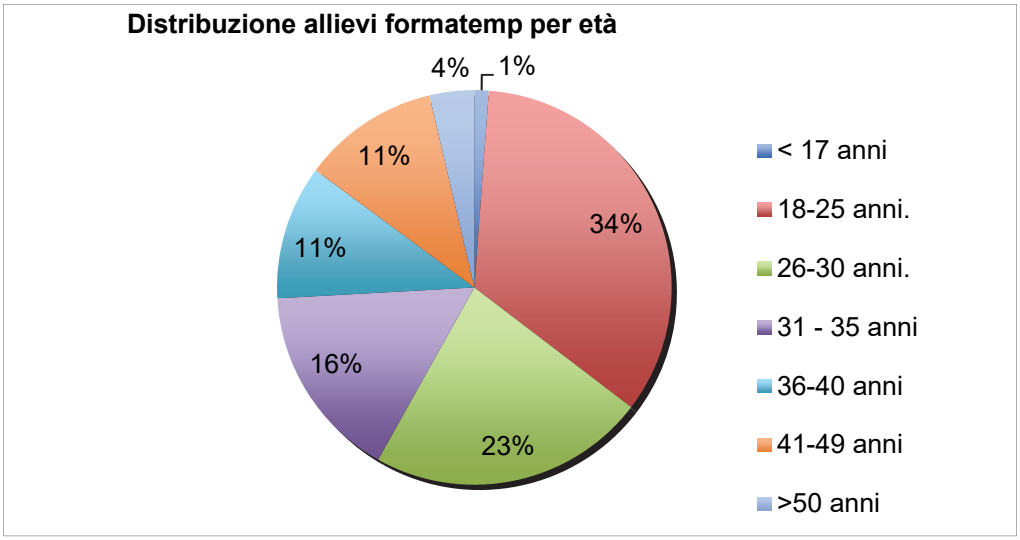
(dall'orientamento nelle scuole ai programmi di ricollocamento di lavoratori cassaintegrati). Il soggetto proponente per la richiesta del finanziamento è in genere l'agenzia di somministrazione, fatta eccezione per la formazione continua, che viene finanziata attraverso la modalità del voucher su domanda individuale da parte dei lavoratori. Una consistente parte dei corsi (40% dei moduli formativi) ha una durata non superiore alle 8 ore; il 30%, tuttavia, ha una durata superiore alle 40 ore, con percorsi formativi più completi che comprendono i moduli dedicati alla sicurezza sul lavoro, ai diritti e doveri del lavoratore, al sistema delle relazioni sindacali nel settore della somministrazione. Quanto alle caratteristiche dei beneficiari, la maggior parte è rivolta a giovani (60%) in possesso di un titolo di formazione secondaria. Considerando la breve durata, le caratteristiche dei beneficiari ed il fatto che la quasi totalità dei partecipanti sono candidati iscritti alle agenzie in attesa di missione, sembrerebbe che la funzione principale di questa tipologia formativa sia quella di "preselezione" e socializzazione dei destinatari.




*Fonte: dati di Indagine diretta IRES-CGIL, Lavoratori in somministrazione 2012*




*Fonte: dati di Indagine diretta IRES-CGIL, Lavoratori in somministrazione 2012*




*Fonte: dati di Indagine diretta IRES-CGIL, Lavoratori in somministrazione 2012*

## 3. *Garanzia Giovani*: un'opportunità per sviluppare la funzione intermediativa delle agenzie per il lavoro

Laddove le agenzie svolgono un'importante funzione intermediativa (in particolare Austria, Germania, Francia, Paesi Bassi, Danimarca, Finlandia e

© 2015 ADAPT University Press

Svezia) e concorrono con il sistema pubblico alla realizzazione delle funzioni di *placement*, il settore è più forte e competitivo (l'indice di penetrazione è più elevato, più lunghe sono le missioni)[16]. In Italia, dove la capacità intermediativa delle agenzie per il lavoro è molto contenuta e ben al di sotto della media europea, anche il settore conosce uno sviluppo più debole che altrove. Solo il 19,6% delle persone in cerca di un'occupazione in Italia si è rivolto ad un'agenzia per il lavoro, contro una media europea del 25% e un indice superiore al 40% nei Paesi Bassi[17]. Chi ha trovato lavoro per il tramite di esse è solo 2,3% del totale[18], mentre il canale legato alle scuole, alle università e ai centri di formazione intermedia l'1,6% del totale. In sintesi, i servizi per il lavoro (pubblici e privati) intermediano nel complesso poco più del 6% del totale degli occupati. Queste stime riguardano l'intera platea degli occupati ed hanno il limite di considerare i canali di ricerca di chi ha trovato lavoro anche molti anni prima e potrebbero dunque fornire un'approssimazione negativa dell'indice intermediativo. Al fine di ottenere una stima più veritiera, Italia Lavoro in una sua recente indagine, ha considerato, per canale di ricerca, i lavoratori occupati che hanno iniziato l'attività lavorativa attuale nel 2012, stimando quindi, nell'arco di un anno, i livelli di intermediazione da parte dei centri per l'impiego e delle agenzie per il lavoro o altre strutture d'intermediazione diverse dai centri per l'impiego. Questa scomposizione del dato ha consentito di evidenziare che nei 12 mesi precedenti avevano trovato il loro attuale lavoro circa 1,4 milioni di lavoratori di cui il 5,1% grazie alle agenzie per il lavoro (circa 71 mila persone), mentre erano sono stati intermediati da un centro pubblico per l'impiego circa 30 mila occupati pari al 2,1% del totale. Di questi 71 mila, 35 mila non sono lavoratori tramite agenzia. Poco meno di 6 mila di questi sono under 25, cui si aggiungono gli 8 mila under 30. Questi dati ci dicono che sta crescendo sia la propensione delle persone a rivolgersi ad un operatore privato nella ricerca di un'occupazione, sia la capacità intermediativa di quest'ultimi e con essi anche il settore.

---

[16] Cfr. Eurociett, UniEuropa, *The role of temporary agency work and labour market transition in Europe*, 2012.

[17] Cfr. ISFOL, *Il mercato del lavoro tra forma e sostanza*, 2013, consultabile on line http://sbnlo2.cilea.it/bw5ne2/opac.aspx?WEB=ISFL&IDS=18957. Di particolare interesse in relazione all'oggetto della presente trattazione il capitolo quarto "intermediazione", in cui si evidenzia il difficile rapporto tra i giovani italiani e i servizi per il lavoro, pp. 34 ss.

[18] Il dato è stato estratto dal report curato da Italia Lavoro, *I servizi per il lavoro in Italia: stato dell'arte e prospettive di sviluppo*, 2014, p. 18, consultabile on line http://www.lavoro.gov.it/SemestreEuropeo/AttivitaEventi/Documents/Concept%20%20Document.pdf.

In questo quadro si inserisce *Garanzia Giovani*, le cui potenzialità sono ancora poco sfruttate nel nostro Paese. Infatti tale programma potrebbe avere l'effetto di accrescere la competitività delle agenzie per il lavoro, la loro capacità intermediativa contribuendo così allo sviluppo del settore. Attraverso programmi quali *Garanzia Giovani*, le agenzie avrebbero infatti la possibilità di agire con progetti personalizzati a favore sia dei giovani "svantaggiati" sia dei "giovani ad elevato potenziale", massimizzando le loro opportunità di *placement* finanziato.

*Garanzia Giovani* ha preso avvio nel nostro Paese il primo maggio 2014 per dare attuazione agli impegni individuati dalla raccomandazione europea del 22 aprile 2013. Ad oggi i numeri ci dicono che i risultati raggiunti non sono in linea con le aspettative in essa riposte[19] . Questo però deve costituire un monito, anche per gli operatori privati, a rivedere il modo di approcciarsi a Garanzia Giovani, capitalizzandone le opportunità collegate. Il ruolo che le agenzie potrebbero svolgere per favorire l'occupabilità dei più giovani è cruciale, dal momento che all'interno di un sistema quale quello di Garanzia Giovani, gli operatori privati potrebbero, fungendo da completamento rispetto alle strutture pubbliche, occuparsi, anche in *partnership* con altri soggetti, dell'accoglienza e dell'orientamento, della progettazione di percorsi formativi per il consolidamento delle competenze strategiche per rispondere ai fabbisogni professionali e formativi scaturenti dal sistema impresa, il tutto finalizzato *in primis* a rafforzare l'occupabilità dei giovani ed in *secundis* a favorire il loro ingresso nel mercato del lavoro. In questa prospettiva l'inserimento nel mercato del lavoro dovrebbe costituire, non il punto di partenza ma il punto di arrivo di un processo di *placement* da avviarsi in quei quattro mesi che idealmente dovrebbero andare dall'iscrizione al programma all'effettivo inserimento nel mercato del lavoro del giovane.

## 4. Agenzie per il lavoro e leve per il *placement* dei giovani

Proprio con l'obiettivo di facilitare le transizioni occupazionali dei giovani e di rafforzare il ruolo di supporto delle agenzie per il lavoro, lo strumentario di cui le agenzie per il lavoro dispongono si è rafforzato negli anni. Esse possono promuovere tirocini, attivare apprendistati e usufruire di particolari benefici economici e normativi collegati alla somministrazione sia a tempo determinato che a tempo indeterminato. Il decreto legislativo n. 81/2015 nel confermare

[19] Cfr. U. Buratti, G. Rosolen, F. Seghezzi, *Garanzia Giovani un anno dopo. Analisi e proposte*, ADAPT University Press, 2015, n. 43.

© 2015 ADAPT University Press

l'acausalità generalizzata per la somministrazione a tempo determinato (art. 31), introdotta dalla legge n. 78/2014, ha al contempo previsto che dal contingentamento numerico eventualmente individuato dalla contrattazione collettiva siano tra gli altri esclusi i lavoratori «svantaggiati» o «molto svantaggiati» così come definiti dal Regolamento comunitario n. 651/2014 (art. 31, comma 2). Va notato che quest'ultimo Regolamento, a differenza del precedente (cfr. Reg. n. 800/2008), riconosce i giovani quali soggetti svantaggiati *ex se* a prescindere da loro stato di disoccupazione ovvero dalla sua durata, ma al semplice sussistere del requisito anagrafico (*avere un'età compresa tra i 15 e i 24 anni*). Il programma di attuazione di *Garanzia Giovani* riconosce che anche le assunzioni effettuate per il tramite di un'agenzia per il lavoro possano beneficiare degli incentivi previsti dal c.d. *bonus* occupazionale, il quale prevede che sia riconosciuto un incentivo economico per le assunzioni effettuate con contratto a tempo determinato, indeterminato o apprendistato di valore diverso a seconda della diversa profilatura del giovane assunto.

Tra tutti, lo strumento più promettente di cui le agenzie per il lavoro dispongono per favorire l'occupabilità e l'occupazione dei giovani è l'apprendistato in somministrazione. A testimoniare l'importanza di questa misura anche nella diffusione della somministrazione e nella valorizzazione del ruolo polifunzionale delle agenzie per il lavoro, vi sono i risultati raggiunti dalle esperienze avviate in Francia, Spagna, Regno Unito, Danimarca, Germania, Austria e Paesi Bassi.

In Italia, la possibilità per le agenzie per il lavoro di utilizzare il contratto di apprendistato per l'assunzione dei propri lavoratori da inviare in missione è stata introdotta ufficialmente dal decreto legislativo n. 167/2011, il cui articolo 2, comma 3, ora confluito nell'articolo 42, comma 7, del decreto legislativo n. 81/2015, ha per la prima volta previsto la possibilità di assumere «apprendisti per il tramite delle agenzie di somministrazione di lavoro». La disposizione normativa ha da subito innescato un vivace dibattito tra chi ha da subito sostenuto la configurabilità dell'apprendistato nell'ambito della sola somministrazione a tempo indeterminato[20] e chi invece lo riteneva configurabile anche nell'ambito della somministrazione a tempo determinato[21]. I dubbi che hanno accompagnato anche l'approvazione del

[20] Cfr. M. Tiraboschi, *L'apprendistato in somministrazione nella legge n. 92/2012 di riforma del mercato del lavoro: una occasione mancata,* in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2012, n. 3, pp. 707-719.

[21] Cfr. G. Falasca, *Debutta l'apprendistato professionalizzante per i lavoratori somministrati*, in *Guida al Lavoro*, 20 aprile 2012, n. 17, p. 12.

primo accordo delle parti sociali, sono stati chiariti dal Decreto Sviluppo del 2012 con il quale si è definitivamente esclusa la possibilità di collegare l'apprendistato ad un contratto di somministrazione a tempo determinato. Con l'obiettivo di incoraggiare la diffusione di questo istituto, lo stesso testo normativo, ammetteva la possibilità di ricorrere allo staff leasing anche al di fuori delle ipotesi previste dall'allora articolo 20, comma 3, del decreto legislativo n. 276/2003 qualora il lavoratore da somministrare a tempo indeterminato fosse stato assunto dall'agenzia con contratto di apprendistato. Questa norma incentivante ha perso il suo peso dopo l'entrata in vigore del decreto legislativo n. 81/2015, il quale, nel liberalizzare lo *staff leasing*, inibisce la diffusione dell'apprendistato in somministrazione che rimane strumento poco utilizzato dal settore. Eppure l'apprendistato in somministrazione potrebbe essere lo strumento attraverso il quale costruire anche nel nostro Paese un vero e proprio sistema dell'apprendistato. Le previsioni del contratto collettivo del settore delle agenzie, rinnovato nel 2014, vanno in questa direzione. In particolare l'articolo 26 prevede che l'agenzia sia responsabile del corretto adempimento degli obblighi formativi oltreché della progettazione del piano formativo e della sua validazione. L'obiettivo è quello di fare dell'agenzia l'agente facilitatore e garante della formatività dell'apprendistato. "Facilitatore", perché l'agenzia facendosi carico della progettualità, dell'attivazione e di tutti gli adempimenti burocratici, consentirebbe all'utilizzatore di concentrarsi sulla formazione *on the job*, dando così risalto alla valenza formativa del lavoro, sgravandola da tutte le attività collaterali. "Garante", perché in collaborazione con la bilateralità, assicurerebbe un efficace sviluppo del percorso formativo potendo intervenire in via sussidiaria in caso di inadempienza dell'utilizzatore.

| | |
|---|---|
| **Piano formativo e validazione della bilateralità** | Il CCNL prevede che il piano formativo individuale debba essere predisposto dall'agenzia di somministrazione congiuntamente all'utilizzatore e al lavoratore, prevedendo così un'opportuna cooperazione triangolare nella stesura del programma formativo. Il piano formativo individuale dell'apprendista somministrato deve essere sottoposto al parere di conformità di Forma.Temp. Si prevede che la Commissione verifichi: la congruità del rapporto numerico tra apprendisti e lavoratori qualificati, l'ammissibilità del livello contrattuale d'inquadramento, la coerenza del Piano Formativo con la qualifica proposta. |
| **Il sistema del tutoraggio doppio** | Per tutelare efficacemente il lavoratore e garantire la formatività dell'apprendistato, il CCNL prevede la presenza di due tutor, uno nominato dall'agenzia ed uno indicato dall'impresa utilizzatrice. |

© 2015 ADAPT University Press

Entrambi i tutor devono essere individuati prima dell'invio in missione. Il tutor nominato dall'azienda deve ricoprire una qualifica professionale non inferiore a quella dell'apprendista, individuata nel piano formativo individuale, possedere competenze adeguate ed un livello d'inquadramento pari o superiore a quello che l'apprendista conseguirà alla fine del periodo di formazione. Per quanto riguarda il tutor d'agenzia, sono previsti requisiti più stringenti, volti a garantire la professionalità e la preparazione dei soggetti chiamati a ricoprire la funzione di tutor. I tutor d'agenzia dovranno iscriversi ad un apposito albo tenuto presso Forma.temp. Le funzioni principali del tutor d'agenzia (TDA) sono: la definizione del piano formativo, la verifica dell'effettiva attuazione del piano formativo ed individuazione delle eventuali lacune, l'attestazione della formazione e l'attribuzione della qualifica al termine del periodo formativo. Viene così disegnato un insieme di funzioni a presidio della qualità e dell'effettività del percorso formativo, volto a facilitare l'inserimento dell'apprendista all'interno dell'impresa, predisposto per seguirlo passo passo nel percorso di crescita formativa e professionale.

L'apprendistato in somministrazione per la sua particolare configurazione – considerata l'attuale ineffettività della componente formativa e progettuale che accompagna questo contratto e il suo insuccesso nel nostro Paese, l'incapacità delle imprese e delle istituzioni formative di dialogare adeguatamente, l'insufficiente sensibilità delle parti sociali rispetto a questo tema, in uno con l'emergenza occupazionale per i giovani – costituisce una leva di che non conosce pari nel nostro Paese. Le agenzie per il lavoro, grazie alla polifunzionalità che le connota, possono infatti svolgere un ruolo positivo nell'identificazione dei fabbisogni professionali, nella definizione dei singoli piani formativi individuali, garantendo altresì assistenza tecnica alle imprese (specie quelle di medie e piccole dimensioni), nella gestione del contratto di apprendistato e delle relative problematiche che tanto ne hanno sin qui frenato lo sviluppo. Oltre ad avvalersi delle risorse del fondo interprofessionale per la formazione continua dei lavoratori in somministrazione, le agenzie per il lavoro inoltre possono farsi carico della effettiva realizzazione del progetto formativo individuale anche avvalendosi delle proprie strutture formative accreditate, rafforzando così l'esigua componente formativa dell'apprendistato e rendendola effettivamente rispondente alle esigenze della realtà produttiva e della crescita professionale degli apprendisti. Nell'ambito dell'apprendistato in somministrazione, le agenzie possono valorizzare la loro polifunzionalità favorendo il raccordo e il dialogo funzionale tra i diversi attori, per questo motivo l'apprendistato in somministrazione può essere considerato "LA" politica attiva per i giovani ma anche un insostituibile leva di competitività per

le agenzie che attraverso di esso possono rispondere ai bisogni e alle aspirazioni dei giovani e delle aziende. L'apprendistato nelle sue tre varianti o livelli costituisce infatti la risposta più adatta per facilitare le transizioni occupazionali di tutti i giovani, consentendo ad essi di imparare lavorando e di acquisire un titolo di studio che va dalla "qualifica professionale" al "dottorato di ricerca".

## 5. L'inserimento dei lavoratori svantaggiati attraverso la somministrazione

Nella convinzione che la somministrazione di lavoro potesse essere un dispositivo efficace per l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro anche dei lavoratori svantaggiati, l'articolo 13 del decreto legislativo n. 276/2003 ha disegnato un modello di collaborazione tra pubblico e privato, in cui le agenzie assumevano il ruolo di strumenti di attuazione delle politiche del lavoro di definizione pubblica e di interesse generale sulla base di adeguati incentivi.
L'articolo 13 prevedeva, in questa ottica, la possibilità di derogare al principio di parità di trattamento economico e normativo dei lavoratori in somministrazione. La giustificazione della deroga alla parità di trattamento era legata alla presenza di alcune condizioni: 1) stipulazione di un contratto di lavoro di almeno sei mesi; 2) redazione di un piano individuale di inserimento o reinserimento del lavoratore, contenente l'indicazione degli interventi formativi adeguati e funzionali al reinserimento del lavoratore; 3) individuazione di un tutor aziendale con adeguate competenze, con il compito di seguire il lavoratore nel suo percorso di reinserimento.
Nonostante la facoltà concessa agli Stati membri dalla direttiva europea n. 104 del 2008 (art. 1, comma 3) di derogare al principio di parità di trattamento proprio con riferimento a «contratti o ai rapporti di lavoro conclusi nell'ambito di un programma specifico di formazione, d'inserimento e di riqualificazione professionali, pubblico o sostenuto da enti pubblici», la legge n. 92/2012 (c.d. legge Fornero) ha voluto abrogare il comma 2 dell'articolo 23 del decreto legislativo n. 276/2003, che appunto disciplinava la deroga al principio di parità di trattamento in caso di invio in missione di lavoratori nell'ambito di specifici programmi di formazione, inserimento e riqualificazione professionale erogati, a favore dei lavoratori svantaggiati, come appunto previsto dall'articolo 13.

© 2015 ADAPT University Press

Sebbene non sia stato abrogato l'articolo 13, l'eliminazione della deroga alla parità di trattamento ha di fatto svuotato questa misura di politica del lavoro. È vero tuttavia che l'impianto è ancora attuale, anche se il sistema è stato privato della principale leva di funzionamento. È possibile l'inserimento di lavoratori svantaggiati secondo le specifiche sopra descritte e subordinatamente alla stipulazione di una convenzione tra una o più agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro e comuni, province, regioni, nonché con le agenzie tecniche strumentali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali[22].
Non serve invece la convenzione per accedere all'incentivo disciplinato dal comma 1, lettera *b*, dell'articolo 13 del decreto legislativo n. 276/2003 consistente nelle definizione del trattamento retributivo del lavoratore svantaggiato assunto con un contratto di durata non inferiore a nove mesi come differenza tra la retribuzione dovuta e l'importo dei sussidi percepiti a titolo di indennità di disoccupazione, di indennità di mobilità o qualsiasi altra indennità collegata allo stato di disoccupazione.
Accanto a questa possibilità, lo strumento più semplice per l'inserimento di lavoratori svantaggiati attraverso la somministrazione di lavoro a tempo determinato pare essere l'opzione dell'esclusione di questa categoria di lavoratori dai limiti quantitativi individuati dai contratti collettivi applicati dall'utilizzatore (art. 31, comma 2, d.lgs n. 81/2015).

## 6. Le agenzie per il lavoro e la ricollocazione dei disoccupati

L'articolo 23 del decreto legislativo n. 150/2015 ridisegna la disciplina di quello che originariamente era stato definito come contratto di ricollocazione e che ora assume le vesti di un più scarno assegno individuale di ricollocazione[23].
L'assegno (o voucher) sarà erogato su base volontaria a favore dei soggetti disoccupati, percettori della NASPI la cui disoccupazione ecceda i quattro mesi. Il meccanismo su cui si impernia il funzionamento della ricollocazione, richiama i tratti della non fortunata sperimentazione avviata con Garanzia

[22] Art. 13, comma 5-*bis*, d.lgs. n. 276/2003.
[23] L'art. 34, comma 1 lett. *l*, del d.lgs. n. 150/2015 abroga i commi da 2 a 7 dell'art. 17 del d.lgs. n. 22/2015. Per un'analisi del contratto di ricollocazione si rinvia a M. Tiraboschi, *Jobs Act e contratto di ricollocazione: prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2015, n. 4, e a D. Garofalo, *Le politiche del lavoro nel Jobs Act*, in F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atto II*, ADAPT University Press, 2014, n. 32.

Giovani assegnando un ruolo centrale ai centri per l'impiego pubblici. Ad essi spetterà dopo la sottoscrizione del patto di servizio con il disoccupato, farsi carico della profilatura del soggetto e dell'assegnazione del voucher, il cui ammontare sarà determinato in base classe di occupabilità riconosciuta. Con tale assegno, il disoccupato, potrà rivolgersi ad un agenzia per il lavoro, ad un ente accreditato ovvero ad un centro per l'impiego pubblico per "acquistare" un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro. Il servizio dovrà tra l'altro prevedere: a) l'affiancamento di un tutor al soggetto disoccupato; b) la definizione di un programma di ricerca intensiva della nuova occupazione con l'eventuale previsione di un percorso di formazione volto alla riqualificazione professionale costruito secondo gli effettivi sbocchi occupazionali; c) l'assunzione dell'onere da parte del beneficiario di svolgere le attività individuate dal tutor e di accettare l'offerta di lavoro "congrua". Per il lavoratore che non adempia alle obbligazioni previste dalla legge sono previste specifiche sanzioni.

Le modalità operative e l'ammontare dell'assegno di ricollocazione saranno definite dall'ANPAL sulla base dei seguenti principi: a) riconoscimento dell'assegno di ricollocazione prevalentemente a risultato occupazionale ottenuto; b) definizione dell'ammontare dell'assegno di ricollocazione in maniera da mantenere l'economicità dell'attività, considerando una ragionevole percentuale di casi per i quali l'attività propedeutica alla ricollocazione non fornisca il risultato occupazionale; c) graduazione dell'ammontare dell'assegno di ricollocazione in relazione al profilo personale di accusabilità; d) obbligo, per il soggetto erogatore del servizio di cui al comma 5, di fornire un'assistenza appropriata nella ricerca della nuova occupazione, programmata, strutturata e gestita secondo le migliori tecniche del settore; e) obbligo, per il soggetto erogatore del servizio, di comunicare le offerte di lavoro effettuate nei confronti degli aventi diritto.

L'assegno, dovrà essere richiesto dal disoccupato a pena di decadenza dallo stato di disoccupazione e dalla prestazione di sostegno al reddito, entro due mesi dalla data di rilascio dell'assegno e ha una durata massima di sei mesi prorogabile per altri sei nel qual caso non si stato consumato nell'intero ammontare.

È previsto un meccanismo di monitoraggio e di valutazione che troverà il suo fulcro in un sistema informatico da costituirsi, al quale i centri per l'impiego e i soggetti erogatori del servizio di assistenza saranno obbligati a conferire le informazioni relative alle richieste, all'utilizzo e all'esito del servizio. Gli esiti della valutazione saranno resi pubblici a cura dell'ANPAL che segnalerà ai soggetti erogatori del servizio gli eventuali elementi di criticità riscontrati in

© 2015 ADAPT University Press

sede di valutazione al fine di consentire le opportune azioni correttive. Decorso un anno dalla segnalazione, ove le criticità permangano, l'ANPAL valuterà la revoca dalla facoltà di operare con lo strumento dell'assegno di ricollocazione.

## 7. Le agenzie per il lavoro e l'assunzione dei disabili

Il decreto legislativo n. 81/2015 (art. 34, comma 3) ha disposto che l'obbligo di riserva di cui alla legge n. 68/1999 possa essere assolto anche per il tramite delle agenzie di lavoro che si facciano carico dell'assunzione del disabile e lo somministrino all'utilizzatore per una durata minima di 12 mesi. Rispetto al passato per le aziende l'obbligo di assunzione dei disabili diventa più cogente, si prevede infatti che a partire dal primo ottobre 2017 l'obbligo non sia più correlato alle "nuove assunzioni", ne consegue che le aziende che occupano da 15 a 35 dipendenti dovranno avere in organico almeno un lavoratore disabile a prescindere dal fatto che assumano o meno. Inoltre è previsto che i datori di lavoro privati assumano i lavoratori con disabilità, inseriti in apposite liste, necessariamente mediante la richiesta nominativa. Viene conseguentemente abrogata la possibilità di utilizzare la chiamata diretta ma correlativamente si prevede la possibilità di computare nella quota di riserva i lavoratori disabili già in forza che abbiano una riduzione della capacità lavorativa di una certa entità anche se non assunti tramite le procedure del collocamento mirato. A far data dal 1° gennaio 2016 vengono introdotti nuovi incentivi in caso di assunzione di lavoratori disabili pari ad una misura variabile della retribuzione mensile lorda a seconda del grado di riduzione della capacità lavorativa. In particolare gli incentivi spettano nella misura del 70% della retribuzione imponibile INPS, per 36 mesi, in caso di assunzione a tempo indeterminato di lavoratori con riduzione della capacità lavorativa superiore al 79%; nella misura del 35% della retribuzione imponibile INPS, per 36 mesi, in caso di assunzione a tempo indeterminato di lavoratori con riduzione della capacità lavorativa compresa tra il 67% ed il 79%; nella misura del 70% della retribuzione imponibile INPS, per 60 mesi, in caso di assunzione a tempo indeterminato di lavoratori disabili psichici con riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%; nella misura del 70% della retribuzione imponibile INPS, in caso di assunzione a tempo determinato per minimo 12 mesi (ovvero per la durata del contratto) di lavoratori disabili psichici con riduzione della capacità lavorativa superiore al 45%.

Parte III

# Prospettive di evoluzione della somministrazione di lavoro. Conclusioni

## 1. La somministrazione di lavoro: la «flessibilità sicura»

È noto come la globalizzazione, i cambiamenti tecnologici, la crescente competitività internazionale e le fluttuazioni dei mercati abbiano costretto le imprese a sviluppare nuove modalità di organizzazione del lavoro e della produzione, basate principalmente sulla capacità di adattarsi alle diverse fasi e richieste del mercato. Conseguentemente le aziende necessitano di modalità flessibili di regolazione del rapporto di lavoro, poiché il paradigma del lavoro subordinato a tempo pieno ed indeterminato è difficilmente adattabile alle nuove esigenze di elasticità e adattabilità espresse dalle aziende.
La somministrazione di lavoro è uno strumento idoneo a fornire alle imprese flessibilità e adattabilità nella organizzazione del lavoro, garantendo veloci aggiustamenti secondo il fabbisogno professionale del momento.
La somministrazione di lavoro, tuttavia, non soddisfa soltanto le necessità di flessibilità delle imprese, ma anche quelle dei lavoratori, rappresentate dalla necessità di conciliare la loro vita privata e professionale. Nell'ambito della somministrazione, infatti, i lavoratori possono trovare condizioni flessibili di lavoro, coerenti con le necessità: per esempio di orari di lavoro ridotti oppure concentrati in alcuni periodi della giornata o della settimana. La stessa direttiva europea 2008/104/CE si preoccupa di sottolineare che il lavoro tramite agenzia «risponde non solo alle esigenze di flessibilità delle imprese ma anche alla necessità di conciliare la vita privata e la vita professionale dei

© 2015 ADAPT University Press

lavoratori dipendenti. Contribuisce pertanto alla creazione di posti di lavoro e alla partecipazione al mercato del lavoro e all'inserimento in tale mercato»[1].
È evidente, anche dal testo della direttiva, la ricerca di un conciliazione tra le diverse istanze di imprese e lavoratori, in particolare tra flessibilità e sicurezza. La somministrazione di lavoro pare essere il punto di equilibrio, infatti rispetto ad altre forme e tipologie contrattuali considerate "atipiche", il lavoro tramite agenzia ha connaturati accanto ai profili della flessibilità i profili della sicurezza, consistenti: nella parità di trattamento; nei diritti collettivi; nell'informazione delle rappresentanze sindacali circa l'utilizzo della somministrazione nell'azienda; nel co-impiego (ripartizione di diritti e obblighi fra somministratore e utilizzatore); nella formazione per l'occupabilità e l'informazione dei lavoratori per il supporto all'occupazione, oltre alle tutele offerta attraverso gli enti bilaterali.
In Italia si ritiene che flessibilità e sicurezza siano incompatibili, per cui una maggior flessibilità per i datori di lavoro debba significare minore sicurezza per i lavoratori e, viceversa, una maggior sicurezza per i lavoratori debba limitare la flessibilità per i datori di lavoro.
In realtà, tali elementi possono combinarsi, nella somministrazione di lavoro, flessibilità e sicurezza sono due facce della stessa medaglia: la flessibilità concessa ai datori di lavoro, per rispondere alle esigenze produttive ed organizzative aziendali, si combina alla salvaguardia dei diritti e delle tutele a favore dei lavoratori.

### 1.1. Le tutele e la sicurezza nella somministrazione

«In un quadro volto a sostenere l'esternalizzazione fisiologica, quale strumento di sostegno dei nuovi modelli di produzione ed organizzazione di lavoro richiesti dall'evoluzione del contesto economico, una delle principali preoccupazioni del Legislatore italiano è stata quella di fornire una tutela adeguata al prestatore di lavoro coinvolto in un contratto di somministrazione»[2].
La sicurezza e le tutele del lavoratore in somministrazione non sono soltanto quelle garantite nell'ambito del rapporto di lavoro dalla disciplina della tipologia contrattuale utilizzata, nonché dalla parità di trattamento prevista per il lavoratore somministrato, ma sono anche tutele nel mercato del lavoro, volte

[1] 11° considerando, direttiva 2008/104/CE.
[2] Cfr. M. Biagi, M. Tiraboschi (continuato da), *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, 2007, 445.

ad assicurare la formazione, l'occupabilità, l'accesso a prestazioni di sostegno al reddito.

Esistono pertanto molteplici disposizioni che regolano il lavoro tramite agenzia direttamente o indirettamente e che creano una importante rete di tutele per il lavoratore in somministrazione.

La procedura prevista per l'ottenimento dell'autorizzazione all'attività di somministrazione da parte del Ministero del lavoro sulla base del possesso di specifici requisiti di natura finanziaria ed organizzativa è un primo strumento di tutela dei lavoratori in somministrazione. Infatti, i requisiti imposti, il controllo preventivo al rilascio dell'autorizzazione e l'attività di vigilanza del Ministero rispondono all'esigenza di tutela dei diritti dei lavoratori, in particolare garantendo la solvibilità, la professionalità e l'affidabilità degli operatori. Ulteriore garanzia per i lavoratori con riferimento alla possibilità di verificare l'affidabilità delle agenzie è offerta dalla pubblicità data dall'albo informatico delle agenzie per il lavoro, in cui sono iscritti tutti gli operatori autorizzati.

Un'altra forma di tutela per il lavoratore nella fase di ricerca del lavoro è rappresentata dal divieto da parte delle imprese e delle agenzie di effettuare comunicazioni, a mezzo stampa, internet, televisione o altri mezzi di informazione, in forma anonima, relative a ricerche di personale, intermediazione o somministrazione, in modo che il lavoratore possa identificare sempre il soggetto che propone una specifica opportunità lavorativa (art. 9, d.lgs. n. 276/2003). Inoltre, queste tipologie di comunicazione posso essere effettuate soltanto dall'impresa che seleziona direttamente candidati per assumerli oppure da soggetti, pubblici o privati, autorizzati o accreditati (che devono sempre indicare gli estremi del provvedimento di autorizzazione o accreditamento).

Di particolare rilevanza rispetto all'obiettivo della tutela dei lavoratori è la disposizione che vieta alle agenzie di esigere o di percepire, direttamente o indirettamente, compensi dal lavoratore (art. 11, d.lgs. n. 276/2003).

Altri profili di sicurezza del lavoratore nell'ambito del rapporto di lavoro emergono dall'obbligo di comunicazione per iscritto al lavoratore in somministrazione non solo della data di inizio e della durata prevedibile della missione, ma anche degli elementi contenuti nel contratto di somministrazione che deve avere forma scritta (art. 33, comma 3, d.lgs. n. 81/2015). Nel dettaglio tali elementi sono: a) gli estremi dell'autorizzazione rilasciata al somministratore; b) il numero dei lavoratori da somministrare; c) l'indicazione di eventuali rischi per la salute e la sicurezza del lavoratore e le misure di prevenzione adottate; d) la data di inizio e la durata prevista della

© 2015 ADAPT University Press

somministrazione di lavoro; e) le mansioni alle quali saranno adibiti i lavoratori e l'inquadramento dei medesimi; f) il luogo, l'orario di lavoro e il trattamento economico e normativo dei lavoratori. In mancanza di forma scritta il contratto di somministrazione di lavoro è nullo e i lavoratori sono considerati a tutti gli effetti alle dipendenze dell'utilizzatore. Mentre la violazione dell'obbligo di comunicazione viene peraltro punita con la sanzione amministrativa pecuniaria da euro 250 a euro 1.250.

Una importante tutela per il lavoratore in somministrazione, e strumento di prevenzione di discriminazioni e sfruttamento, nonché di concorrenza sleale basata sul ribasso del costo diretto del lavoro, è rappresentata dal principio di parità di trattamento. Come previsto anche dalla direttiva europea in materia di somministrazione, la disciplina italiana prevede per i lavoratori in somministrazione, per la durata della missione, condizioni economiche e normative non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte (art. 35, comma 3, d.lgs. n. 81/2015). Esse comprendono il trattamento economico, normativo ed occupazionale previsto da disposizioni legislative, regolamentari e amministrative, da contratti collettivi o da altre disposizioni vincolanti di portata generale, inerenti, a titolo esemplificativo: all'orario di lavoro, alle ore di lavoro straordinario, alle pause, ai periodi di riposo, al lavoro notturno, alle ferie e ai giorni festivi; alla retribuzione.

Con riferimento ai lavoratori tramite agenzia assunti a tempo indeterminato, la disciplina prevede una particolare tutela e sicurezza del reddito. È, infatti, stabilito (art. 34, comma 1, d.lgs. n. 81/2015) che venga corrisposta una indennità mensile di disponibilità nei periodi intercorrenti tra due missioni, nella misura stabilita dal contratto collettivo applicabile al somministratore e in ogni caso non inferiore all'importo fissato dall'apposito decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

La sicurezza del reddito del lavoratore viene assicurata anche attraverso la responsabilità solidale tra somministratore e utilizzatore con riferimento alla corresponsione del trattamento retributivo e del versamento dei contributi previdenziali.

Non solo per il profilo della retribuzione, ma anche per diversi altri aspetti, la corresponsabilità (c.d. co-datorialità) di somministratore e utilizzatore e la ripartizione degli obblighi e delle responsabilità rappresentano per il lavoratore ulteriori strumenti di tutela. Peraltro, il lavoratore tramite agenzia potrebbe essere considerato, in una certa misura, più tutelato di un altro lavoratore, appunto perché un insieme di diritti possono essere fatti valere non soltanto nei confronti del datore di lavoro effettivo, ma anche in subordine

dell'utilizzatore. Somministratore e utilizzatore hanno specifici obblighi e responsabilità in materia di salute e sicurezza sul luogo di lavoro. Il somministratore è il principale responsabile degli obblighi di informazione sui rischi per la sicurezza e di formazione del lavoratore all'uso delle attrezzature di lavoro necessarie per la specifica attività lavorativa. Dal punto di vista della ripartizione degli obblighi, è possibile che tali obblighi siano adempiuti dall'utilizzatore attraverso esplicita previsione nel contratto di somministrazione (art. 35, comma 4, d.lgs. n. 81/2015).

A carico dell'utilizzatore è l'applicazione nei confronti dei lavoratori somministrati degli stessi obblighi di protezione previsti per i propri lavoratori dipendenti. Egli è pertanto responsabile in caso di violazione degli obblighi di sicurezza previsti dalla legge e dai contratti collettivi.

Anche il divieto di clausole dirette a limitare la possibilità dell'utilizzatore di assumere il lavoratore in somministrazione può essere letto in funzione della tutela e della sicurezza occupazionale del lavoratore. Infatti, molti studi dimostrano che il lavoro tramite agenzia costituisce un punto di accesso al mercato del lavoro verso un'occupazione standard, considerata stabile o quanto meno continuativa, spesso presso lo stesso utilizzatore. Pertanto, il divieto di clausole contrattuali volte ad impedire da parte del somministratore l'assunzione del lavoratore nell'impresa dell'utilizzatore intende evitare limitazioni alla possibilità del lavoratore di trovare una occupazione maggiormente stabile e/o con un orizzonte occupazionale più ampio. Nel caso in cui il somministratore voglia tenere alle proprie dipendenze il lavoratore, per esempio perché ha una professionalità particolarmente richiesta, il somministratore può prevedere una clausola di divieto di assunzione del lavoratore da parte dell'utilizzatore, assicurando però al lavoratore un'adeguata indennità secondo quando è stabilito dal CCNL del settore della somministrazione (art. 35, comma 8, d.lgs. n. 81/2015).

Nella stessa ottica, di promuovere la sicurezza occupazionale e la possibilità per il lavoratore tramite agenzia di una occupazione standard e continuativa, è stabilito l'obbligo per l'utilizzatore di comunicare ai lavoratori in somministrazione i posti vacanti nell'impresa. La normativa italiana, in linea con la direttiva europea, specifica che tali informazioni possono essere fornite mediante un avviso generale opportunamente affisso all'interno dei locali dell'utilizzatore presso il quale i lavoratori prestano la loro attività lavorativa (art. 31, comma 3, d.lgs. n. 81/2015).

Anche in applicazione della parità di trattamento e della prevenzione di discriminazioni, oltre che per specifica tutela del lavoratore in somministrazione, sono stabiliti diritti sindacali e garanzie collettive.

© 2015 ADAPT University Press

Innanzitutto, viene specificato che ai lavoratori dipendenti delle agenzie di somministrazione si applichino i diritti sindacali previsti nello Statuto dei lavoratori, oltre al diritto a esercitare presso l'utilizzatore, per tutta la durata della missione, i diritti di libertà e di attività sindacale e a partecipare alle assemblee del personale dipendente delle imprese utilizzatrici (art. 36, commi 1 e 2, d.lgs. n. 81/2015).

Nell'ambito delle tutele definite a favore del lavoratore e della sua sicurezza si deve ricordare la possibilità della stipulazione di contratti di lavoro a tempo indeterminato. Oltre alla sicurezza rappresentata da questa tipologia di contratto di lavoro, la normativa prevede una sicurezza effettiva del reddito consistente, come già richiamato, in un'indennità di disponibilità mensile per i periodi in cui il prestatore di lavoro non svolge alcuna attività lavorativa, ma rimane appunto a disposizione del somministratore in attesa di un'assegnazione in missione.

Oltre alle specifiche tutele legislative, anche l'esistenza di una consolidata bilateralità[3] nel settore della somministrazione costituisce uno strumento di sicurezza per i lavoratori occupati in tale ambito. Una importante tutela per il lavoratore e strumento per creare sicurezza è la formazione dei lavoratori somministrati, volta a prevenire il rischio di "precarizzazione. Fornendo nuove competenze e abilità richieste dal mercato, la formazione e la riqualificazione professionale hanno l'obiettivo di incrementare l'occupabilità dei lavoratori, aumentarne le possibilità di lavoro e supportare la loro continuità occupazionale, nell'ottica di trasformarsi in una occupazione permanente. La formazione è finanziata attraverso un contributo pari al 4% delle retribuzione erogate ai lavoratori in somministrazione, raccolto e gestito dal fondo bilaterale (Forma.Temp) appositamente costituito ai sensi dell'articolo 12 del decreto legislativo n. 276 del 2003. Il fondo bilaterale per la formazione offre formazione di base, professionale, *on the job* e formazione continua. Sono beneficiari delle attività formative non soltanto i lavoratori in somministrazione in corso di contrato, ma anche candidati a lavorare in somministrazione, con l'obiettivo di prepararli allo svolgimento della specifica prestazione lavorativa nell'organizzazione di destinazione.

Accanto a tale funzione formativa, gli enti bilaterali del settore della somministrazione hanno anche il compito di erogare misure previdenziali e di

[3] La bilateralità del settore è costituita da Forma.Temp e Ebitemp. Forma.Temp è il fondo bilaterale per la formazione dei lavoratori in somministrazione, competente anche per l'erogazione del sostegno al reddito (ai sensi dell'art. 12, del d.lgs. n. 276/2003). Ebitemp è l'ente bilaterale per il lavoro temporaneo che si occupa della altre prestazioni e tutele descritte in testo.

sostegno al reddito a favore di lavoratori in somministrazione quando non abbiamo i requisiti per accedere alle tutela previste dal sistema pubblico oppure non abbiano diritto alla prestazione a seguito della cessazione del loro rapporto di lavoro. In particolare, sono state sviluppate prestazioni volte a sostituire le indennità di infortunio in caso di cessazione del rapporto di lavoro e l'indennità di maternità (nel caso non spetti l'indennità di maternità obbligatoria erogata dall'INPS), ma anche piccoli prestiti personali, contributi per la mobilità territoriale, nonché contributi per l'asilo nido in un'ottica di conciliazione della vita privata con il lavoro e a favore dell'inserimento delle madri nel mercato del lavoro; oltre a misure di tutela sanitaria (rimborso dei ticket, rimborso spese odontoiatriche, rimborso spese connesse a grandi interventi chirurgici a pagamento e sussidio per altri ricoveri).
Ancora nell'ambito della contrattazione collettiva e della bilateralità è stato previsto un contributo per le aziende volto a incentivare l'assunzione a tempo indeterminato o la trasformazione del contratto di lavoro a tempo determinato in tempo indeterminato. Questo incentivo sostituisce a livello contrattuale la c.d. stabilizzazione che prevedeva il diritto del lavoratore ad essere assunto a tempo indeterminato «qualora abbia prestato attività lavorativa anche presso diverse imprese utilizzatrici, in esecuzione di due o più contratti di lavoro in somministrazione stipulati con la medesima Agenzia, per un periodo complessivo pari a 42 mesi anche non consecutivi» (art. 43, comma 2, CCNL 24 luglio 2008). Il contributo per il tempo indeterminato è pari a 750 euro erogati trascorsi 12 mesi dall'assunzione o trasformazione e successivamente riconosciuto ogni 12 mesi fino ad un massimo di 36 mesi dalla data di assunzione a tempo indeterminato (art. 48, comma 1, CCNL 7 aprile 2014).

## 2. L'evoluzione del quadro regolatorio della somministrazione di lavoro nel contesto italiano

La somministrazione di lavoro ha sperimentato, nel corso degli anni, un'importante evoluzione normativa. Nonostante il rigido divieto di fornitura professionale di lavoro altrui della legge n. 1369 del 1960, nuovi modelli organizzativi di impresa si erano progressivamente affermati cercando nuove forme contrattuali che li esprimessero. Nascevano così pseudo-fornitori di manodopera, spesso nella forma di cooperative spurie, che ancora oggi influenzano negativamente il settore della fornitura professionale, sia attraverso una competizione sleale, sia condizionandone la reputazione.

© 2015 ADAPT University Press

Benché la legge n. 196 del 1997 (c.d. pacchetto Treu) avesse finalmente consentito l'introduzione di tale fattispecie nell'ordinamento italiano (con un ritardo di venticinque anni rispetto a Paesi come Francia e Germania, dove la fornitura professionale di manodopera venne legalizzata nel 1972), le limitazioni e i divieti erano notevoli, a causa del costante sospetto verso questa forma contrattuale. La legge, infatti, imponeva alle agenzie per il lavoro l'obbligo dell'oggetto sociale esclusivo, il divieto di fornitura di mansioni di esiguo contenuto professionale e il vincolo della soddisfazione di esigenze di natura meramente temporanea.
Il decreto legislativo n. 276 del 2003 (c.d. legge Biagi) ha superato l'impropria assimilazione tra la fornitura professionale di manodopera e il lavoro temporaneo da ammettere in casi eccezionali, consentendo il ricorso alla somministrazione di lavoro anche per ragioni legate all'ordinaria attività dell'azienda.
Più recentemente, a seguito del riesame di divieti e restrizioni, come richiesto dall'articolo 4 della direttiva 2008/104/CE, relativa al lavoro tramite agenzia, sono state apportate alcune modifiche alla normativa in materia di somministrazione ad opera del decreto legislativo 2 marzo 2012, n. 24. Le novità maggiormente rilevanti hanno riguardato la deroga alle causali di ricorso alla somministrazione a tempo determinato. Le deroghe introdotte muovevano dall'intento di promuovere l'utilizzo della somministrazione come strumento di re-inserimento dei lavoratori svantaggiati e di incentivare la contrattazione collettiva ad intervenire nella regolazione di questo strumento contrattuale. Si prevedeva infatti, che l'autonomia collettiva potesse individuare ulteriori ipotesi di ricorso "incondizionato" alla somministrazione a tempo determinato. Il decreto legislativo n. 24 ha aperto la strada ad una progressiva liberalizzazione che è stata successivamente accentuata dalla legge n. 92 e completata dal Jobs Act. Nello specifico, come è noto, la legge n. 92 del 2012 ha introdotto per la prima volta nel nostro ordinamento un'ipotesi legale di acausalità "oggettiva" applicabile alla somministrazione di lavoro, condizionando però tale opzione al ricorrere di due requisiti, uno di carattere temporale e l'altro collegato allo status di lavoratore somministrato. Nel dettaglio la somministrazione di lavoro acausale era possibile solo allorquando si trattasse della prima missione di un lavoratore presso un utilizzatore nell'ambito di un contratto di somministrazione a tempo determinato e purché il contratto avesse una durata non superiore a dodici mesi, non prorogabili. Tali condizioni sono venute meno per effetto dell'entrata in vigore del decreto legge 20 marzo 2014, n. 34, e sono state confermate dal decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, il quale prevede che la somministrazione di lavoro a

tempo determinato sia utilizzabile nei limiti quantitativi individuati dai contratti collettivi applicati dall'utilizzatore. Attualmente non esiste alcun tipo di limite legale al ricorso alla somministrazione né di tipo temporale, né di tipo quantitativo. Il ruolo di arbitro della flessibilità è rinviato in toto alla contrattazione collettiva, che invero continua a prevedere limiti piuttosto stringenti all'utilizzo della somministrazione a tempo determinato, vanificando in molti casi l'apertura operata dalla fonte legale. All'indomani dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 81, ci si è chiesti se: a) le disposizioni della contrattazione collettiva precedenti all'entrata in vigore del decreto legislativo fossero da considerarsi ancora vigenti; b) la mancata previsione di limiti da parte della contrattazione collettiva inibisse in toto il ricorso alla somministrazione di lavoro ovvero se questo vuoto fosse da considerarsi come "assenza di limiti". La dottrina maggioritaria ritiene che rispetto al primo punto le disposizioni della contrattazione collettiva, anche se precedenti all'entrata in vigore del decreto legislativo, debbano ritenersi ancora vigenti fino al rinnovo contrattuale e rispetto al secondo che invece il vuoto normativo di ordine contrattuale sia da interpretarsi nel senso che non essendo presenti argini, la somministrazione di lavoro sia da ritenersi sempre e comunque ammissibile, salvi eventualmente i limiti previsti dal contratto collettivo del settore delle agenzie. Sul punto va osservato che tale contratto dopo il rinnovo intervenuto nel 2014, continua a prevedere un limite di durata massima insieme alla necessità di indicare nel contratto di somministrazione di lavoro ed in quello di lavoro la "causale". La legge prevede che la somministrazione di lavoro sia esente dai limiti eventualmente individuati dalla contrattazione collettiva allorquando riguardi: a) lavoratori che siano stati collocati in mobilità; b) soggetti disoccupati che godono, da almeno 6 mesi, di trattamenti di disoccupazione non agricola o di ammortizzatori sociali; c) lavoratori "svantaggiati" o "molto svantaggiati" ai sensi dei numeri 4) e 99) dell'articolo 2 del Regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014, come individuati con decreto del Ministro del lavoro. Non trovano invece applicazione per espressa previsione del decreto legislativo n. 81, le esenzioni previste per il contratto a tempo determinato. Rispetto al rapporto di lavoro tra somministratore e lavoratore si continua a prevedere che questo sia soggetto alla disciplina di cui al capo III (contratto a termine) per quanto compatibile e, in ogni caso, con esclusione delle disposizioni di cui: all'articolo 19, comma 1, secondo cui al contratto di lavoro subordinato può essere apposto un termine di durata non superiore a 36 mesi; all'articolo 19, comma 2, secondo cui la durata dei rapporti di lavoro a tempo determinato intercorsi tra lo stesso datore e lo stesso lavoratore, per effetto di una successione di contratti, conclusi per

© 2015 ADAPT University Press

lo svolgimento di mansioni di pari livello e categoria legale, e indipendentemente dai periodi di interruzione tra un contratto e l'altro, non può superare i 36 mesi; all'articolo 19, comma 3, che disciplina il contratto in deroga presso la DTL per una durata massima di altri 12 mesi; all'articolo 21, che disciplina le proroghe e i rinnovi; all'articolo 23, che stabilisce il numero complessivo di contratti a tempo determinato; all'articolo 24, che regolamenta i diritti di precedenza.

La liberalizzazione intervenuta rispetto alla somministrazione a tempo determinato ha interessato in parte anche quella a tempo indeterminato, il cui ricorso è ora limitato ad un tetto quantitativo, derogabile dalla contrattazione collettiva dell'utilizzatore, del 20% da computarsi in relazione al numero di lavoratori assunti a tempo indeterminato dall'utilizzatore. Si continua a prevedere che in caso di assunzione a tempo indeterminato il rapporto di lavoro tra somministratore e lavoratore sia soggetto alla disciplina prevista per il rapporto di lavoro a tempo indeterminato, non chiarendo però se per quest'ultimo trovino applicazione le previsioni del contratto a tutele crescenti.

Il decreto n. 81 ha apportato novità anche in relazione ai divieti, nel confermare i previgenti – ovvero il divieto al ricorso alla somministrazione: a) per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero; b) presso unità produttive nelle quali si è proceduto, entro i 6 mesi precedenti, a licenziamenti collettivi ai sensi degli articoli 4 e 24 della legge n. 223/1991 adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di somministrazione di lavoro, salvo che il contratto sia concluso per provvedere alla sostituzione di lavoratori assenti o abbia una durata iniziale non superiore a 3 mesi; c) presso unità produttive nelle quali è operante una sospensione del lavoro o una riduzione dell'orario, in regime di cassa integrazione guadagni, che interessano lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di somministrazione di lavoro; d) da parte di datori di lavoro che non abbiano effettuato la valutazione dei rischi in applicazione della normativa di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori – non prevede più la possibilità di derogare al divieto sub b) attraverso un accordo sindacale.

Altra novità importante riguarda la somministrazione di lavoratori disabili. Sebbene resti confermato che il lavoratore in somministrazione non è computato nell'organico dell'utilizzatore ai fini della applicazione di normative di legge o di contratto collettivo, fatta eccezione per quelle relative alla salute e alla sicurezza sul lavoro, si prevede che in caso di somministrazione di lavoratori disabili per missioni di durata non inferiore a 12 mesi, il lavoratore somministrato sia computato nella quota di riserva di cui all'articolo 3 della legge 12 marzo 1999, n. 68.

Ulteriori novità riguardano le sanzioni. Si prevede che allorquando la somministrazione di lavoro avvenga al di fuori dei limiti quantitativi previsti dalla legge ovvero dalla contrattazione collettiva ovvero sussista nell'ambito delle ipotesi vietate ovvero che il contratto di somministrazione: a) non riporti gli estremi dell'autorizzazione rilasciata al somministratore b) non riporti il numero dei lavoratori da somministrare c) non specifichi gli eventuali rischi per la salute e la sicurezza del lavoratore e le misure di prevenzione adottate; d) non individui la data di inizio e la durata prevista della somministrazione di lavoro; il lavoratore possa chiedere, anche soltanto nei confronti dell'utilizzatore, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di quest'ultimo, con effetto dall'inizio della somministrazione. Nel caso in cui il lavoratore chieda la costituzione del rapporto di lavoro con l'utilizzatore, dovrà farlo impugnando il contratto di somministrazione entro il termine (60 giorni) dalla data in cui il lavoratore ha cessato di svolgere la propria attività presso l'utilizzatore. Il decreto legislativo n. 81 ha inoltre abrogato la c.d. somministrazione fraudolenta lasciando aperti numerosi dubbi in relazione non solo all'effettiva tutela del lavoratore ma anche rispetto ai procedimenti in tal senso pendenti, allo stato non chiariti da interventi interpretativi di livello ministeriale.

## 3. Il sindacato e la somministrazione di lavoro

### 3.1. L'evoluzione storica del giudizio

Il giudizio del sindacato italiano sulla somministrazione è andato gradualmente mutando nel tempo, seguendo la stessa evoluzione osservata nelle associazioni sindacali degli altri Paesi europei, che hanno vissuto la medesima maturazione di giudizio in periodi antecedenti (l'Italia è stato uno degli ultimi Stati a normare la somministrazione di lavoro tramite agenzia).
Quando negli anni Settanta, proprio ispirandosi alle nascenti prassi europee, la politica (prima ancora che la dottrina, tradizionalmente piuttosto conservativa in questa materia) iniziò a ipotizzare una regolazione del lavoro somministrato anche in Italia. L'opposizione sindacale fu netta e decisa e l'idea della legalizzazione della fattispecie fu in quel momento abbandonata.
Nel decennio successivo il Ministro del lavoro De Michelis presentò un progetto di legge per l'introduzione del lavoro temporaneo nella legislazione lavoristica italiana. La tecnica era sostanzialmente derogatoria, ovvero il disegno era costruito attorno alla deroga al divieto di interposizione. Il

© 2015 ADAPT University Press

documento aveva probabilmente una funzione più provocatoria che innovativa e per questo fu piuttosto agilmente contrastato dal sindacato e dimenticato.
Bisogna aspettare il 1993 per leggere il primo vero e proprio tentativo legislativo di regolazione del lavoro interinale, contenuto all'articolo 13 del decreto-legge 5 gennaio 1993, n. 1 (interventi straordinari per l'occupazione). Si trattava di una proposta non eccessivamente ambiziosa, che relegava la sperimentazione del lavoro interinale alle qualifiche medio-alte del settore terziario. Ciononostante le parti sociali accusarono prontamente il Governo di voler precarizzare il lavoro e anche questo tentativo regolatorio fallì, poiché il decreto non fu mai convertito.
La prima svolta sindacale giunge però poco tempo dopo: nell'accordo sul costo del lavoro del luglio 1993 firmato da Governo e parti sociali il sindacato accetta di scrivere che «per rendere più efficiente il mercato del lavoro, va disciplinato, anche nel nostro Paese, il lavoro interinale». Si tratta di una dichiarazione prudente, accompagnata da una lunga serie di ulteriori limiti subito esplicitati nelle interviste sindacali; ma certamente è questa anche una apertura. Il sindacato prende probabilmente atto della sicura affermazione del lavoro interinale anche nel nostro Paese, a oltre vent'anni dalle prime esperienze internazionali, e per questo cambia la sua strategia: alla opposizione assoluta si sostituisce un rigido dialogo volto a influire (in termini restrittivi) sulla normativa di probabile approvazione.
Nel novembre dello stesso anno il Ministro del lavoro Gino Giugni presenta il disegno di legge 24 novembre 1993, n. 3638, recante *Disciplina della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*. Questo articolato normativo amplia molto gli spazi della fornitura di lavoro che erano stati prefigurati nell'accordo di luglio. Per questo il sindacato prende una posizione molto netta (per quanto non propriamente ostile) e nel documento unitario del 2 agosto 1994 chiarisce i propri punti fermi, in assenza dei quali il giudizio della "triplice" sarebbe sempre stato negativo. Rileggendo a distanza di tempo quelle argomentazioni, si scopre il forte apporto dato da quel documento alla legislazione successiva. Il sindacato chiarì infatti che era necessaria una autorizzazione statale per le attività delle agenzie e che queste dovevano versare una cauzione per poter operare; che alcuni settori (edilizia e agricoltura) e inquadramenti (primi tre livelli) dovevano essere esclusi dal capo di applicazione del lavoro interinale; che fosse garantito un trattamento minimo nei periodi di non lavoro; che gli esiti della normativa fossero sottoposti a periodico confronto con i sindacati; che le agenzie fossero obbligate a fornire ai lavoratori più formazione continua di quella erogata negli altri settori per il tramite del Fondo per la formazione professionale; che i

sindacati aziendali fossero informati della volontà delle imprese di attivare contratti interinali.
Effettivamente alcuni dei punti più rilevanti di questo documento furono recepiti nella legge 24 giugno 1997, n. 196, che seguì un nuovo disegno di legge (n. 2764) presentato nel 1995 e un nuovo accordo sindacale (il Patto per il lavoro) sottoscritto nel settembre 1996. Con la legge Treu il lavoro interinale entra a pieno titolo nel nostro ordinamento e il diritto del lavoro si arricchisce di una nuova tipologia contrattuale, subito considerata atipica, se non proprio precaria.
Lo "sdoganamento" normativo del lavoro temporaneo tramite agenzia implicò anche un cambio di strategia del sindacato.

### 3.2. Il sindacato e la somministrazione dopo il pacchetto Treu e la legge Biagi

Tutte le sigle sindacali maggiormente rappresentative chiarirono subito dopo l'approvazione del pacchetto Treu che il lavoro interinale doveva intendersi come una possibilità limitata, da circoscrivere a particolari ragioni (che normativamente furono le "causali") e in limiti definiti (per legge e per contrattazione collettiva). Certamente diverse furono le posizioni di dettaglio: decisamente più aperte alla novità, anche in forza dell'osservazione delle esperienze europee, CISL e UIL; più rigida la CGIL.
Questa sostanziale unitarietà di giudizio fu rotta dalla approvazione della legge Biagi (l. 14 febbraio 2003, n. 30) e del decreto legislativo connesso (d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276). Con questo atto il Governo ampliò notevolmente gli spazi del lavoro temporaneo tramite agenzia, diventato vera e propria "somministrazione di lavoro" e non più "lavoro interinale". Non solo: fu permessa anche la somministrazione a tempo indeterminato (staff leasing) e le agenzie divennero, quantomeno "sulla carta", dei protagonisti delle politiche attive del lavoro, di pari livello rispetto ai centri pubblici per l'impiego. Attori primari, quindi, e non, come in precedenza, eccezioni. Ancora: con la legge Biagi viene superato quello che era considerato un tabù legislativo, ovvero il divieto ai rapporti interpositori, considerato dal sindacato una tutela essenziale del lavoratore.
Se da una parte, quindi, il sindacato avrebbe voluto censurare completamente la nuova normativa, dall'altra si rese conto che questa era destinata a un crescente successo e si attrezzò, quindi, per organizzare la rappresentanza anche di questa nuova tipologia di lavoratori, considerati, almeno nei primi

© 2015 ADAPT University Press

anni, dei "figli di nessuno": sostanzialmente ignorati dalle sigle sindacali di categoria e non inquadrabili in alcuna delle strutture preesistenti.

### 3.3. La creazione dei sindacati di settore e la contrattazione collettiva

Per questo tutti e tre i sindacati decisero di costituire delle nuove sigle che si rivolgevano alle neonate categorie "atipiche" di lavoratori regolate per la prima volta dalla legge Biagi. In particolare, l'attenzione dei sindacati si concentrò sui collaboratori parasubordinati e sui somministrati.
Nacquero come "casa di rappresentanza" di questa particolare popolazione lavorativa la NIdiL CGIL – Nuove Identità di Lavoro (1998), la ALAI CISL – Associazione Lavoratori Atipici Italiana (1998), dal 2009 divenuta FELSA CISL – Federazione Lavoratori Somministrati Autonomi ed Atipici (a seguito dell'accorpamento col sindacato degli autonomi CLACS CISL) e la UILTemp UIL (1998, ex CPO-UIL Coordinamento per l'Occupazione). Si tratta delle sigle che dal maggio 1998 firmano il contratto collettivo nazionale di lavoro del settore delle agenzie di somministrazione.
In ragione della estrema evoluzione conosciuta dal diritto del lavoro nel corso dell'ultimo ventennio proprio nella direzione della deregolazione e della flessibilità, queste associazioni sono divenute le protagoniste delle strategie sindacali per il coinvolgimento dei giovani e dei "nuovi lavoratori", figure queste ultime in costante crescita e non incasellabili nelle sigle di categoria tradizionali.
Ciononostante, le associazioni degli atipici restano realtà minoritarie all'interno dei grandi sindacati, spesso in (amichevole) contraddizione con le "sorelle" più blasonate. La scelta di rappresentare gli atipici, e in particolare i somministrati, non per il tramite delle rappresentanze dei settori ove i somministrati lavorano, ma mediante una categoria nuova, se da una parte ha permesso un maggior peso (relativo) di questi lavori all'interno del sindacato, dall'altra li ha "ghettizzati", allontanandoli (se non mettendoli in contrapposizione dialettica) con i lavoratori con i quali i somministrati lavorano fianco a fianco. D'altra parte il "somministrato" sfugge alle categorie organizzative tradizionali, essendo dipendente dell'agenzia per il lavoro (quindi in ambito sostanzialmente commerciale e di servizi), ma operando in settori diversi (tradizionalmente l'ambito industriale), fianco a fianco con lavoratori "standard" con i quali condivide per legge lo stesso trattamento economico e normativo (principio della parità di trattamento).

Nel corso degli anni la somministrazione di lavoro è stato definita anche dal sindacato come "la flessibilità buona", poiché protetta da un contratto di lavoro subordinato, non discriminatoria in merito a retribuzione e contributi, sindacalmente presidiata e regolata da un contratto collettivo.
Il contratto collettivo delle agenzie per il lavoro ha il merito di essere stato il primo ad avere concretizzato quel "diritto alla formazione continua" che già era contenuto nel progetto di Statuto dei lavori curato dal prof. Marco Biagi ad inizio Duemila. Questo è infatti il ruolo del fondo interprofessionale Forma.Temp, che eroga una mole di ore di formazione molto più alta di quella offerta negli altri settori proprio perché il Legislatore e gli attori di questo mercato individuarono (e individuano) nella formazione continua la principale arma contro la precarietà.
Il nuovo contratto collettivo nazionale (firmato tra il 2013 e il 2014) è intervenuto sulle materie dello staff leasing, della indennità di disponibilità, sulla successione di appalti pubblici, sulle prestazioni di Ebitemp (ampliate) e sull'apprendistato professionalizzate e ha istituito sperimentalmente il MOG, la somministrazione con Monte Ore Garantito.
La tornata contrattuale che si è improvvisamente riaperta a fine marzo 2015 con la firma dei CCNL del commercio e dei bancari guarderà con interesse alla "piccola" officina della somministrazione, che è riuscita ad anticipare anche il Legislatore immaginando prima del Jobs Act una struttura di tutele capaci non solo e non tanto di proteggere l'*insider*, ma usufruibili anche dall'*outsider* proprio per rientrare nel mercato del lavoro.

## 3.4. Il sindacato e la somministrazione ai tempi del Jobs Act: la voce diretta di CGIL, CISL e UIL

Diverse sono le opinioni dei tre sindacati principali proprio in merito al Jobs Act. FELSA CISL e UILTEMP UIL sono da sempre dialoganti in merito allo staff leasing, che è il principale ambito di intervento del legislatore del 2015. Per questo il giudizio di questo sindacato sulle parti dedicate alla somministrazione nel decreto legislativo n. 81/2015 è tendenzialmente positivo: il lavoratore somministrato a tempo indeterminato è assunto senza termine dalla agenzia e questo lo protegge e lo garantisce, non certo lo precarizza.
Decisamente più negativa l'opinione di NIdiL CGIL rispetto allo *staff leasing*. Fin dai tempi della legge Biagi il primo sindacato italiano si è dichiarato contrario a quella che viene giudicata una indebita e indefinita nel tempo

© 2015 ADAPT University Press

mancanza di responsabilità dell'utilizzatore rispetto a un lavoratore che comunque utilizzerà per periodo lunghi, potenzialmente senza termine.
Non vi è questa divergenza tra le sigle sindacali in merito, invece, al contratto di somministrazione a tempo determinato, giudicato positivamente perché capace di garantire parità di retribuzione, diritti sindacali e molta formazione.
Da parte del mondo della rappresentanza dei lavoratori il contratto di somministrazione dovrebbe comunque utilizzarsi per le tradizionali causali, ovvero i picchi di produzione, le sostituzioni e il primo ingresso del dipendente in azienda. In linea di massima, il sindacato sconsiglia la somministrazione per rispondere ad esigenze strutturali dell'impresa, sebbene preferisca questa forma, perché "non precaria", alle tante altre tipologie atipiche presenti nell'ordinamento italiano.
Per questo è condivisa da tutte e tre le sigle sindacali l'opinione (supportata dai dati) che la somministrazione di lavoro sia destinata a crescere e che possa diventare un'ottima alternativa (anche sostenuta dallo stesso sindacato) al contratto a tempo determinato e, soprattutto, al contratto a progetto rimasto orfano di disciplina a seguito del decreto legislativo n. 81/2015.

## 4. Il ruolo delle agenzie per il lavoro nel mercato quale leva per la valorizzazione del capitale umano: prospettive di sviluppo

Il lavoro tramite agenzia è stato introdotto nel nostro sistema con l'obiettivo di dare voce ad un'idea nuova del lavoro futuro, quella del lavoro che è capace di rinnovarsi e trasformarsi[4]. Proprio con l'intento di progettare una "riforma sociale", la legge Biagi, proseguendo ma al contempo innovando il sentiero tracciato dalla legge Treu, aveva definito la fisionomia di questo promettente sistema di incontro tra domanda e offerta di lavoro con una chiara e propulsiva tensione verso il futuro.
Ora, le recenti riforme in Italia hanno impattato sul contesto giuridico e normativo di riferimento ridefinendo la fisionomia del settore: la notevole flessibilizzazione in entrata ed in uscita conseguente all'introduzione del c.d. contratto a tutele crescenti, in uno con la liberalizzazione delle forme contrattuali a termine e dello *staff leasing* e con le novità introdotte in tema di politiche attive (assegno di ricollocazione, lavoro dei disabili e gli incentivi

[4] Cfr. T. Treu, *Politiche del lavoro e strumenti di promozione dell'occupazione: il caso italiano in una prospettiva europea*, in M. Biagi, *Mercati e rapporti di lavoro. Commentario alla legge 24 giugno 1997, n. 196*, Giuffrè, 1997, pp.10 ss.

normativi all'occupazione giovanile), pare indicare alle agenzie per il lavoro la necessità di ripensare al proprio ruolo nel mercato.
Gli studi che si occupano di analizzare gli scenari occupazionali dei prossimi anni prospettano un mercato del lavoro fortemente polarizzato con una progressiva erosione delle qualifiche intermedie[5]. Tali evidenze impongono delle scelte anche per gli operatori privati del mercato del lavoro che su queste basi devono individuare il loro posizionamento. La scelta di concentrarsi solo sui "bassi profili" non pare lungimirante. L'investimento nella formazione dei propri lavoratori pare al contrario essere la scelta maggiormente capace di assicurare agli operatori un ruolo da protagonisti nel mercato del *placement*.
Le tendenze relative al settore della somministrazione e quelle relative al mercato del lavoro indicano questa come la strada da seguire per la modernizzazione del mercato del lavoro e la creazione di valore sociale condiviso, quale chiave di sviluppo e benessere per l'intero sistema sociale. I dati contenuti nel database Excelsior segnalano che le aziende innovative sono quelle maggiormente competitive sul mercato: esse oltre a svilupparsi molto più velocemente rispetto a quelle non innovative producono un valore sociale aggiunto condiviso che genera benessere per l'intera collettività (*Creating shared value*). L'analisi dei fabbisogni attuali e potenziali di innovazione di queste realtà evidenziano come le aziende per svilupparsi debbano investire nella propria internazionalizzazione, nell'utilizzo di nuove tecnologie e nella costruzione di modi nuovi di lavorare e di creare. Tali effetti possono prodursi solo a partire dall'investimento in formazione capace di "offrire" a queste aziende figure professionali immediatamente spendibili e capaci per questo di innescare il cambiamento. Le indagini empiriche condotte sui fabbisogni professionali delle aziende e sulle loro attitudini ad effettuare nuove assunzioni evidenziano come vi sia sempre una maggiore propensione a prediligere giovani, qualificati, in possesso di sviluppate *skills* trasversali. Gli studi più recenti indicano che le imprese del futuro non saranno tanto quelle che "producono beni e servizi", ma quelle che "generano conoscenza e soddisfano nuovi bisogni"; queste imprese, o meglio sarebbe dire intraprese, nel complesso genereranno un valore aggiunto di gran lunga superiore a quelle numericamente consistenti, ma incapaci di innovare. Queste imprese avranno bisogno di profili professionali nuovi, non contraddistinti da specifici compiti o mansioni ma da competenze adattabili a diversi contesti e progetti. Profili professionali difficilmente rinvenibili nel mercato del lavoro attuale e suscettibili di generare quel *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro che

[5] Cfr. Cedefop, *Lo squilibrio tra domanda e offerta di competenze: più di quanto l'occhio riesca a vedere*, 2014.

© 2015 ADAPT University Press

caratterizza spesso le *vacancies* per lo più relative ai profili professionali qualificati[6]. Che questa sia la direzione a cui guardare per lo sviluppo di un mercato competitivo per gli operatori lo evidenziano anche i dati relativi all'andamento del settore. Cresce la richiesta di figure *white collar*; al contempo rivolgersi a questo tipo di "fabbisogni" è più remunerativo: più lunghe sono le missioni, maggiori i margini e decisamente inferiori i problemi gestionali. I dati infatti evidenziano come i profili professionali meno qualificati siano spesso in possesso di deboli *skills* sia *hard* che *soft*, il che li rende facilmente rimpiazzabili e suscettibili di adattarsi in modo meno propositivo a nuovi contesti alimentando conflittualità e assenteismi.

Secondo alcuni studi il futuro degli operatori privati si giocherebbe sulla loro capacità di presidiare le transizioni occupazionali dei giovani e quindi tipicamente quelle che conducono dalla scuola al lavoro. Laddove ciò accade (Austria, Germania e Paesi Bassi) il settore è più forte e competitivo (l'indice di penetrazione è più elevato, più lunghe sono le missioni e più elevati i profili professionali somministrati)[7].

La necessità di evolversi riflettendo sul proprio ruolo e sulle proprie funzioni è ben presente agli operatori privati anche a livello internazionale. Non è un caso che per la prima volta nella storia il report Eurociett 2015 sull'andamento del settore contenga nel capitolo di apertura oltre ai dati relativi all'andamento del lavoro in somministrazione anche quelli relativi agli altri servizi e funzioni svolti dalle agenzie (ricerca&selezione, outplacement, formazione). Seppure il 40,2% del fatturato globale delle agenzie sia collegato al lavoro in somministrazione, negli ultimi anni è cresciuta in modo consistente anche l'importanza degli altri servizi, primo tra tutti quello di ricerca e selezione che oggi rappresenta il 17,7% del fatturato complessivo mondiale delle agenzie. Nel complesso i servizi delle agenzie hanno interessato nel 2014 circa 70 milioni di lavoratori: 11 milioni negli USA, quasi 9 in Europa, quasi 10 in Cina e più di 2,5 in Giappone[8].

Nel nostro Paese sta maturando tra gli operatori privati più lungimiranti la consapevolezza della strategicità del proprio ruolo anche oltre la sfera della somministrazione intesa in senso stretto. L'evoluzione più importante si è verificata per effetto dell'entrata in vigore del decreto legislativo n. 276/2003. Da allora in avanti il lavoro in somministrazione, almeno con riferimento alla

[6] Cfr. Sistema Informativo Excelsior, *Fabbisogni formativi e professionali delle imprese*, 2015, par. 2.

[7] Cfr. Eurociett, UniEuropa, *The role of temporary agency work and labour market transition in Europe*, 2012.

[8] Cfr. Ciett, *Economic Report*, 2015.

specifica tipologia contrattuale, ha subìto un numero consistente di modifiche, volto almeno a partire dal 2010, ad incoraggiarne l'utilizzo. Anche per effetto dell'emanazione della direttiva comunitaria 104/2008, ed in particolare della previsione in essa contenuta in base alla quale si incoraggiano gli Stati membri a rivedere «i limiti e le restrizioni non giustificate da ragioni di interesse generale riguardanti la tutela dei lavoratori tramite agenzia, le prescrizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro o la necessità di garantire il buon funzionamento del mercato del lavoro e la prevenzione di abusi», nel nostro ordinamento si è prodotta una progressiva liberalizzazione dell'istituto, che oggi conosce solo restrizioni collegate alle c.d. ipotesi vietate.
L'indice di penetrazione della somministrazione nel nostro Paese rimane contenuto (1,2%), seppure questo sia raddoppiato rispetto agli esordi (0,6%). Tra il 2013 e il 2014 il ricorso al lavoro in somministrazione è aumentato quasi tre volte di più rispetto al lavoro a tempo determinato, tendenza che pare destinata a confermarsi anche negli anni a venire alla luce delle novità normative, *in primis* i contenuti del c.d. *Jobs Act*.

Nel 2014 sono stati attivati quasi 7 milioni di rapporti di lavoro a tempo determinato da parte delle aziende contro meno di 1 milione e mezzo di rapporti di lavoro in somministrazione. Il mutamento delle convenienze normative operato con il decreto legislativo n. 81/2015 può portate nell'alveo della somministrazione circa un settimo degli attuali lavoratori a termine. Tale spostamento determinerebbe un raddoppio del mercato della somministrazione di lavoro. La realizzabilità di tale sostituzione è incerta, ma probabile, per almeno due ordini di fattori: in primo luogo, la somministrazione è comunemente ritenuta più efficace per il primo contatto con i lavoratori soprattutto nelle grandi aziende (dove ben il 73,3% lo giudica migliore del tempo determinato); in secondo luogo la sostituibilità pare trovare conferma anche nella sempre più importante diffusione "culturale" della somministrazione di lavoro poiché nell'ultimo quinquennio è cresciuto non solo il livello di conoscenza del settore ma anche la percezione positiva collegata ad esso.
Ancor più rilevanti, in termini di quote di mercato, sono le restrizioni apportate dal *Jobs Act* alle altre tipologie contrattuali flessibili. In particolare, la "stretta" sul contratto a progetto determinerà l'abrogazione della disciplina di riferimento per circa 503.000 contratti di lavoro stipulati in questa forma (i dati si riferiscono all'anno 2013 e sono calcolati dall'Osservatorio sui lavoratori parasubordinati dell'INPS). È presumibile che circa la metà di questi sarà comunque regolata in modalità parasubordinata grazie alle

© 2015 ADAPT University Press

eccezioni previste nel decreto n. 81/2015 e grazie ad accordi sindacali; altri 250.000 contratti entreranno comunque nel "campo di interesse" della somministrazione qualora i datori di lavoro decidano di non regolarizzarli in forme di lavoro standard.
La predizione secondo la quale in futuro il lavoro in somministrazione sarà sempre più importante si fonda inoltre su ulteriori elementi riscontrabili nell'evoluzione del mercato.
Negli anni è cambiata la composizione qualitativa dei lavoratori tramite agenzia: è cresciuta la presenza sia delle lavoratrici donne sia dei lavoratori maturi. Mentre rimane consistente la percentuale di under 30, poco rilevante è la presenza di lavoratori under 25, a significare che i giovani non vedono ancora nelle agenzie per il lavoro l'attore principale a cui rivolgersi per la ricerca della prima occupazione. Diversamente in Germania, dove le agenzie per il lavoro costituiscono un tassello di un sistema integrato di servizi per il lavoro che coopera con le istituzioni scolastiche e formative e le parti sociali, la presenza di over 25 è decisamente più consistente così come è maggiormente riconosciuto il ruolo delle agenzie quali operatori polifunzionali del mercato del lavoro e infrastrutture del *placement*. Quanto al grado di istruzione dei lavoratori tramite agenzia, rispetto al passato cresce la presenza dei lavoratori mediamente qualificati (che costituiscono la fetta più importante dei lavoratori somministrati) e dei laureati, mentre diminuisce quella delle persone prive di un titolo di istruzione secondaria, ma spesso i lavoratori non sono sufficientemente qualificati rispetto al livello richiesto per le missioni che sono chiamati a svolgere. Cresce anche la durata media delle missioni, che diventa tanto più lunga quanto più qualificati sono i lavoratori che vi prendono parte. Sebbene i lavoratori con professionalità elevate e titoli di studio terziari costituiscano una minoranza tra i lavoratori somministrati, questi sono quelli che fanno registrare missioni più lunghe, spesso superiori ai 12 mesi, e salari più elevati anche rispetto agli stessi lavoratori "diretti". La maggior parte di questi ha un elevato potere contrattuale sia rispetto all'agenzia per il lavoro sia rispetto all'impresa utilizzatrice e dichiara di non volere un lavoro "permanente" presso l'utilizzatore. La lunghezza della missione dipende oltre che dal livello di qualifica del lavoratore anche dal settore di occupazione e dalle sue *soft-skills* che, seppure generalmente richieste, diventano determinanti nel settore dei servizi: più un lavoratore è in possesso di un bagaglio solido di *soft-skills* più le sue probabilità di non tornare disoccupato dopo la missione sono elevate. A conferma di ciò vi è il rilievo per cui la maggior parte delle missioni che si chiude *ante tempus* trova la sua causa proprio nella dichiarata assenza di *soft-skills*. Parallelamente, il possesso di

*soft-skills* risulta più elevato proprio tra i lavoratori in possesso di *hard-skills*, a conferma del fatto che questi rimangono i profili più collocabili e occupabili anche da parte delle agenzie per il lavoro.

Nonostante in Italia negli anni sia cresciuto il mercato del lavoro in somministrazione, più contenuti risultano i valori relativi all'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Ad oggi l'indice di intermediazione degli operatori privati in Italia rimane molto al di sotto della media europea. Secondo gli ultimi dati relativi al nostro Paese solo lo 0,6% del totale degli occupati nell'anno di riferimento ha trovato un'occupazione per il tramite di un'agenzia per il lavoro, contro il 3% dell'Olanda. Solo il 19,6% dei disoccupati in Italia si è rivolto per la ricerca di un'occupazione ad un'agenzia per il lavoro, contro una media europea del 25% e un indice superiore al 40% in Olanda[9]. Seppure i dati internazionali evidenzino che il lavoro in somministrazione rimane il principale e indiscusso business delle agenzie per il lavoro, negli anni sono, seppure molto lentamente, cresciute anche le altre funzioni svolte dalle agenzie per il lavoro ed in particolare la ricerca e la selezione e l'outplacement che però ancora ad oggi ricoprono una percentuale infinitesimale del fatturato complessivo delle agenzie in tutto il mondo.

Tutto ciò induce a ritenere che le potenzialità di sviluppo anche di queste funzioni ed in generale del ruolo dei privati nella regolazione del mercato del lavoro siano destinate a crescere. La politica attiva è infatti l'ingrediente essenziale del nuovo paradigma della "flessicurezza". Gli interventi in materia di licenziamento, tipologie contrattuali, mansioni e videosorveglianza hanno introdotto nel nostro ordinamento massicce dosi di flessibilità, tanto in uscita quanto in entrata, e durante la gestione del rapporto di lavoro. Questa nuova flessibilità (*flex*) deve necessariamente essere controbilanciata da ammortizzatori sociali efficienti e, soprattutto, politiche attive capaci di accompagnare la persona nei periodi di non lavoro o in ingresso nel mercato del lavoro (*security*).

Per questo il ruolo di tutta la filiera della Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro (articolo 1, decreto legislativo n. 150/2015) e, quindi, delle agenzie per il lavoro sarà centrale per garantire il successo non solo del *Jobs Act*, ma dell'intera opera di modernizzazione del diritto del lavoro italiano.

[9] Cfr. ISFOL, *Il mercato del lavoro tra forma e sostanza*, 2012.

© 2015 ADAPT University Press

Appendice I

# Le interviste al sindacato

## a. Intervista ad Andrea Borghesi - Segretario nazionale NIdiL CGIL

### 1. Cosa pensa il Suo sindacato della somministrazione di lavoro? La ritiene una forma contrattuale sicura o residuale? Come la valuta rispetto ai contratti a tempo indeterminato e a tempo determinato?

Il giudizio è sostanzialmente buono in virtù di alcuni aspetti fondamentali come la parità di trattamento economico/normativo prevista dalla Direttiva europea, dalla legge, con la sua esplicitazione anche attraverso il CCNL di settore. Altro elemento di valore è l'importante sistema di prestazioni sociali a sostegno dei lavoratori previsto dal CCNL che anche regola le attività formative – finanziate attraverso Forma.temp – che costituiscono un altro degli elementi caratterizzanti questa forma contrattuale.
Se per sicura si intende rispetto alla condizione occupazionale del lavoratore, diciamo che questa non è una sua specifica peculiarità vista la media delle durate delle missioni di lavoro e la quantità di rapporti di lavoro a termine anche brevissimi per cui si caratterizza.
Non è neanche residuale ma la sua presenza nel mercato del lavoro italiano è ancora ridotta rispetto alle altre economie europee paragonabili rispetto alle quali è oggettivamente di converso maggiore (quasi il doppio) la presenza di lavoro autonomo articolato nelle sue varie forme.
NIdiL ritiene che i contratti di lavoro a tempo indeterminato, anche nella somministrazione vadano favoriti ed incentivati come previsto peraltro dal CCNL. Il ragionamento andrebbe fatto rispetto alla "funzione" del contratto a tempo indeterminato nella somministrazione lavoro: per NIdiL l'obiettivo dovrebbe essere è quello di assicurare al lavoratore stabilità occupazionale e reddituale e contemporaneamente mettere a disposizione dell'agenzia una

© 2015 ADAPT University Press

professionalità spendibile in diverse realtà aziendali. Ciò "esalterebbe" il ruolo della agenzia per il lavoro come datore di lavoro capace di procurare occasioni di lavoro per quella professionalità specifica. L'impressione è che invece oggi nella stipula di questi contratti più che alla professionalità si guardi alla "stabilità" e lunghezza dei contratti commerciali con le imprese utilizzatrici.

## 2. Come giudica le novità del Jobs Act rispetto alla somministrazione sia a tempo determinato che indeterminato?

La semplificazione annunciata non c'è stata, anzi, viene fuori qualche ambiguità in più, visto che anche i riferimenti al decreto legislativo n. 276/2003, che rimane in vigore in tutta la prima parte, viene citato soltanto una volta e che alcuni rimandi interni alla norma rimangono oggettivamente non chiari.
Pochi hanno colto anche il permanere di un'ambiguità sull'applicabilità o meno della legge n. 223/1991 in caso di somministrazione a tempo indeterminato. La normativa si applica al contratto commerciale a tempo indeterminato – come sembrerebbe evincersi – o – come dovrebbe essere – al rapporto di lavoro a tempo indeterminato?
Rispetto al contratto di lavoro a tempo determinato la non applicabilità dei primi 3 commi dell'articolo 19 (lavoro a tempo determinato) dello stesso decreto rende difficilmente definibile la natura stessa di questo rapporto di lavoro mancando un ancoraggio alla norma generale sul lavoro a termine: infatti, la stessa apposizione di un termine al contratto – elemento costitutivo del rapporto a tempo determinato – risulta, di fatto, non disciplinata.
Passi indietro si registrano sul versante di diritti sindacali come ad esempio l'abolizione del diritto preventivo delle rsu di essere informate sui contratti di somministrazione conclusi e del diritto specifico dei lavoratori somministrati a riunirsi non solo in occasione dell'assemblea dei dipendenti, diritto che ora rimane solo in virtù del CCNL di settore.
Sulla somministrazione a tempo determinato non cambia molto.
Sulla somministrazione a tempo indeterminato, pur avendo stabilito una percentuale di utilizzo ma derogabile dalla contrattazione, si apre di fatto a tutti i settori, seguendo per analogia quanto realizzato sul tempo determinato con l'abolizione prima delle causali specifiche e poi del cosiddetto "causalone".
È nota la posizione della CGIL di contrarietà rispetto a questa formula commerciale, unica in Europa, per motivazioni inerenti alla organizzazione del

lavoro e della produzione nell'impresa utilizzatrice. Riteniamo scorretto, infatti, lo sganciamento indefinito nel tempo della responsabilità diretta dell'utilizzatore dai rapporti di lavori oggetto di *staff leasing* nel mentre lo stesso utilizzatore mantiene la responsabilità sull'organizzazione del ciclo produttivo in cui quei lavoratori sono inseriti. Ciò ha effetti non virtuosi anche sulla funzione di datore di lavoro delle Apl.
Per riallacciarmi poi a una precedente risposta ciò, oltre a disarticolare l'organizzazione del lavoro interna alle aziende utilizzatrici – che di fatto appaiono come le vere beneficiarie di queste misure – non favorisce il ruolo di datore di lavoro delle agenzie privilegiandone invece la funzione di mero intermediario.

**3. Dal suo punto di vista, nell'ultimo anno, la somministrazione è in crescita o in diminuzione?**

La somministrazione è, oggettivamente, in crescita.

**4. Secondo Lei, la somministrazione può essere una soluzione alle collaborazioni a progetto abrogate dal Jobs Act?**

Sicuramente sì. In molti casi le attività svolte con forme di lavoro autonomo cosiddette parasubordinate potrebbe essere svolte attraverso la somministrazione lavoro in particolare quando esse si caratterizzano per rispondere ad esigenze non strutturali delle imprese.

**5. Secondo Lei, quali sono i settori in cui la somministrazione deve diffondersi? Quali sono le motivazioni "corrette" per cui una azienda dovrebbe ricorrere alla somministrazione?**

Il lavoro in somministrazione potrebbe maggiormente svilupparsi e diffondersi nei settori caratterizzati da forte precarietà in ambito normativo e retributivo. In particolare e per esempio nel settore della logistica rispetto alle cooperative cosiddette spurie e in quello del Turismo per il superamento dei contratti "extra" e di surroga. NIdiL ritiene che la somministrazione di lavoro non dovrebbe essere utilizzata per rispondere alle esigenze strutturali delle imprese utilizzatrici.

© 2015 ADAPT University Press

## 6. Come giudica il livello/clima delle relazioni industriali nel settore della somministrazione? Quali sono le novità più rilevanti del rinnovo contrattuale?

Il voto sulle relazioni, allo stato, è di sufficienza: esse appaiono troppo altalenanti e troppo spesso influenzate da "emergenze" datoriali. Il rinnovo firmato circa due anni fa contiene importanti novità su: rafforzamento della rappresentanza sindacale (costituzione del DRA, riduzione delle soglie minime per la costituzione delle RSA) e dei diritti di informazione, nonché una estensione importante di competenze e ruolo delle articolazioni territoriali e delle CST. Inoltre, è previsto un rafforzamento dei diritti individuali e di trattamento retributivo dei lavoratori che puntano a rendere più cogente la parità di trattamento economico e normativo tra lavoratori somministrati e diretti degli utilizzatori (modalità di pagamento, informazioni fornite al lavoratore all'assunzione) ed altre che tengono conto della particolare condizione dei lavoratori temporanei (ferie, festività, scatti di anzianità, clausola sociale). Particolare rilievo assume la previsione del nuovo istituto della "clausola sociale" in caso di appalti pubblici e nei settori dove il CCNL dell'utilizzatore lo preveda.
Rispetto ai tempi indeterminati sono stati ottenuti significativi risultati: l'aumento dell'indennità di disponibilità, la revisione della procedura in mancanza di occasioni di lavoro (con aumento dell'indennità in quel periodo fino a 850 euro al mese), l'obbligatorietà dell'assunzione a tempo indeterminato in caso di *staff leasing*, oggi ripresa per legge. Inoltre, è stata inserita in contratto la disciplina dell'apprendistato professionalizzante. Col CCNL si è sanata la rottura che aveva visto NIdiL Cgil estromessa dal tavolo del 2012 per aver posto rilievi di carattere giuridico sulla fattibilità dell'apprendistato su più utilizzatori poi rivelatisi talmente fondati da portare a una modifica del decreto legislativo n. 167/2011. Nell'accordo è stata poi complessivamente rivista tutta la materia delle modalità di finanziamento degli enti bilaterali, anche grazie alla "contrattualizzazione" dell'1,4% che la legge n. 92/2012 ha imposto per i rapporti a tempo indeterminato a favore dell'ASPI, decurtandolo dal finanziamento di Forma.Temp. Il riordino delle fonti di sostegno alla bilateralità permette di rafforzare sia la formazione sia le prestazioni sociali offerte da Ebitemp ai lavoratori senza alcun esborso da parte loro. L'intesa contiene, infine, le linee generali per l'attuazione delle azioni di sistema finalizzate all'occupabilità di alcune fasce di lavoratori, alle

politiche attive del lavoro e al rafforzamento del sistema della somministrazione. Elemento di assoluta novità dell'accordo è la sperimentazione in alcuni settori del MOG (Monte Ore Garantito) con il quale riteniamo, se correttamente utilizzato, di poter contrastare sia il dilagare del lavoro intermittente sia l'utilizzo di forme di lavoro fintamente autonome e non garantite.

## b. Intervista a Ivan Guizzardi - Segretario generale FELSA CISL

### 1. Cosa pensa il Suo sindacato della somministrazione di lavoro? La ritiene una forma contrattuale sicura o residuale? Come la valuta rispetto ai contratti a tempo indeterminato e a tempo determinato?

Il sindacato che rappresento fin dal principio ha sostenuto che la somministrazione è una forma di flessibilità capace di permettere una rappresentanza dove i soggetti che negoziano sono due e non uno come invece accade nella precarietà. Ritengo che si possa considerare la somministrazione una forma sicura, non residuale o marginale. Grazie al fatto che la somministrazione è regolata dalla contrattazione collettiva sono convinto che sia una forma addirittura tutelante per i nostri lavoratori.
Non reputo la somministrazione un "di meno" rispetto agli altri contratti, senza negare, però, la diversità e le peculiarità tra le varie tipologie. L'elemento di precarietà risiede nella temporaneità del rapporto di lavoro se il lavoratore a tempo interminato si trova in una condizione di maggiore sicurezza e stabilità; per quello a tempo determinato, invece, ritengo sia necessaria una maggiore forma di tutela.
Oggi la somministrazione non può più essere considerata una forma di precarietà perché il lavoratore è ugualmente tutelato anche oltre la fine del rapporto di lavoro.

### 2. Come giudica le novità del Jobs Act rispetto alla somministrazione sia a tempo determinato che indeterminato?

Il Jobs Act concede degli incentivi che non possiamo sottovalutare perché permettono un aumento della stipula dei contratti a tempo indeterminato.

© 2015 ADAPT University Press

**3. Dal suo punto di vista, nell'ultimo anno, la somministrazione è in crescita o in diminuzione?**

Il lavoro in somministrazione, nell'ultimo anno, è cresciuto sensibilmente facendo registrare i livelli del 2008. In quell'anno, infatti, è stato stipulato il maggior numero di contratti in somministrazione rispetto al decennio precedente.

**4. Secondo Lei, la somministrazione può essere una soluzione alle collaborazioni a progetto abrogate dal Jobs Act?**

Il lavoro in somministrazione concede alla azienda flessibilità in entrata e in uscita, ma il suo costo è più alto rispetto alle collaborazioni a progetto.

**5. Secondo Lei, quali sono i settori in cui la somministrazione deve diffondersi? Quali sono le motivazioni "corrette" per cui una azienda dovrebbe ricorrere alla somministrazione?**

Preferisco dare una risposta al contrario. Oggi è necessario promuovere il rapporto triangolare tipico del lavoro in somministrazione e contrastare quello quadrangolare che vede anche il coinvolgimento delle società di appalto. Queste ultime, infatti, affidandosi alla somministrazione permettono una disparità normativa e introducono un elemento di ambiguità.
Il lavoro in somministrazione può rilevarsi un vantaggio durante i picchi di produzione o le sostituzioni del personale. Mi rendo conto che il costo del lavoro non è basso, ma credo che sia necessario trasmettere una certa flessibilità nella scelta della somministrazione altrimenti questa sarà sempre considerata una forma di lavoro precaria e instabile.

**6. Come giudica il livello/clima delle relazioni industriali nel settore della somministrazione? Quali sono le novità più rilevanti del rinnovo contrattuale?**

CISL ha cercato di costruire delle relazioni partecipative di cui, ad esempio, la bilateralità ne è espressione. Non posso, però, negare la fatica che il mio sindacato vive con le associazioni di categoria. L'interesse di queste ultime

non è il settore della somministrazione in generale, ma, quello delle singole agenzie. In questa direzione, CISL registra situazioni di contrasto verso una politica aziendale e non associativa. Con l'attuale rinnovo contrattuale abbiamo posto l'accento sui territori e sulla bilateralità. L'anno prossimo, invece, ci concentreremo sulle eventuali problematiche dei lavoratori somministrati assunti con contratto a tempo indeterminato.

### c. Intervista a Lucia Grossi - Segretario generale UILTEMP UIL

**1. Cosa pensa il Suo sindacato della somministrazione di lavoro? La ritiene una forma contrattuale sicura o residuale? Come la valuta rispetto ai contratti a tempo indeterminato e a tempo determinato?**

Il contratto di lavoro in somministrazione è una tipologia di contratto flessibile a tempo determinato e/o indeterminato più tutelante del contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti approvato dal Jobs Act. Il lavoro in somministrazione per la sua natura e per il sistema di welfare e di rappresentanza che negli anni ha costruito rappresenta l'unico vero contratto di lavoro flessibile e tutelante.

**2. Come giudica le novità del Jobs Act rispetto alla somministrazione sia a tempo determinato che indeterminato?**

Il Jobs Act ha approvato delle clausole che da sempre hanno reso il contratto di lavoro in somministrazione temporaneo, flessibile, adatto a sopperire a giustificati momenti di esigenze aziendali e a coprire un reale fabbisogno professionale. Oggi, siamo di fronte ad una norma che accelera il superamento della precarietà e promuove una forma di flessibilità in entrata e in uscita, ma per la quale è necessaria una certa attenzione perché un contratto di somministrazione acausale e con meno condizionamenti di proroghe e di tempi rischia, se utilizzato male, di durare illimitatamente, a discapito dei lavoratori e dei loro progetti di vita.

© 2015 ADAPT University Press

**3. Dal suo punto di vista, nell'ultimo anno, la somministrazione è in crescita o in diminuzione?**

Le ultime rilevazioni dell'osservatorio Ebitemp mostrano come rispetto al 2014 la media degli occupati su base annua abbia subito un incremento del 16,4% per un totale di 364,5 mila lavoratori impiegati, di cui il 6,2% è a tempo indeterminato.

**4. Secondo Lei, la somministrazione può essere una soluzione alle collaborazioni a progetto abrogate dal Jobs Act?**

Il lavoro in somministrazione può essere una alternativa alle collaborazioni ma temo una certa reviviscenza delle collaborazioni coordinate e continuative.

**5. Secondo Lei, quali sono i settori in cui la somministrazione deve diffondersi? Quali sono le motivazioni "corrette" per cui una azienda dovrebbe ricorrere alla somministrazione?**

Non credo che possa esistere una regola fissa seconda la quale la somministrazione debba diffondersi. Se esistono delle possibilità di occupazioni e, ad esempio, dei picchi di produzione allora può esistere anche la somministrazione. Le motivazioni posso riassumerle così: fase di inserimento lavorativo, picchi di produzione, esigenza di lavoratori specializzati, esigenze organizzative temporanee garantendo certezza di regole, di tutele e di contrattazione.

**6. Come giudica il livello/clima delle relazioni industriali nel settore della somministrazione? Quali sono le novità più rilevanti del rinnovo contrattuale?**

La relazione con i colleghi di Felsa CISL e NIdil CGIL è unitaria e altrettanto costruttiva quella con le associazioni datoriali che sottoscrivono il CCNL del lavoro in somministrazione. Stiamo organizzando le azioni per il rinnovo contrattuale previsto per il prossimo anno, ma nel frattempo, oltre alla formazione ed al sostegno al reddito che Forma.Temp copre ed alle prestazioni previste da Ebitemp (es. asilo nido, accesso al credito, maternità, tutela

sanitaria, infortunio, mobilità territoriali), stiamo stipulando un fondo di solidarietà che prevede l'erogazione di prestazioni aggiuntive affinché si possa costruire un percorso integrato di diritti.

© 2015 ADAPT University Press

Appendice II

# Focus: la somministrazione in agricoltura

## 1. Contesto

### 1.1. Andamento dell'economia agricola

Secondo il rapporto ISTAT sull'andamento dell'economia agricola pubblicato nel giugno 2015, il valore aggiunto dell'agricoltura ammontava nel 2014 a 31,5 miliardi di euro, pari al 2,2% del PIL nominale. La somma del settore agricolo con quello dell'industria alimentare, il cosiddetto comparto agroalimentare, rappresentava il 4% del valore aggiunto italiano e il 6% della produzione totale. In termini occupazionali, nel 2014, l'agricoltura ha segnato un risultato positivo, con un incremento delle unità di lavoro dell'1,4%; più pronunciato per i dipendenti (+1,9%) rispetto a quanto registrato per gli autonomi (+1,1%). Risultati positivi si registrano anche nel segmento dell'industria alimentare, dove l'incremento delle unità di lavoro tra il 2013 e il 2014 è stato pari allo 0,9%. A livello territoriale, la produzione in agricoltura nel 2014 è cresciuta solo nel Nord-Est (+2,2%), mentre le diminuzioni più marcate si sono registrate al Sud (-6,5%) e nelle Isole (-3,9%). L'agricoltura italiana è stata toccata negli anni recenti (2000-2014), da processi di profonda trasformazione sia di carattere strutturale, legati alla ristrutturazione delle aziende, sia di processo produttivo, indotti da politiche di sostituzione di prodotto, che hanno condotto anche allo sviluppo di attività emergenti non collegate al nucleo primario e dirette ad accrescere il ruolo multifunzionale delle aziende agricole, in chiave agroambientale e di tutela del paesaggio, di ricerca di nuovi canali di vendita. La tendenza dell'agricoltura ad internalizzare alcuni stadi della filiera, per trattenere una parte del valore aggiunto delle attività di supporto e delle attività secondarie, diventa insomma

© 2015 ADAPT University Press

sempre più pronunciata e contribuisce a spiegare anche molti degli incrementi di redditività di alcune aziende.

## 1.2. Aspetti socio-economici collegati all'attività agricola

Dall'analisi socio-economica del settore agroalimentare emergono dati interessanti anche in chiave predittiva. Il capoazienda rimane, nonostante le trasformazioni in atto, anche nelle imprese più innovative, la figura chiave: è la persona che di fatto gestisce l'azienda e prende le decisioni assicurandone la gestione corrente e quotidiana. Spesso tale figura coincide con il conduttore. Pertanto le caratteristiche socio-economiche di questa figura sono rilevanti poiché possono configurarsi come *proxy* della propensione all'adozione di innovazione piuttosto che all'abbandono dell'attività. Dall'analisi degli ultimi dati disponibili (2013) emerge come il settore continui ad essere caratterizzato da età elevata e bassi livelli di istruzione. Per quanto riguarda gli andamenti per classi di età si nota che più della metà dei capoazienda ha età pari a 55 e più anni (61,5% del totale), seguono quelli con età 40-54 anni (28,5%), 30-39 anni (7,8%), fino al valore minore per la classe più giovane (2,2%). Il 30,7% delle aziende è gestito da un capoazienda donna. La formazione dei capoazienda è decisamente ancora molto legata all'esperienza di campo e meno al grado di istruzione conseguito. Il 71,5% dei capoazienda ha un livello d'istruzione pari o inferiore alla scuola secondaria di primo grado (70,8% per gli uomini e 73% per le donne). Solo il 6,2% dei capoazienda è laureato. Entrando maggiormente nel dettaglio si nota che ancora il 5% dei capo azienda non possiede alcun titolo di studio. Tra i capoazienda con la licenza elementare la media nazionale è del 34,5%, con un massimo per le Marche (42%) e il Veneto (41,9%) e un minimo per la Provincia autonoma di Bolzano (25,6%). La licenza di scuola secondaria di primo grado è posseduta in media dal 32% dei capoazienda. A livello nazionale la percentuale dei capoazienda in possesso di diploma (triennale o maturità) è del 22,3% e, tra questi, il diploma a indirizzo agrario è posseduto dal 3,4% dei capoazienda. Le tipologie di diploma a indirizzo non agrario sono possedute dal 18,9% dei capoazienda. La percentuale dei laureati (indirizzo agrario e non-agrario) in Italia è del 6,2% e solo lo 0,8% del totale è in possesso di una laurea a indirizzo agrario. La propensione della popolazione all'attività agricola in termini di persone che si dedicano a questo tipo di attività – in forma esclusiva o parziale –, corrisponde al 64 per mille dei residenti, a livello nazionale. Rientrano in tale categoria tutti i partecipanti alle attività agricole in diversa forma siano essi familiari del

conduttore dell'azienda – laddove presente – o altri lavoratori assunti in forma continuativa (manodopera regolare), assunti in forma saltuaria o non assunti direttamente dall'azienda (manodopera non regolare). Dall'analisi della distribuzione territoriale del fenomeno emerge che, i valori più alti si registrano nel Mezzogiorno: in particolare la Regione Basilicata registra il 193 per mille, laddove si ha anche il massimo provinciale con Matera che assume il valore di 262 per mille. Per quanto riguarda le altre province i valori massimi si registrano in Puglia, con Brindisi al 236 per mille, e in Calabria, con Cosenza al 204 per mille. I valori più bassi al contrario sono al Nord, con la regione Lombardia che assume il minimo tra tutte le regioni con il 14 per mille di popolazione coinvolta, mentre a livello provinciale si distinguono per la scarsa propensione a prestare lavoro in attività agricole i territori di influenza di grandi città quali Roma, Milano e Genova (rispettivamente con 12, 2 e 10 per mille). L'analisi della composizione della manodopera agricola vede ancora al centro dell'attività aziendale i componenti familiari che concorrono al 79,1% delle ULA (unità lavorative annue), segue l'altra manodopera non regolare con il 12,1% e quella regolare con l'8,8%. Le donne contribuiscono per un 28,5% all'attività lavorativa agricola, mentre i giovani costituiscono il 20% (entrambi gli indicatori sono calcolati in percentuale sulle ULA della manodopera familiare e dell'altra manodopera regolare). La presenza di aziende con grado di partecipazione familiare all'attività agricola più basso si registra in Calabria, Puglia e Sicilia con valori prossimi al 70%. In Puglia e Calabria la relativa ridotta presenza di familiari è compensata da una relativa maggiore presenza di lavoratori saltuari e non assunti direttamente in azienda (dove raggiungono rispettivamente il 29,2 e il 23,1% del totale delle ULA), mentre in Sicilia da quelli assunti in forma continuativa che coprono il 12,7% delle ULA. La partecipazione all'attività agricola dell'altra manodopera in forma continuativa massima si registra in Lombardia e in Toscana, la quale contribuisce rispettivamente al 19,1 e 16% delle ULA totali.

## 1.3. La somministrazione di lavoro nel settore agricolo

Dal punto di vista numerico la presenza nel settore agricolo da parte delle agenzie per il lavoro è limitata e riguarda solo l'1,2% del totale degli avviamenti in somministrazione. Se si guarda poi all'incidenza degli avviamenti in somministrazione sul totale dell'occupazione in agricoltura la percentuale scende allo 0,63 (Ministero del Lavoro, *Rapporto Annuale sulle comunicazioni obbligatorie*, 2015). Nonostante i numeri siano ad oggi

© 2015 ADAPT University Press

contenuti, è possibile registrare un trend di continua e significativa crescita: secondo i dati ricavabili dalle *Note congiunturali* di Ebitemp si può notare come il numero di contratti di somministrazione nel settore agricolo dal 2010 ad oggi sia raddoppiato (con un culmine nel 2013): se nel 2010 il numero di contratti di somministrazione nel settore agricolo era pari a 316, nel 2015 alla stessa data di rilevazione il numero di contratti era pari a 717, con una percentuale di incidenza passata dal 0,19% al 0,21% (0,31% nel 2013).

| Anno | Descrizione Informazione | Occupati in somministrazione: dati Ebitemp su base INAIL | % incidenza lavoratori somministrati in agricoltura sul totale del settore: dati Ebitemp su base INAIL |
|---|---|---|---|
| 2010 | Totale | 167.814 | |
| 2010 | Agricoltura | 316 | 0,19 |
| 2011 | Totale | 201.671 | |
| 2011 | Agricoltura | 344 | 0,17 |
| 2012 | Totale | 274.000 | |
| 2012 | Agricoltura | 608 | 0,22 |
| 2013 | Totale | 257.338 | |
| 2013 | Agricoltura | 804 | 0,31 |
| 2014 | Totale | 270.885 | |
| 2014 | Agricoltura | 652 | 0,24 |
| 2015 | Totale | 341.555 | |
| 2015 | Agricoltura | 717 | 0,21 |

## 2. La somministrazione di lavoro in agricoltura dopo il Jobs Act

L'articolo 37, comma 4, del decreto legislativo n. 81/2015, nel confermare la disposizione contenuta nell'articolo 25, comma 4, decreto legislativo n. 276/2003, ora abrogato, dispone che nel settore agricolo trovino applicazione i criteri erogativi, gli oneri previdenziali e assistenziali previsti dal relativo settore. Tale previsione, che aveva legittimato nel 2003 la liberalizzazione della somministrazione di lavoro nel settore agricolo, prima inibita dal differenziale contributivo esistente tra il settore terziario e quello agricolo, risulta ora confermata anche per effetto delle recenti modifiche che hanno riguardato il nostro impianto normativo. Rimangono pertanto ancora validi i chiarimenti resi dal Ministero del lavoro, con la circolare 22 febbraio 2005, n.

7, con la quale si chiariva che il ricorso alla somministrazione di lavoro in questo settore avrebbe seguito la regolamentazione ordinaria, fatta eccezione per i profili previdenziali e facendo salve le previsioni della contrattazione collettiva di settore. V'è da chiedersi se nella fase attuale le previsioni della contrattazione collettiva di settore continuino a trovare applicazione fino al prossimo rinnovo, anche qualora abbiano l'effetto di depotenziare la liberalizzazione operata dal Jobs Act. Come è possibile verificare dalla tabella sottostante, in tutti i casi la somministrazione di lavoro conosce a livello contrattuale un regime più restrittivo di quello legale attualmente vigente.

**La regolamentazione della somministrazione nei Ccnl del settore agricolo**

| Ccnl | Regolamentazione |
|---|---|
| **Agricoltura (operai)** | L'articolo 19 del CCNL, richiamando le disposizioni degli articoli 20 e seguenti del decreto legislativo n. 276 del 2003, prevede che il contratto di somministrazione di lavoro a tempo determinato possa essere concluso a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'impresa agricola utilizzatrice. A titolo esemplificativo la somministrazione è ammessa nei seguenti casi: a) attuazione di adempimenti tecnici, contabili, amministrativi, commerciali, non ordinari o non prevedibili, cui non sia possibile far fronte con l'organico in servizio; b) esigenze di lavoro per la partecipazione a fiere, mostre e mercati finalizzati alla pubblicizzazione e la vendita dei prodotti aziendali; c) sostituzione di lavoratori temporaneamente inidonei a svolgere le mansioni a loro assegnate ai sensi del decreto legislativo n. 626 del 94; d) sostituzione di lavoratori assenti; e) esigenze non programmabili relative alla manutenzione straordinaria, nonché al mantenimento e/o al ripristino della funzionalità e della sicurezza delle attrezzature e degli impianti aziendali; f) necessità non programmabili e/o non prevedibili di attività lavorative urgenti connesse ad andamenti climatici atipici e/o calamità, all'aumento temporaneo dell'attività e/o a commesse ed ordinativi straordinari, cui non sia possibile far fronte con i lavoratori in organico; g) impossibilità o indisponibilità all'assunzione di lavoratori iscritti nelle liste di collocamento del centro per l'impiego competente; h) temporanea utilizzazione in mansioni e profili professionali non previsti dai normali assetti produttivi aziendali. Ad ogni azienda spettano comunque 2 (due) unità da utilizzare con contratto di somministrazione di lavoro con le modalità previste nel presente articolo. In aggiunta a tali unità il numero dei lavoratori somministrati che può essere utilizzato è pari al 15% delle unità risultanti dal rapporto tra il totale delle giornate di lavoro rilevate in azienda nell'anno precedente e l'unità equivalente. Il numero dei prestatori di lavoro, come sopra individuati, rappresenta la misura massima di lavoratori somministrati che possono |

© 2015 ADAPT University Press

| | |
|---|---|
| | essere utilizzati mediamente in ciascun trimestre dell'anno. Le frazioni di unità vanno arrotondate all'unità superiore. L'azienda che attiva il contratto di somministrazione di lavoro ne darà comunicazione, anche attraverso le Organizzazioni dei datori di lavoro, all'Osservatorio Regionale entro i 10 giorni successivi. |
| **Agricoltura (impiegati)** | L'articolo 25 del CCNL prevede che il contratto di somministrazione di lavoro per i quadri e gli impiegati agricoli sia disciplinato secondo i termini di cui al Protocollo nazionale d'intesa allegato al CCNL, il quale prevede che il contratto di somministrazione di lavoro a tempo determinato possa essere concluso per le attività previste dall'articolo 1 del presente CCNL a fronte di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'impresa agricola utilizzatrice. A titolo esemplificativo la somministrazione è ammessa nei seguenti casi: a) attuazione di adempimenti tecnici, contabili, amministrativi, commerciali, non ordinari o non prevedibili, cui non sia possibile far fronte con l'organico in servizio; b) esigenze di lavoro per la partecipazione a fiere, mostre e mercati finalizzati alla pubblicizzazione e la vendita dei prodotti aziendali; c) sostituzione di lavoratori temporaneamente inidonei a svolgere le mansioni a loro assegnate; d) sostituzione di lavoratori assenti; e) esigenze non programmabili relative alla manutenzione straordinaria, nonché al mantenimento e/o al ripristino della funzionalità e della sicurezza delle attrezzature e degli impianti aziendali; f) necessità non programmabili e/o non prevedibili di attività lavorative urgenti connesse ad andamenti climatici atipici e/o calamità, all'aumento temporaneo dell'attività e/o a commesse ed ordinativi straordinari, cui non sia possibile far fronte con i lavoratori in organico; g) impossibilità o indisponibilità all'assunzione di lavoratori iscritti nelle liste di collocamento nella sezione circoscrizionale competente; h) temporanea utilizzazione in mansioni e profili professionali non previsti dai normali assetti produttivi aziendali. Ad ogni azienda spettano comunque 2 (due) unità da utilizzare con contratto di somministrazione di lavoro con le modalità previste nel presente articolo.<br>In aggiunta a tali unità il numero dei lavoratori somministrati che può essere utilizzato è pari al 15% delle unità risultanti dal rapporto tra il totale delle giornate di lavoro rilevate in azienda nell'anno precedente e l'unità equivalente. Il numero dei prestatori di lavoro, come sopra individuati, rappresenta la misura massima di lavoratori somministrati che possono essere utilizzati mediamente in ciascun trimestre dell'anno. Le frazioni di unità vanno arrotondate all'unità superiore. L'azienda che attiva il contratto di somministrazione di lavoro ne darà comunicazione, anche attraverso le Organizzazioni dei datori di lavoro, all'Osservatorio Regionale entro i 10 giorni successivi. |
| | L'articolo 26 del CCNL prevede che il lavoro in somministrazione a tempo determinato possa essere utilizzato, oltreché nei casi previsti dall'articolo 20 del decreto legislativo n. 276/2003, anche nei seguenti: a) esigenze connesse al ricevimento, consegna, manutenzione, lavorazione, stoccaggio, |

| | |
|---|---|
| **Agricoltura (cooperative)** | gestione amministrativa e vendita dei prodotti aventi carattere stagionale, ma non compresi nelle attività stagionali di cui alle disposizioni di legge; b) sostituzione di lavoratori dichiarati temporaneamente inidonei, da struttura sanitaria pubblica, a svolgere le mansioni assegnate; c) sostituzione di lavoratori in ferie, previo accordo con RSU/RSA; d) sostituzione di lavoratori assenti per l'aspettativa senza assegni di cui all'articolo 47 del presente CCNL; e) sostituzione di lavoratori assenti, anche soltanto per parte dell'orario di lavoro, per aspettative o permessi usufruiti in forza di disposizioni di legge o di provvedimenti amministrativi quali ad esempio: legge n. 104/1992 (Portatori di gravi handicap), d.P.R. n. 194/2001 (Volontariato di protezione civile), d.P.R. n. 309/1990 (Lavoratori tossicodipendenti), legge n. 162/1992 (Volontariato nel corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico); f) attività straordinarie connesse al lancio di nuovi prodotti o a campagne promozionali; g) sostituzione delle lavoratrici o dei lavoratori che usufruiscono dei riposi per allattamento, limitatamente alle ore non lavorate per tali riposi. Il contratto di lavoro (temporaneo) può essere prorogato una sola volta per un periodo non superiore al primo, perdurando le cause che lo hanno giustificato. I lavoratori somministrati occupati contemporaneamente nell'impresa utilizzatrice non possono superare il 15% dei lavoratori a tempo indeterminato dell'impresa stessa o giornate equivalenti (divisore 270) occupati presso la stessa su base annua. Nei casi in cui tale rapporto percentuale dia luogo a un numero inferiore a due resta la possibilità di occupare contemporaneamente un massimo di due lavoratori temporanei. Del ricorso al lavoro temporaneo deve essere data preventiva comunicazione alle RSU/RSA o, in mancanza, alle OO.SS. territoriali stipulanti il presente CCNL, indicando il numero dei contratti, le qualifiche e le motivazioni. L'effettivo andamento del ricorso a tale strumento è sottoposto a verifica annuale tra le parti previa raccolta dei dati a livello territoriale. Per quanto non previsto dal presente articolo si fa riferimento alle disposizioni di legge. |

## 3. Un codice di condotta per la crescita del settore

Con l'obiettivo di rilanciare ulteriormente la presenza genuina nel settore, l'associazione di rappresentanza delle agenzie per il lavoro ha condiviso un codice di condotta che mira a contrastare e rendere meno vantaggioso il caporalato ed ogni forma di lavoro illegale nel settore agricolo. Le misure contenute nella proposta di Assolavoro hanno gli obiettivi di inasprire il sistema sanzionatorio, anche per mezzo dell'adozione di una disciplina specifica (come accade per i reati di stampo mafioso), di incentivare il ricorso al lavoro somministrato in agricoltura per ridurre l'utilizzo di forme spurie/illegali di lavoro e di introdurre manovre che forniscano maggiori tutele

© 2015 ADAPT University Press

ai lavoratori agricoli. In base a tale proposta, alle Agenzie per il lavoro dovrebbe essere concesso di aderire alla "Rete del lavoro agricolo di qualità" (introdotta dal d.l. n. 91/2014), rientrando così nella "filiera certificata" del lavoro in agricoltura. L'adesione alla Rete dovrebbe permettere l'accesso a Banche dati istituzionali, in cui verrebbero inseriti i dati anagrafici, di contatto, inquadramento e profilo professionale di tutti i lavoratori agricoli, prevedendo l'inserimento anche dei lavoratori "non censiti" previa l'iscrizione tramite soggetti autorizzati; in questo modo i contatti diretti tra Agenzie e lavoratori sarebbero più agevoli e consentirebbero di superare il rapporto intercorrente tra gli stessi e il trasportatore/caporale. Le tutele per i lavoratori agricoli si snodano in diversi ambiti:

- tutele economiche, quali la previsione di una negoziazione sindacale che consenta salari flessibili per ragioni oggettive e di un'autorizzazione al parziale godimento dell'indennità di disoccupazione agricola anche in costanza di rapporto di lavoro, ovvero di trasformarlo in un incentivo per chi assume;
- tutele sociali come la facilitazione per l'emissione da parte delle Autorità competenti dei permessi di soggiorno per i lavoratori stranieri, quando richiesta da un datore di lavoro "certificato" e la regolamentazione del trasporto dei lavoratori agricoli, con l'introduzione di un'autorizzazione specifica, norme penali per il trasporto non autorizzato e sanzioni amministrative ed economiche;
- tutela amministrativa, data dal requisito, per l'accesso ed il mantenimento dell'iscrizione all'Albo, di un'assenza di condanne per il reato di caporalato;
- tutela di controllo, tramite l'incentivo ed il sostegno all'azione ispettiva da parte dei competenti Organi istituzionali, sfruttando l'istituendo "Ispettorato nazionale del lavoro", il quale può raccordare ed incentrare le attività di controllo nei confronti di quelle aziende non certificate come "di qualità" e di quei territori in cui più frequente è il ricorso al lavoro nero ed al caporalato.

## 4. Giovani e lavoro in agricoltura: una leva per lo sviluppo del settore

Nell'individuare le prospettive evolutive del settore, la riflessione sul ruolo che in esso vi potrebbero svolgere i giovani è cruciale. Un dato positivo che lascia ben sperare sulla sua crescita e la sua evoluzione riguarda il costante aumento i giovani anche laureati che decidono di scommettere sull'attività

agricola reinventandosi produttori e piccoli imprenditori dopo che la crisi ha messo in difficoltà molti settori professionali. Dalle elaborazioni Coldiretti su dati Swg (2014) emerge che il 38% dei giovani tra i 18 ed i 34 anni preferirebbe gestire un agriturismo piuttosto che fare l'impiegato in banca (26%) o lavorare in una multinazionale (28%). Sempre secondo i dati Swg, il 70% delle aziende agricole condotte da un imprenditore under 35 opera in attività multifunzionali: dall'agriturismo alle fattorie didattiche, dalla vendita diretta dei prodotti tipici e del vino alla trasformazione aziendale del latte in formaggio, dell'uva in vino, delle olive in olio, ma anche pane, birra, salumi, gelati. Tali dati unitamente a quelli evidenziati nel primo paragrafo segnalano una progressiva e sempre crescente tendenza allo svecchiamento del settore e ad una sua evoluzione grazie anche ad attività che potremo definire secondarie o a supporto. Un'ulteriore dimostrazione delle prospettive di crescita che riguardano il settore è data dal successo dell'agroalimentare nelle scelte formative con l'aumento del 29% delle immatricolazioni negli istituti professionali agricoli e del 13% negli istituti tecnici di agraria, agroalimentare ed agroindustria (analisi di Coldiretti sui dati relativi alle iscrizioni al primo anno delle scuole secondarie di II grado statali e paritarie per l'anno scolastico 2012/2013 divulgati dal Miur). Nonostante il lavoro nel settore agricolo stia diventando sempre più attrattivo per i nostri giovani, questi, come abbiamo avuto modo di evidenziare nel primo paragrafo, continuano a costituire una parte minoritaria degli imprenditori agricoli.

**Focus sull'imprenditoria giovanile nel settore agricolo**

Secondo i dati Istat resi in occasione del 6° Censimento dell'agricoltura del 2010 i giovani imprenditori (over 40) nel settore agricolo erano 161.716. Si tratta di un numero importante che tuttavia va parametrato con il numero di imprenditori adulti che alla stessa data risultavano 1.620.884. Il dato è quindi che solo un imprenditore agricolo su 10 ha meno di 40 anni. A livello territoriale, nelle regioni meridionali si registrano le maggiori propensioni all'imprenditorialità agricola: e viene assorbita quasi la metà degli agricoltori italiani con meno di 40 anni. Nel 2010, secondo i dati Istat, la regione con il più elevato numero di giovani agricoltori era la Sicilia, che ne contava oltre 26.000 e incideva del 16,3% sul totale italiano, seguita dalla Puglia, che ne contava circa 24.000, dalla Calabria e dalla Campania, che ne annoveravano rispettivamente poco oltre i 14.000. Le stesse regioni, tuttavia, presentavano anche il maggior numero di agricoltori sia in età matura che in età avanzata: tale specializzazione è giustificabile considerando che la scarsa consistenza del settore manifatturiero e dei servizi complementari porta l'agricoltura a ricoprire un ruolo "sociale" più elevato rispetto alle economie regionali più avanzate. A livello di nazionalità, il numero di giovani imprenditori agricoli stranieri nel 2010 era decisamente ridotto, pari a 694, ossia lo 0,4% dei capi azienda complessivi censiti dall'Istat e di questi solamente lo 0,1% proveniva

© 2015 ADAPT University Press

da Paesi extra-Ue. Sempre secondo i dati Istat del 2010, a livello di istruzione il 42% degli agricoltori italiani con meno di 40 anni era in possesso al più della licenza media, mentre il 3% aveva conseguito solo la licenza elementare e lo 0,24% non possedeva alcun titolo scolastico; dei rimanenti, poco meno del 40% si era diplomato e quasi l'11% si era laureato. A livello generazionale, in ogni caso, i giovani risultavano maggiormente scolarizzati rispetto alle fasce più anziane di agricoltori, anche se erano scarsamente propensi verso i processi di educazione secondaria e terziaria in materie di specializzazione agrarie.

Con l'obiettivo di favorire il ricambio generazionale e lo sviluppo del settore, il decreto legge n. 91/2014, convertito con la legge n. 116/2014, ha introdotto specifici incentivi per favorire la presenza dei giovani in agricoltura. Con l'articolo 5 della suddetta legge, al fine di promuovere forme di occupazione stabile in agricoltura di giovani, il legislatore ha istituito, nel limite della dotazione pari a 9 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016, 2017 e 2018, un incentivo per gli imprenditori agricoli che assumono, con contratto di lavoro a tempo indeterminato o con contratto di lavoro a tempo determinato che presenta determinati requisiti, lavoratori di età compresa tra i 18 ed i 35 anni, che siano privi di impiego regolarmente retribuito da almeno sei mesi, nonché privi di un diploma di istruzione secondaria di secondo grado (soggetti rientranti nella categoria dei lavoratori svantaggiati, secondo le disposizioni dell'Unione europea). Ai fini della concessione dell'incentivo, il contratto di lavoro a tempo determinato deve: avere durata almeno triennale; garantire al lavoratore un periodo di occupazione minima di 102 giornate all'anno; essere redatto in forma scritta. L'incentivo è pari a un terzo della retribuzione lorda imponibile ai fini previdenziali, per un periodo complessivo di 18 mesi, ed è riconosciuto al datore di lavoro unicamente mediante compensazione dei contributi dovuti. Il valore annuale dell'incentivo non può comunque superare, per ciascun lavoratore beneficiario, l'importo di 3.000 euro, nel caso di assunzione a tempo determinato e di 5.000 euro, nel caso di assunzione a tempo indeterminato. L'articolo 5 inoltre ha esteso, esclusivamente ai produttori agricoli soggetti a Irap e per le società agricole, le deduzioni del costo del lavoro dalla base imponibile Irap di cui all'articolo 11, comma 1, lett. *a*, nn. 2, 3 e 4, del decreto legislativo n. 446/1997, previste per i dipendenti occupati a tempo indeterminato (cd. cuneo fiscale), anche ai dipendenti occupati a tempo determinato con un contratto di durata di almeno tre anni e con almeno 150 giornate lavorate all'anno. Tali incentivi sono stati riconosciuti anche nel caso della somministrazione di lavoro ed hanno avuto l'effetto di aumentarne il peso e le possibilità di sviluppo.

L'auspicio per il futuro è che iniziative di questo tipo aumentino per sviluppare appieno il potenziale di questo settore che per crescere non può fare a meno di scommettere sui giovani. La predisposizione dei giovani a mettersi in gioco investendo su se stessi e al contempo sulla crescita dei territori, lascia ben sperare. Di particolare importanza è il dato che segnala una crescita nell'ultimo anno del 35% dei giovani imprenditori agricoli (Coldiretti, 2015). Una cifra significativa che dimostra come da una parte le "vecchie" generazioni abbiano ben trasmesso l'importanza del lavoro della terra ai giovani e dall'altra come i giovani siano pronti a mettere a disposizione del settore le loro competenze, rendendo ancora più competitivo e genuino il settore. Questi dati evidenziano anche come in futuro il ruolo delle agenzie per il lavoro in questo settore sia destinato a divenire sempre più importante.

© 2015 ADAPT University Press

ISBN: 9788897401469