ASSOSOMM
ASSOCIAZIONE ITALIANA DELLE AGENZIE PER IL LAVORO

STEFANO SACCHI - TIZIANO TREU

I PRIMI 20 ANNI DEL LAVORO IN SOMMINISTRAZIONE IN ITALIA

BOOKLAB

ASSOSOMM
ASSOCIAZIONE ITALIANA DELLE AGENZIE PER IL LAVORO

STEFANO SACCHI - TIZIANO TREU

I PRIMI **20 ANNI** DEL LAVORO IN SOMMINISTRAZIONE IN ITALIA

BOOKLAB

Autori
Stefano Sacchi, Presidente INAPP e Professore associato di Scienza politica, Università degli Studi di Milano

Tiziano Treu, Presidente CNEL e Professore emerito di Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore, Milano

***

Scilla Fagnoni, Specialista in politiche del lavoro, Provincia di Piacenza

Roberto Quaranta, Statistico, Collegio Carlo Alberto e LABORatorio R. Revelli, Torino

Pier Antonio Varesi, Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università Cattolica del Sacro Cuore, Piacenza

Claudia Villosio, Ricercatrice, Collegio Carlo Alberto e LABORatorio R. Revelli, Torino

Tutti i diritti riservati
© Assosomm

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

BOOKLAB
Edizioni Booklab
www.booklab.it

ISBN: 9788897401520

Indice

1. Introduzione
(S. Sacchi, T. Treu) 5

2. L'evoluzione dei contratti di lavoro somministrato
nel mercato del lavoro italiano in prospettiva comparata
(R. Quaranta, S. Sacchi, C. Villosio) 8

3. L'evoluzione normativa della somministrazione
di lavoro in prospettiva comparata
(S. Fagnoni) 34

4. La funzione economico-sociale delle Agenzie
per il Lavoro: fornitrici di servizi (per l'impresa e per il lavoratore)
e strumento di politica attiva del lavoro
(P.A. Varesi) 75

5. Conclusioni: insegnamenti, prospettive, proposte
(T. Treu, S. Sacchi) 86

CAPITOLO 1

Introduzione

Con la legge 24 giugno 1997, n. 196, cosiddetta legge Treu, viene introdotta nell'ordinamento italiano, oltre venti anni più tardi che in Francia e in Germania, la possibilità di costituire un rapporto triangolare fra tre soggetti: il lavoratore, l'impresa fornitrice e l'impresa utilizzatrice. In forza di questo schema giuridico, il lavoratore viene assunto dall'impresa fornitrice, ma presta la propria attività presso l'impresa utilizzatrice, agendo sotto la direzione e il controllo di quest'ultima. Era la nascita del lavoro interinale, o temporaneo, poi ribattezzato lavoro in somministrazione, o somministrato.

Le ragioni dell'introduzione del lavoro in somministrazione consistevano, come per gli altri paesi europei e non solo europei (esempio rilevante ne è il Giappone, vedi Berton et al 2012) nelle esigenze di flessibilità delle imprese in presenza di nuove sfide portate dall'integrazione dei mercati dei beni, a fronte di mercati del lavoro ancora fortemente regolamentati. Ma non solo: in una situazione di elevata disoccupazione giovanile, il lavoro interinale doveva anche servire a costituire un canale d'ingresso per i giovani nel mercato del lavoro, che poi avrebbero potuto trovare opportunità occupazionali differenti, con contratti immaginati più stabili. Magari nella stessa impresa utilizzatrice, per la quale il periodo svolto in somministrazione poteva essere utilizzato per vagliare le capacità del lavoratore e metterlo alla prova. In questo senso, il lavoro interinale era inteso essere interstiziale, costituire un episodio nella carriera di un lavoratore. Da qui anche l'enfasi sulla necessità della formazione dei lavoratori interinali, la sua importanza per favorire le transizioni tra occupazioni e stati occupazionali differenti, secondo la teoria dei mercati del lavoro transizionali che in quegli anni vedeva i primi contributi (Schmid 1995, Schmid e Auer 1997).

Questo Rapporto analizza l'evoluzione della somministrazione di lavoro nel nostro paese in prospettiva comparata, focalizzandosi sulla sua rilevanza attuale, sul suo significato nel mercato del lavoro italiano, e sulle sue prospettive.

Il secondo capitolo si concentra sugli aspetti economici, e quindi sull'evoluzione dei contratti di lavoro somministrato nel mercato del lavoro del nostro paese. Dopo una comparazione, dalla quale emerge il ruolo ancora ridotto della somministrazione in Italia rispetto ai grandi Paesi dell'Europa continentale, il Rapporto analizza la crescita del lavoro in somministrazione negli ultimi venti anni, con il recente ritorno ai livelli immediatamente precedenti alla crisi, e l'incremento progressivo delle unità di lavoro equivalente a tempo pieno. L'angolo di visuale di questo capitolo è quello delle imprese utilizzatrici e dei lavoratori: di entrambi si analizzano le caratteristiche e le tendenze evolutive. Da ultimo, si considera il lavoro in somministrazione relativamente all'accesso alle prestazioni di disoccupazione, e a un suo aspetto di grande interesse nel contesto di un mercato del lavoro che richiede il continuo aggiornamento delle competenze: la formazione offerta ai lavoratori attraverso il Fondo Forma.Temp.

Il terzo capitolo del Rapporto ripercorre i principali snodi e le principali questioni giuridiche dell'evoluzione normativa del lavoro in somministrazione, dalla sua introduzione con la legge n. 196 del 1997, alla sua riforma con il decreto legislativo n. 276 del 2003, sino alla recente sistematizzazione con il decreto legislativo n. 81 del 2015. Vengono analizzati gli aspetti peculiari dell'istituto della somministrazione, e dell'evoluzione della disciplina dei due rapporti che vengono instaurati: tra il lavoratore e l'agenzia, da un lato, e tra questa e l'utilizzatore della prestazione di lavoro, dall'altro. La cifra di tale evoluzione consiste nel progressivo allentamento dei vincoli che l'ordinamento pone all'utilizzo della somministrazione di lavoro, sotto vari rispetti: dal venir meno dell'esclusività della fornitura di manodopera quale oggetto sociale delle agenzie di somministrazione, all'abolizione delle ragioni giustificatrici dell'utilizzo del lavoro somministrato, al ruolo sempre più rilevante assegnato alla contrattazione collettiva anche nell'individuare vincoli quantitativi a tale utilizzo. Il terzo capitolo traccia la vicenda italiana alla luce delle altre principali esperienze europee, per poi offrire un approfondimento dedicato ad alcune di queste esperienze, con una comparazione lungo alcune delle dimensioni cardine della somministrazione di lavoro in Francia, Germania e Spagna.

Il quarto capitolo adotta una chiave di lettura complementare rispetto ai primi due capitoli, guardando alla somministrazione di lavoro dal punto di vista delle Agenzie per il Lavoro: che cosa fanno e come il loro raggio di azione si sia ampliato nel corso del tempo. Questa angolazione aiuta a mettere in luce alcuni aspetti fondamentali della somministrazione. Da un lato la fornitura non solo di manodopera, ma di un insieme di servizi che vengono esternalizzati: il reclutamento, la selezione, la formazione nonché la gestione amministrativa del rapporto di lavoro. Dall'altro il ruolo delle Agenzie per il Lavoro nella costruzione di un sistema moderno di politiche attive e in generale di servizi per il lavoro, attraverso l'accreditamento, sino alle recenti modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 150 del 2015.

Il quinto capitolo conclude, mettendo in luce le trasformazioni della somministrazione nel mercato del lavoro italiano dalla sua introduzione ad oggi. In particolare, l'evoluzione da contratto interstiziale, con una funzione di canale d'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, a contratto di lavoro con una sua fisionomia delineata, pervasivo e diffuso tra lavoratori appartenenti a varie classi di età e tra settori diversi dalla sola manifattura, associato a una quantità di lavoro, come espressa in unità di lavoro equivalenti a tempo pieno, crescenti. Un rapporto di lavoro che può ormai essere assimilato a una forma particolare di part-time verticale, caratterizzato da un forte investimento in formazione. Proprio la formazione nella somministrazione può costituire la base per promuovere interventi innovativi per la generalità del mercato del lavoro. Alcune iniziative del settore della somministrazione vanno infatti nella direzione intrapresa in Europa negli ultimi tempi con la "nuova" flexicurity, di combinare misure di mantenimento del

reddito in costanza di rapporto di lavoro e misure di politica attiva, anticipando queste ultime già all'interno del rapporto di lavoro, con una formazione mirata a favorire la flessibilità interna.

Ciò si interseca con il fenomeno, evidenziato nel Rapporto, della trasformazione delle Agenzie per il Lavoro che operano nel campo della somministrazione di lavoro. Dalla fornitura di lavoro temporaneo, esse hanno progressivamente ampliato il proprio raggio di azione sino all'intera area dei servizi per l'impiego soggetti ad autorizzazione (oltre alla somministrazione, l'intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro, la ricerca e selezione di personale e l'outplacement), per approdare, a seguito di accreditamento a richiesta, all'erogazione di servizi per il lavoro su tutto il territorio nazionale, in particolare i servizi connessi all'assegno di ricollocazione. Le Agenzie per il Lavoro hanno quindi sviluppato un'offerta che guarda sia al mercato dei servizi richiesti dai datori di lavoro (cioè alla domanda di competenze professionali che proviene dalle aziende private e dalle pubbliche amministrazioni), sia al mercato dei servizi rientranti nelle politiche pubbliche del lavoro (cioè alla domanda che proviene da istituzioni pubbliche per l'attuazione di politiche attive del lavoro).

Tra i nuovi campi di azione ai quali le Agenzie per il Lavoro potranno dedicarsi in futuro, vi sono l'offerta di servizi per agevolare i rapporti tra istituzioni del sistema educativo ed imprese e l'offerta di servizi per attuare il welfare aziendale. Al riguardo il Rapporto elabora alcune proposte, per poi concludere su una riflessione, incentrata sul possibile ruolo della somministrazione nel qualificare dal punto di vista giuridico le cosiddette piattaforme di lavoro. Connessa a quei fenomeni di automazione e digitalizzazione che connotano la quarta rivoluzione produttiva, la diffusione di piattaforme di lavoro, volte a intermediare prestazioni di lavoro e servizi, porta con sé grandi difficoltà di qualificazione dei rapporti giuridici che sorgono tra il gestore della piattaforma e gli altri soggetti coinvolti (colui che presta l'attività e il destinatario finale del servizio). Degne di considerazione appaiono quindi le proposte, recentemente avanzate, di considerare le piattaforme di lavoro come agenzie di somministrazione, e di applicare ai rapporti tra gestore della piattaforma, prestatore di lavoro e utilizzatore del servizio lo schema della somministrazione di lavoro, con tutte le conseguenze in termini di tutela dei diritti del lavoratore che ne conseguono. Naturalmente, questa proposta deve essere maggiormente approfondita, giacché è evidente che la disciplina della somministrazione di lavoro non immediatamente e integralmente potrebbe essere estesa a tutte le forme di lavoro mediante piattaforma digitale. Eppure la duttilità della somministrazione, messa in luce in questo Rapporto, fa considerare questa una strada promettente e degna di ulteriori approfondimenti, che può aiutare ad affrontare una delle questioni più rilevanti del lavoro di oggi e di domani.

CAPITOLO 2

L'evoluzione dei contratti di lavoro somministrato nel mercato del lavoro italiano in prospettiva comparata[1]

2.1. Introduzione

L'introduzione di forme contrattuali flessibili (o atipiche) è un fenomeno che ha interessato, nel corso degli anni '90, quasi tutti i paesi europei, dove, a contratti di lavoro standard (a tempo pieno e indeterminato) si sono affiancate svariate forme di lavoro flessibile (Berton et al 2009, 2012). Tra queste il *Temporary Agency Work,* introdotto in Italia nel 1997 dalla Legge Treu (L. 196/97) con il nome di "lavoro interinale" poi modificato in "lavoro in somministrazione" con la Legge Biagi (L. 30/2003 attuata dal d.lgs. n. 276/2003).

Questo capitolo, a partire dal quadro europeo (sezione 2.2), mostra alcuni dati (discussi nel Riquadro 2.1) sull'andamento del contratto di lavoro in somministrazione dalla sua introduzione ai giorni nostri, focalizzandosi su tre aspetti principali: le caratteristiche dei lavoratori e delle imprese coinvolti da questo tipo contrattuale (sezione 2.3), l'effetto della recessione economica sul lavoro in somministrazione (sezione 2.4) e i profili salariali relativi a questo contratto (sezione 2.5). Questa analisi è inoltre corredata da un approfondimento sulle carriere lavorative degli occupati con contratto di lavoro in somministrazione (Riquadro 2.2). Il capitolo, infine, approfondisce alcuni elementi della formazione a cui accedono i lavoratori in somministrazione (sezione 2.6) e della loro protezione sociale (sezione 2.7).

2.2. Il *Temporary Agency Work* in Europa

Secondo i dati (di fonte campionaria) Eurostat sulle forze lavoro europee (*Labour Force Survey* - LFS) la quota di lavoratori in somministrazione è in media in Europa pari al 1,7% degli occupati, pur con significative differenze tra i diversi paesi (tabella 2.1). È infatti pari al 4% in Olanda, al 3% in Francia, al 2,7% in Spagna, al 2,1% in Germania e Belgio, allo 0,8% in Italia e allo 0,5% in Grecia e Regno Unito[2].

[1] Questo lavoro è stato svolto all'interno della convenzione tra Assosomm - Associazione italiana delle Agenzie per il Lavoro e la Fondazione Collegio Carlo Alberto di Torino. Si ringrazia per il prezioso aiuto fornito il Servizio di Epidemiologia – Settore rischi e danni da lavoro di Grugliasco (Torino), in particolare il dott. Massimiliano Giraudo per le elaborazioni effettuate sulla banca dati WHIP-Salute. Ringraziamo inoltre il dott. Antonio Ruda, di Ebitemp (Ente bilaterale per il lavoro temporaneo) per la fornitura dei dati INAIL, la dott.ssa Rosanna Lisco e la dott.ssa Manuela Cocola di Forma.Temp (Fondo per la formazione dei lavoratori in somministrazione) per i dati e i dettagli riguardanti le tipologie di formazione erogate ai lavoratori somministrati.

[2] I dati di comparazione europea qui riportati non sono confrontabili con i dati presentati nelle sezioni seguenti di questo capitolo. Per una discussione sui dati disponibili per lo studio del lavoro in somministrazione si veda il Riquadro 2.1.

Tabella 2.1. Quota percentuale di lavoratori in somministrazione sul totale degli occupati in Europa, 2008-2016

	2008	2010	2012	2014	2016
Media UE-28	**1,7**	**1,5**	**1,5**	**1,6**	**1,7**
Slovenia	5,8	6,0	5,2	4,7	5,2
Olanda	3,4	3,0	2,9	3,5	4,1
Spagna	4,1	3,0	2,7	2,8	3,0
Francia	2,4	2,1	2,3	2,5	2,7
Austria	2,0	2,0	2,1	2,2	2,3
Belgio	1,8	1,7	1,8	1,7	2,1
Germania	1,9	2,2	2,1	1,9	2,1
Portogallo	2,4	2,1	1,9	2,1	2,1
Lituania	1,0	0,4	0,7	0,8	1,8
Lussemburgo	0,5	1,7	1,6	1,5	1,8
Finlandia	1,3	1,2	1,1	1,3	1,8
Svezia	1,2	1,1	1,2	1,3	1,4
Repubblica Ceca	0,9	1,1	1,6	1,7	1,3
Irlanda	0,9	0,7	1,0	1,2	1,3
Slovacchia	0,9	0,9	2,6	1,6	1,3
Croazia	0,7	0,6	0,9	1,0	1,2
Romania	0,9	0,8	0,8	1,2	1,0
Polonia	0,5	0,6	0,6	0,7	0,9
Danimarca	1,4	0,9	1,0	1,2	0,8
Italia	0,7	0,6	0,6	0,6	0,8
Lettonia	4,4	2,3	1,9	0,9	0,7
Grecia	0,3	0,4	0,4	0,3	0,5
Regno Unito	0,5	0,2	0,4	0,5	0,5
Ungheria	0,7	0,8	1,0	0,9	0,4

Fonte: nostre elaborazioni su dati Eurostat.

Dal 2008 ad oggi, non è rintracciabile un trend comune tra i paesi europei per quanto riguarda l'incidenza del lavoro in somministrazione sull'occupazione totale: in alcuni essa cala nei primi anni della crisi economica, per poi risalire; in altri è stabile, in altri si riduce.

La tabella 2.2 mostra, in due periodi di tempo successivi, la quota di lavoratori a tempo indeterminato sul totale dei lavoratori in somministrazione in vari paesi europei. Nella maggioranza dei paesi nei quali il lavoro somministrato è significativo, la somministrazione a tempo indeterminato è largamente prevalente, con le rilevanti eccezioni di Belgio e Francia, dove il lavoro somministrato è solo a tempo determinato, e dell'Olanda.

Tabella 2.2. Tasso di incidenza della somministrazione a tempo indeterminato in alcuni paesi europei, 2006-2012

	media 2006-10		media 2011-12	
	percentuale somministrati su totale occupati	quota somministrati a tempo indeterminato	percentuale somministrati su totale occupati	quota somministrati a tempo indeterminato
Austria	1,9	86,9%	2,2	88,3%
Belgio	1,7	0,0%	1,8	0,0%
Repubblica Ceca	1,0	75,7%	1,4	83,7%
Danimarca	1,3	69,5%	1,1	70,8%
Estonia	0,1	65,0%	0,2	76,3%
Finlandia	1,1	59,8%	1,1	43,0%
Francia	2,2	0,0%	2,3	0,0%
Germania	2,3	70,4%	2,8	62,6%
Grecia	0,4	63,1%	0,4	71,4%
Ungheria	0,7	63,1%	1,0	64,9%
Irlanda	0,8	69,2%	0,9	60,1%
Italia	0,5	10,6%	0,6	9,1%
Lussemburgo	0,9	49,6%	1,5	58,1%
Olanda	3,4	13,3%	2,9	15,5%
Norvegia	0,1	32,3%	0,2	36,3%
Polonia	0,6	0,0%	0,5	0,0%
Portogallo	2,1	32,7%	1,9	29,0%
Slovacchia	1,2	58,8%	2,1	74,5%
Slovenia	5,7	8,8%	5,3	12,4%
Spagna	3,8	48,5%	2,7	57,0%
Svezia	1,1	60,6%	1,3	58,1%
Svizzera	0,8	62,9%	0,9	56,7%

Fonte: nostre elaborazioni su OCSE, Employment Outlook 2013 e 2014 su dati Eurostat.

Tenendo conto dell'intensità di lavoro, e quindi esprimendo la quota di lavoro in somministrazione in termini di lavoro equivalente full time, è stato stimato che il lavoro somministrato incida in Europa in media per l'1,8% del totale (tabella 2.3), con valori particolarmente significativi in Olanda, Germania e Francia (rispettivamente 2,7%, 2,1% e 2%) rispetto ai più bassi valori di Italia, Spagna e Grecia (rispettivamente 0,9%, 0,5% e 0,2%). Se comparata ad altre forme di lavoro atipico, l'incidenza del lavoro tramite agenzia rimane comunque limitata in Europa: negli stessi anni qui presi in considerazione, l'occupazione a termine ha rappresentato circa l'11% dell'occupazione totale.

Tabella 2.3. Tasso di incidenza del lavoro somministrato in lavoro equivalente full time in Europa, 2003-2014

	2003	2004	2006	2008	2010	2012	2014
Media UE-28	**1,5%**	**1,6%**	**1,8%**	**1,8%**	**1,6%**	**1,8%**	**1,8%**
Olanda	1,9%	1,9%	2,5%	2,9%	2,5%	2,7%	2,7%
Germania	0,9%	1,1%	1,6%	2,0%	2,0%	2,2%	2,1%
Francia	2,3%	2,3%	2,4%	2,3%	2,0%	2,0%	2,0%
Belgio	1,6%	1,8%	2,1%	2,1%	1,8%	1,9%	2,0%
Italia	0,6%	0,7%	0,8%	0,9%	0,9%	0,9%	0,9%
Spagna	0,6%	0,7%	0,7%	0,6%	0,5%	0,5%	0,5%
Grecia	n,a	n,a	n,a	0,0%	0,1%	0,2%	0,2%

Fonte: Idea Consulting su dati Ciett 2015 e 2016.

La fotografia europea ben evidenzia come anche per quel che riguarda il lavoro in somministrazione, esista una forte divisione tra nord e sud Europa, e in particolare tra paesi dell'Europa continentale e paesi sudeuropei. Nei paesi continentali l'incidenza del lavoro interinale è significativa, superiore al 2%, non solo in termini di lavoratori coinvolti ma anche come quantità di lavoro prestata. Nei paesi del sud Europa, invece, il peso del lavoro interinale è sensibilmente più basso, soprattutto in termini di quantità di lavoro prestata, con un'incidenza inferiore all'1%. A questo proposito è emblematico il caso della Spagna: quando il numero di lavoratori occupati in somministrazione viene espresso in termini di equivalenti full time, l'incidenza passa da 3% allo 0,5%.

2.3. La somministrazione di lavoro in Italia

Riquadro 2.1. Fonti informative disponibili per l'analisi del lavoro somministrato

In Italia esistono vari strumenti informativi che permettono lo studio delle principali caratteristiche del mercato del lavoro: dinamiche occupazionali e retributive, natimortalità di imprese, transizioni tra stati occupazionali e molto altro. Tra le fonti maggiormente informative e comunemente utilizzate vi sono i microdati provenienti da indagini campionarie, come la Forze Lavoro Istat, o amministrativi, quali il campione CICO (distribuito dal Ministero del Lavoro) e la banca dati WHIP-Salute (*Work History Italian Panel*, costruito grazie ai dati forniti dall'INPS e dall'INAIL)[3]. Questi dati, oltre a presentare le in-

[3] Oltre a WHIP-Salute menzioniamo anche il file LoSai (Longitudinal Sample Inps), distribuito dal Ministero del Lavoro, il quale è basato sulla medesima origine di dati (INPS), ma con un numero minore di informazioni.

formazioni a livello di un singolo individuo, si caratterizzano soprattutto per avere una buona copertura delle informazioni relative al mercato del lavoro, per quel che riguarda gli aspetti occupazionali, retributivi, e le informazioni di impresa. Questi dati, tuttavia, sono di utilità più limitata quando si tratta di analizzare le caratteristiche dei lavoratori in somministrazione, delle agenzie fornitrici e delle imprese utilizzatrici, poiché – come verrà evidenziato – le informazioni disponibili in tali banche dati non consentono di cogliere pienamente tutte le dimensioni del fenomeno oggetto di studio.

L'indagine delle Forze Lavoro Istat, così come quella europea (*Labour Force Survey* – LFS), è un'indagine che ha come riferimento tutti i componenti delle famiglie residenti in Italia, anche se temporaneamente all'estero, iscritti alle anagrafi comunali al momento della rilevazione. Le informazioni che si ricavano sono strettamente legate a precise scelte di analisi. Il contenuto informativo di cui dispone è ampio, ma ha un focus sulle caratteristiche dell'occupazione del lavoratore limitato nel tempo e dipendente dal periodo nel quale avviene l'intervista. Sebbene sia previsto un sistema di rotazione che consente ad ogni famiglia entrata nel campione di essere intervistata nei trimestri successivi, dal punto di vista longitudinale il periodo coperto rimane complessivamente limitato. Infine, le informazioni raccolte si riferiscono alla situazione nella settimana di riferimento in cui la famiglia e i singoli componenti vengono intervistati, questo può rendere difficile cogliere pienamente quelle caratteristiche associabili a fenomeni molto dinamici o legate ad una molteplicità di eventi.

Il campione CICO e WHIP-Salute sono invece archivi ricostruiti da dati di natura amministrativa raccolti per ottemperare a specifici obblighi normativi (previdenziali, assicurativi, di accertamento, eccetera). A differenza dell'indagine sulle Forze di Lavoro, questi archivi consentono di reperire informazioni di tipo longitudinale relative a tutti gli episodi di lavoro attivi durante il periodo coperto dalle banche dati.

Particolarmente ricco di informazioni sul lavoro è WHIP-Salute, una banca dati longitudinale che ricostruisce le carriere lavorative di un campione rappresentativo (pari a circa il 7%) di tutti gli individui presenti negli archivi gestionali dell'INPS dal 1985 al 2012[4]. La popolazione di riferimento è costituita dalle persone – italiane e straniere – che hanno svolto parte o tutta la loro carriera lavorativa in Italia nel settore privato extra-agricolo, con qualsiasi tipo di contratto, e nella pubblica amministrazione con contratti di lavoro a tempo determinato. Rimangono esclusi gli episodi di lavoro nel settore pubblico a tempo indeterminato, quelli in agricoltura e le attività di lavoro autonomo in professioni dotate di propria cassa previdenziale (quali gli avvocati e gli architetti).

[4] Ulteriori riferimenti si trovano alla seguente pagina http://www.dors.it/page.php?idarticolo=1301, mentre alcune informazioni sugli archivi e le variabili, nonché una raccolta delle pubblicazioni che hanno utilizzato WHIP-Salute sono disponibili all'indirizzo seguente: www.laboratoriorevelli.it/whip.

Sui rapporti di lavoro in somministrazione, i dati contengono solo le informazioni delle assunzioni presso l'Agenzia per il Lavoro che registra il lavoratore assunto, mentre non riportano le informazioni sulle missioni e sulle aziende utilizzatrici. Inoltre, al momento non è possibile avere informazioni sugli episodi successivi al 2012. Nel box 2.2 si presenta un approfondimento a partire dai dati WHIP-Salute.

CICO[5] è il Campione Integrato delle Comunicazioni Obbligatorie collezionate dal Ministero del Lavoro, riferite ad un campione casuale (circa il 13%) di individui dipendenti e parasubordinati. Rispetto a WHIP-Salute, CICO consente di reperire dati aggiornati al periodo corrente; copre però un numero di anni minore (gli anni dal 2007 al 2016), contiene meno informazioni sul rapporto di lavoro e sulle imprese. Registra inoltre solo le informazioni di flusso, cioè gli eventi che si generano quando un rapporto di lavoro si attiva o cessa nell'intervallo coperto dall'archivio (quindi non sono presenti informazioni di stock né informazioni sui rapporti di lavoro cessati prima del 2007 o attivati prima del 2007 e non ancora cessati). I contratti di lavoro in somministrazione vengono registrati dal Sistema Informativo Statistico delle Comunicazioni Obbligatorie attraverso l'acquisizione di uno specifico modello di comunicazione ad uso delle agenzie di somministrazione denominato UNISOMM, che contiene sia le informazioni relative al contratto che lega il lavoratore all'agenzia di somministrazione, sia le informazioni relative alla missione. Tali informazioni tuttavia non sono ancora state rese disponibili per usi statistici.

Per superare le limitazioni illustrate, le analisi di questo capitolo sono state condotte ricorrendo in primo luogo ai dati, disponibili in formato aggregato, provenienti dall'INAIL e forniti da Ebitemp e a quelli dell'Osservatorio dei lavoratori somministrati presenti sul sito dell'INPS.

In particolare, i file elaborati partendo dai dati dell'INAIL permettono di evidenziare, a partire dal 1998 e quindi dalla introduzione del lavoro in somministrazione, gli andamenti relativi ai lavoratori, alle missioni, al monte retributivo, alle ore lavorate, oltre alle caratteristiche dei lavoratori e delle imprese utilizzatrici. L'universo di riferimento dell'INAIL include le imprese dell'industria e dei servizi. È tuttavia escluso il lavoro in somministrazione prestato nelle Pubbliche Amministrazioni, ad eccezione di quello svolto nella sanità, nelle amministrazioni locali e negli Enti pubblici non economici.

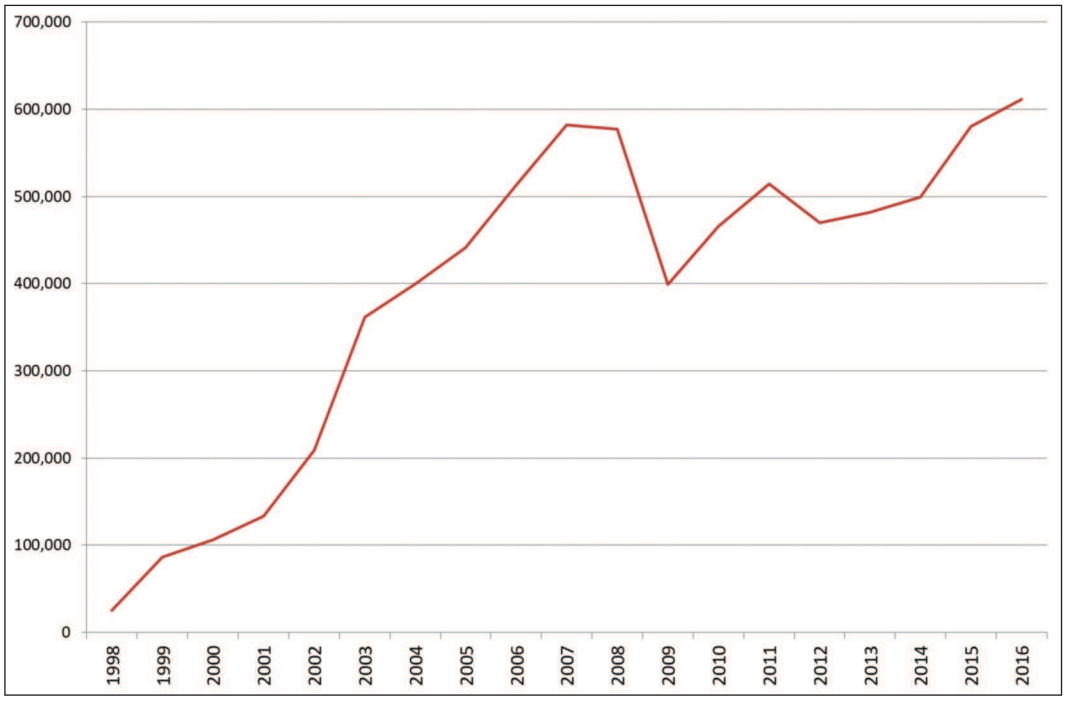
Nel presente capitolo sono stati utilizzati anche i dati sui tipi di formazione a cui possono accedere i lavoratori con contratto di lavoro in somministrazione direttamente forniti da Forma.Temp.

[5] Per ulteriori informazioni si rimanda al sito seguente: https://www.cliclavoro.gov.it/Barometro-Del-Lavoro/Pagine/Microdati-per-la-ricerca.aspx.

2.3.1. I lavoratori coinvolti

Fin dalla sua introduzione, il lavoro in somministrazione ha visto in Italia una rapida crescita, che ha portato gli occupati con questo contratto a raggiungere il picco di 580mila lavoratori durante gli anni 2007 e 2008 (figura 2.1). La crisi economica ha determinato, nel corso del 2009, un repentino calo dell'occupazione in somministrazione a cui è seguito un periodo di andamento altalenante ma in ripresa fino al 2014, anno in cui si osservano nuovamente tassi di crescita simili al periodo pre-crisi. Nel 2015 gli occupati in somministrazione hanno raggiunto il livello del 2008. Sulla base dei dati trimestrali registrati da INAIL, è possibile stimare che il numero annuale di occupati nel 2016 abbia superato le 600mila unità (615.000).

Figura 2.1. Occupati annuali con contratto di lavoro in somministrazione assicurati presso INAIL, 1998-2016



Fonte: Ebitemp su dati INAIL. Nota: il dato del 2016 è stato stimato sulla base dei dati INAIL trimestrali.

Gli occupati con contratto di lavoro in somministrazione pesano, sull'intera occupazione nazionale nel 2016 per il 2,8% (tabella 2.4), restringendo la platea ai soli occupati alle dipendenze, il peso del lavoro somministrato è pari al 3,6%. L'analisi comparata degli andamenti del lavoro somministrato e dell'occupazione generale mostra da un lato la crescita nel corso degli anni del peso di questo contratto, che passa dallo 0,5% nel 2000 al 2,8% del 2016 (e dallo 0,7% al 3,6% dell'occupazione dipendente). Dall'altro evidenzia

come la crisi economica abbia colpito il lavoro somministrato in misura maggiore rispetto all'andamento tendenziale dell'occupazione dipendente. Infatti il peso del lavoro somministrato si è ridotto di oltre un punto percentuale tra il 2007 e il 2009, recuperando i valori precedenti al 2008 solamente tra il 2014 e il 2015.

Tabella 2.4. Peso degli occupati annuali con contratto di lavoro in somministrazione assicurati presso INAIL sull'occupazione totale italiana per area geografica, 2000-2016

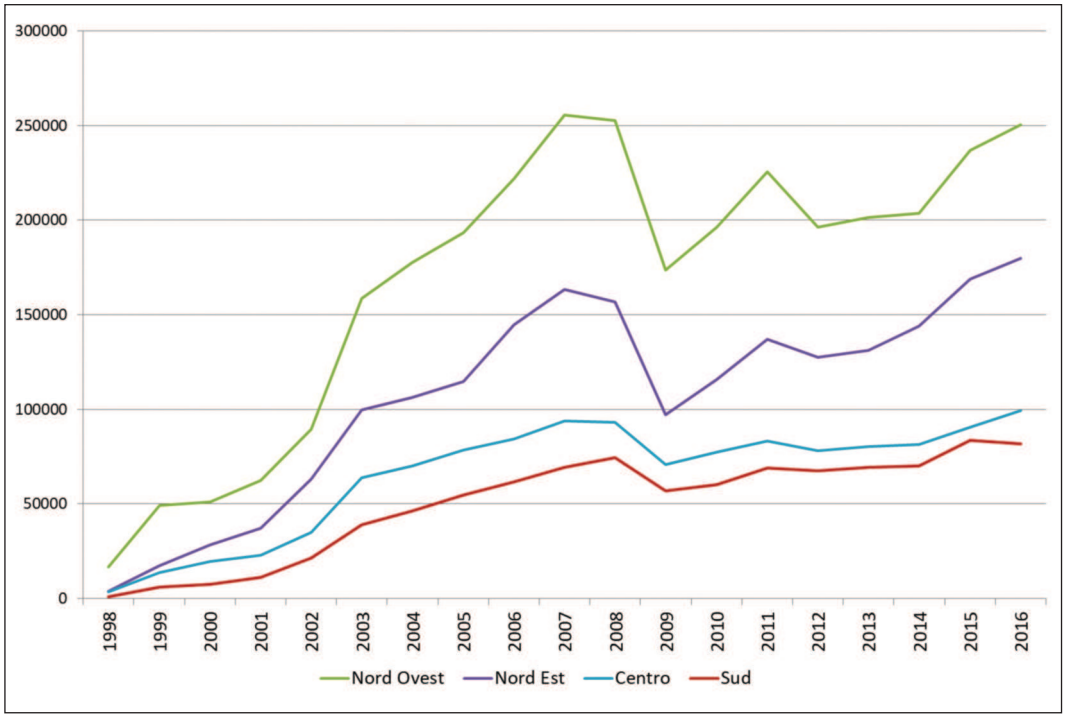
	2000	2005	2007	2009	2011	2013	2015	2016
Peso dei somministrati sull'occupazione complessiva:								
Italia	0,5%	2,0%	2,5%	1,8%	2,3%	2,2%	2,6%	2,7%
Peso dei somministrati sull'occupazione dipendente:								
Italia	0,7%	2,7%	3,4%	2,3%	3,0%	2,9%	3,4%	3,5%
Nord Ovest	1,1%	3,9%	5,1%	3,4%	4,4%	4,0%	4,6%	4,8%
Nord Est	0,8%	3,2%	4,4%	2,6%	3,6%	3,5%	4,5%	4,6%
Centro	0,6%	2,4%	2,7%	2,0%	2,4%	2,3%	2,5%	2,7%
Sud	0,2%	1,2%	1,5%	1,2%	1,5%	1,6%	1,9%	1,8%

Fonte: Ebitemp su dati INAIL e dati Istat.

Il ricorso al lavoro in somministrazione non è omogeneo nel Paese. Non stupisce che sia maggiore al Nord, area a maggior vocazione industriale e manifatturiera, dove il lavoro in somministrazione copre quasi il 5% del lavoro dipendente, rispetto al Centro (dove la somministrazione è pari al 2,7%) e al Sud (1,8%).

Anche gli andamenti nelle diverse aree territoriali dall'introduzione del contratto ai giorni nostri mostrano interessanti differenze (figura 2.2). Nel Nord-Est si registra il maggior calo relativo nell'utilizzo della somministrazione a seguito della crisi economica: -38% tra il 2008 e il 2009, rispetto al -31% del Nord-Ovest e al -24% del Centro-Sud. Ma è sempre nel Nord-Est che si verifica la maggior ripresa con il numero degli occupati in somministrazione che supera sensibilmente il livello del 2008 (+15% nel 2016 rispetto al 2008) mentre nel Nord Ovest i livelli di occupazione con questo contratto sono, nel 2016, ancora inferiori ai valori del 2008 (-0,9%).

Figura 2.2. Occupati annuali con contratto di lavoro in somministrazione assicurati presso INAIL per area geografica, 1998-2016



Fonte: Ebitemp su dati INAIL.

2.3.2. La quantità di lavoro prestata

Per la natura propria di questo tipo contrattuale, che spesso prevede rapporti di lavoro di breve durata, il dato sul numero di lavoratori assunti con contratto di lavoro in somministrazione fornisce una rappresentazione parziale del fenomeno. Per avere una panoramica completa è necessario affiancare alle informazioni sui lavoratori con contratto di lavoro in somministrazione, quelle sul numero di missioni svolte e sulle giornate retribuite. In questo modo è possibile completare il quadro con informazioni sulla quantità di lavoro effettivamente prestata tramite il lavoro somministrato.

Nel 2015 il numero complessivo di missioni avviate dalle agenzie di lavoro interinale ha superato il milione e mezzo, pari a 2,6 missioni per ciascun lavoratore interinale (tabella 2.5). Dai primi anni 2000 ai giorni nostri, il numero di missioni avviate all'anno ha avuto una dinamica simile a quella relativa al numero degli occupati, ma numericamente superiore. Infatti, se il numero di occupati in somministrazione ha raggiunto i livelli precrisi del 2008 solamente nel 2015, nello stesso anno il numero delle missioni è

superiore del 30% al numero di missioni del 2008. Come conseguenza, il numero medio di missioni per lavoratore è aumentato da meno di 2 a inizio anni 2000 a 2,6 del 2015.

Non è soltanto il numero di missioni effettuate nell'anno da ciascun lavoratore ad essere aumentato, ma è cresciuta costantemente nel tempo anche la quantità di lavoro prestata nell'anno da ciascun lavoratore.

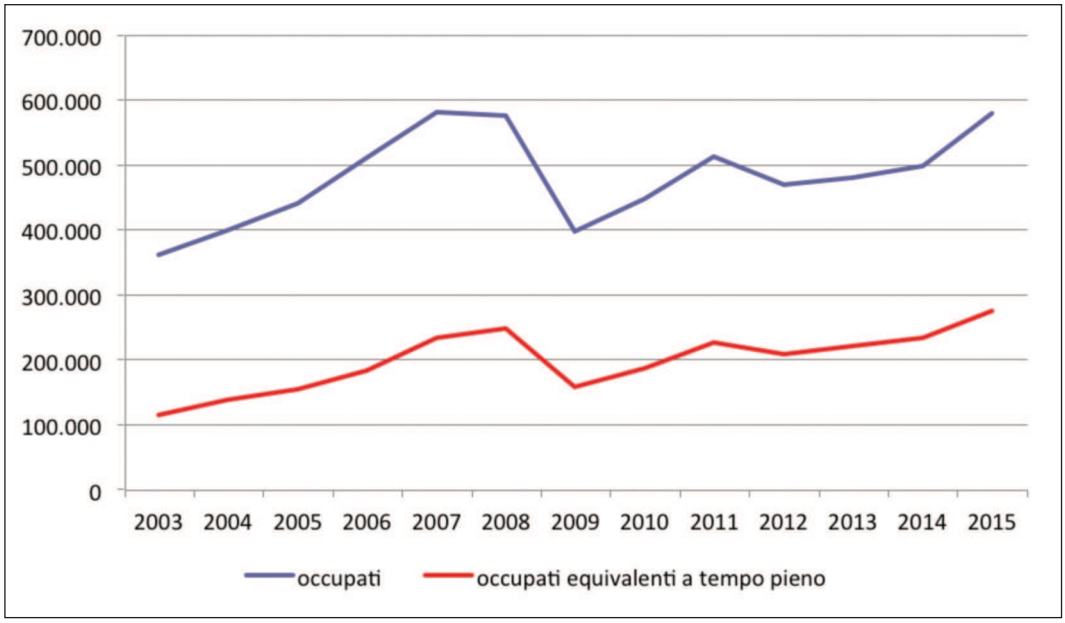
Tabella 2.5. Peso degli occupati annuali con contratto di lavoro in somministrazione assicurati presso INAIL, 2003-2015

Anno	(a) Missioni	(b) Occupati	(c) Missioni per occupato	(d) Occupati equivalenti a tempo pieno	(e) Quota di lavoro a tempo pieno per occupato in somministrazione	(f) Ore lavorate media mensile per lavoratore
2003	700.968	361.305	1,9	113.916	31,5%	
2004	863.778	400.094	2,2	137.790	34,4%	
2005	943.308	440.855	2,1	154.457	35,0%	
2006	1.080.083	512.443	2,1	182.236	35,6%	
2007	1.199.014	582.168	2,1	232.648	40,0%	
2008	1.195.282	576.905	2,1	247.024	42,8%	
2009	860.959	398.716	2,2	157.067	39,4%	93,7
2010	1.028.555	449.411	2,3	186.656	41,5%	92,8
2011	1.191.497	514.514	2,3	225.560	43,8%	94,6
2012	1.125.435	469.865	2,4	207.253	44,1%	95,0
2013	1.129.692	482.077	2,3	220.118	45,7%	94,1
2014	1.311.027	499.286	2,6	232.983	46,7%	95,8
2015	1.516.665	579.873	2,6	274.545	47,3%	97,6

Fonte: Ebitemp su dati INAIL.

La Tabella 2.5 riporta sia il numero medio di ore lavorate nel mese da ciascun lavoratore (colonna f) che la quota di tempo pieno svolta nell'anno (colonna e). I valori di entrambi gli indicatori mostrano un aumento nel tempo, ma è soprattutto quest'ultimo valore a registrare il maggior incremento. Infatti ad inizio anni 2000 ciascun lavoratore in somministrazione prestava nell'anno una quantità di lavoro corrispondente al 30% di tempo pieno, mentre nel 2015 tale quantità risulta pari al 47%. Di conseguenza, il numero di occupati equivalenti a tempo pieno (colonna d) aumenta più che proporzionalmente del numero complessivo degli occupati (figura 2.3).

Figura 2.3. Occupati con contratto di lavoro in somministrazione assicurati presso INAIL, teste ed equivalenti full time, 2003-2015



Fonte: Ebitemp su dati INAIL.

2.3.3. Caratteristiche dei lavoratori in somministrazione e delle imprese utilizzatrici

Fornito il quadro sull'occupazione in somministrazione, questa sezione intende approfondire le informazioni disponibili sulle caratteristiche dei lavoratori in somministrazione da un lato (tabella 2.6) e sulle imprese utilizzatrici dall'altro (tabella 2.7). Nel 2016 il lavoratore in somministrazione è in prevalenza un operaio (73% del totale degli occupati in somministrazione) maschio (61%) con meno di 35 anni (54%) e a tempo determinato (91%). Oltre al carattere a termine, gli aspetti che contraddistinguono il lavoro in somministrazione sono di essere rivolto ai giovani e agli operai. Infatti se si confrontano questi dati con la distribuzione del lavoro dipendente in generale, si rileva che gli occupati alle dipendenze con meno di 35 anni, sono in media solamente il 24% del totale, 31 punti percentuali in meno rispetto al peso che gli under-35 hanno all'interno del lavoro somministrato. Discorso analogo per l'incidenza del lavoro operaio che è, all'interno della somministrazione, superiore di oltre 25 punti rispetto alla media del lavoro dipendente, dove gli operai rappresentano circa il 47% (dati Istat LFS). È interessante notare anche la rilevanza della componente straniera all'interno del lavoro in somministrazione: 20% del totale rispetto ad una incidenza media nell'occupazione nazionale del 12%.

Dal lato delle imprese utilizzatrici, invece, sono principalmente le piccole imprese della ma-

nifattura a far ricorso al lavoro in somministrazione (tabella 2.7). Mentre per quel che riguarda l'incidenza del lavoro somministrato per dimensione di impresa non si rilevano grosse divergenze rispetto all'occupazione totale alle dipendenze, sul settore di attività è importante segnalare che mentre il settore manifatturiero impiega circa il 26% dei lavoratori dipendenti, lo stesso assorbe da solo quasi metà del lavoro in somministrazione (48%), a discapito degli altri settori, in cui l'incidenza del lavoro somministrato è inferiore alla media.

Tabella 2.6. Caratteristiche lavoratori in somministrazione nel 2016

Caratteristiche dei lavoratori	Lavoratori in somministrazione (% di colonna)	Lavoratori dipendenti (% di colonna)
Donne	39%	45%
Uomini	61%	55%
Operaio	73%	47%
Impiegato	25%	43%
Altro	2%	10%
Tempo determinato	91%	14%
Tempo indeterminato	9%	86%
Fino a 24 anni	21%	Fino a 24 anni 5%
25 – 29 anni	19%	25-34 anni 19%
30 – 34 anni	15%	
35 – 39 anni	12%	35-44 anni 29%
40 – 49 anni	22%	45-54 anni 30%
50+ anni	11%	54+ anni 17%
Fino a 24 anni	21%	Fino a 24 anni 5%
Italiani	80%	88%
Stranieri	20%	12%

Fonte: Ebitemp su dati INAIL, Inps e Istat LFS.

Tabella 2.7. Caratteristiche imprese utilizzatrici nel 2016

Caratteristiche delle imprese delle imprese	Lavoratori in somministrazione (% di colonna)	Lavoratori dipendenti (% di colonna)
Addetti: 1-14	34%*	Addetti: 1-19 40%**
Addetti: 15-49	18%*	Addetti: 20-49 13%**
Addetti: 50-249	22%*	Addetti: 50-249 18%**
Addetti: 250+	27%*	Addetti: 250+ 29%**
Manifattura	48%	26%
Costruzioni	3%	5%
Commercio	11%	11%
Altri servizi	38%	58%

Fonte: Ebitemp su dati INAIL e Inps. Nota: *dati 2015, **dati 2014.

2.4. Che cosa è cambiato nella somministrazione prima e dopo la crisi?

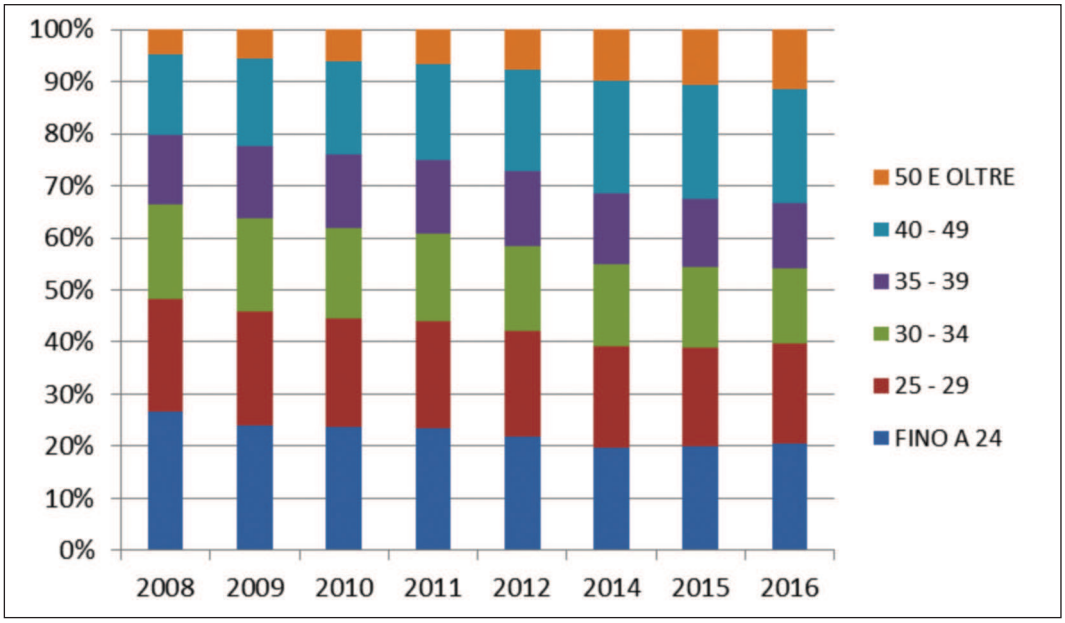
Come illustrato nella sezione precedente, gli attuali livelli nell'occupazione in somministrazione hanno recuperato i livelli precedenti alla crisi del 2008; tuttavia significativi cambiamenti si sono verificati relativamente alle caratteristiche dei lavoratori in somministrazione e delle imprese che vi fanno ricorso rispetto al periodo precedente la crisi. Per quel che riguarda le caratteristiche dei lavoratori assunti con contratto di lavoro in somministrazione, è soprattutto la distribuzione per età ad essere stata interessata da importanti trasformazioni tendenziali. Se è vero, come visto nella tabella 2.6, che la somministrazione, rispetto al totale dell'occupazione dipendente, riguarda in particolar modo i giovani, è anche vero che il peso di questi, e soprattutto dei giovani con meno di 24 anni, si è gradualmente ridotto nel tempo a fronte di una analoga crescita della componente più anziana, i lavoratori tra i 40 e i 49 anni e i lavoratori ultra cinquantenni (figura 2.4). I lavoratori con meno di 30 anni assunti con contratto di lavoro in somministrazione rappresentavano nel 2008 il 49% del totale degli occupati con questo contratto, mentre contano ora per circa il 40%. In modo speculare la componente con più di 40 anni è passata dal 20% al 33%. Tra questi il peso dei lavoratori con più di 50 anni è più che raddoppiato passando dal 5% all'11%.

Per un verso queste dinamiche rispecchiano le dinamiche generali dell'occupazione, con la contrazione del peso della componente giovanile (il peso degli occupati under 35 è passato dal 30% del 2008 al 22% del 2016), a favore di un aumento della componente più anziana (tra il 2008 e il 2016 il peso degli occupati over 45 passa dal 36% al 47% e quello dei soli 55-64enni dal 11% al 17%).

Tuttavia, risulta evidente da questa analisi come con il passare del tempo, il contratto di lavoro somministrato abbia perso la sua caratteristica di tipo contrattuale indirizzato principalmente ai giovani all'ingresso nel mercato del lavoro, per assumere sempre più la fisionomia di una fattispecie a cui le imprese fanno ricorso per vari tipi di lavoratori. Si è col tempo in sostanza ridotta la sua funzione di contratto per lo *screening* dei lavoratori, per acquisire quella di contratto con una specificità sua propria, che risponde a particolari necessità strutturali, organizzative e produttive, dell'impresa, in primo luogo di quella manifatturiera (ma anche – sempre di più – dei servizi non commerciali).

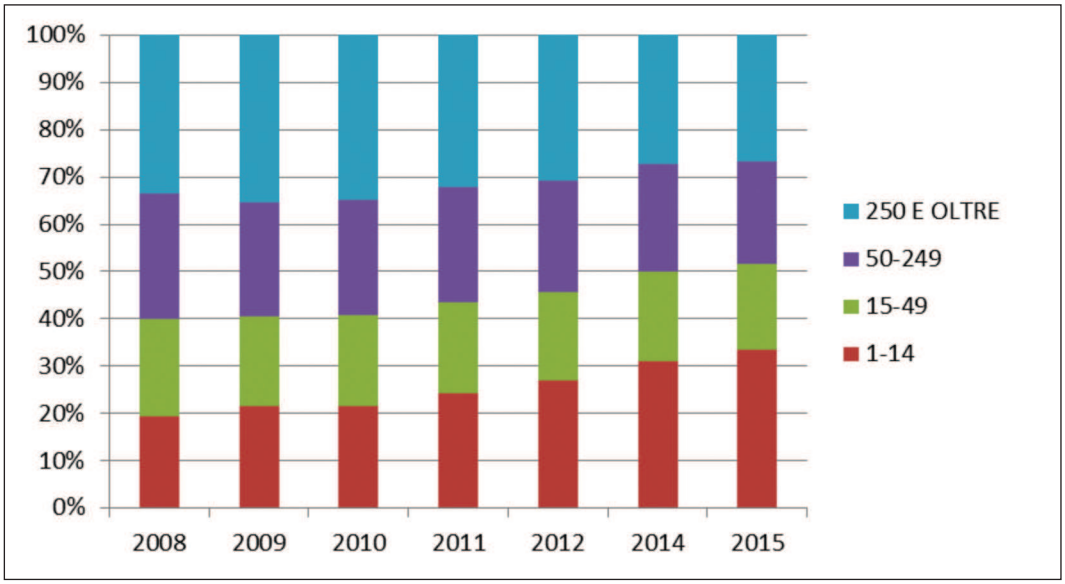
Dal lato delle imprese utilizzatrici, tra le trasformazioni più salienti nel periodo post crisi economica, vi è senza dubbio la tendenza al crescente utilizzo di questo contratto da parte delle piccole imprese (figura 2.5). Nel 2008 solamente il 19% dei lavoratori in somministrazione era occupato in imprese con meno di 15 dipendenti, nel 2015 questa percentuale è salita al 34%, a fronte di un ridimensionamento del peso di tutte le altre classi dimensionali, in particolar modo le grandi imprese il cui peso nell'utilizzo di questo contratto passa dal 34% del 2008 al 27% del 2015.

Figura 2.4. Distribuzione degli occupati annuali con contratto di lavoro in somministrazione assicurati presso INAIL per età del lavoratore 2008-2016



Fonte: Ebitemp su dati INAIL. Nota: dati per il 2013 non disponibili.

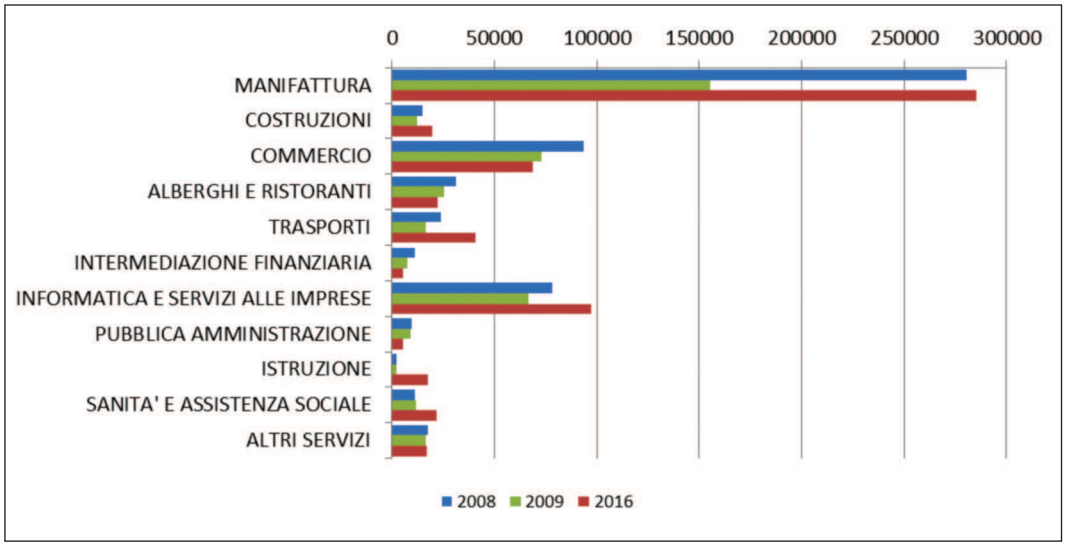
Figura 2.5. Distribuzione degli occupati annuali con contratto di lavoro in somministrazione assicurati presso INAIL per dimensione di impresa 2008-2015



Fonte: Ebitemp su dati INAIL. Nota: dati per il 2013 e 2016 non disponibili.

Infine, per quanto riguarda l'analisi del settore di appartenenza dell'impresa utilizzatrice, il peso della manifattura nel ricorso al contratto di somministrazione, prevalente nel periodo precedente la crisi, ha subito una forte contrazione all'insorgere della recessione, per poi recuperare negli anni successivi, tornando ai livelli del 2008 soltanto nel 2016 (figura 2.6). Si è inoltre rafforzato anche all'interno della somministrazione il peso delle imprese dei servizi, in particolar modo istruzione, sanità e assistenza sociale, e servizi connessi, e informatica e servizi alle imprese. Questo riflette le più generali tendenze occupazionali: tra il 2008 e il 2016 nell'economia italiana il peso dell'occupazione nell'industria è calato dal 30% al 27% mentre il peso dell'occupazione nei servizi è cresciuto dal 47% al 49%.

Figura 2.6. Distribuzione degli occupati annuali con contratto di lavoro in somministrazione assicurati presso INAIL per settore di attività economica 2008-2016



Fonte: Ebitemp su dati INAIL.

2.5. La retribuzione del lavoro somministrato

Sulla base dei dati INPS relativi ai lavoratori dipendenti in somministrazione del settore privato, la retribuzione media per giornata di lavoro in somministrazione è nel 2015 pari a circa 72 euro[6]. Considerando il numero di giornate medie lavorate in un anno, la retribuzione annuale media di un lavoratore in somministrazione è pari a 8.200 euro.

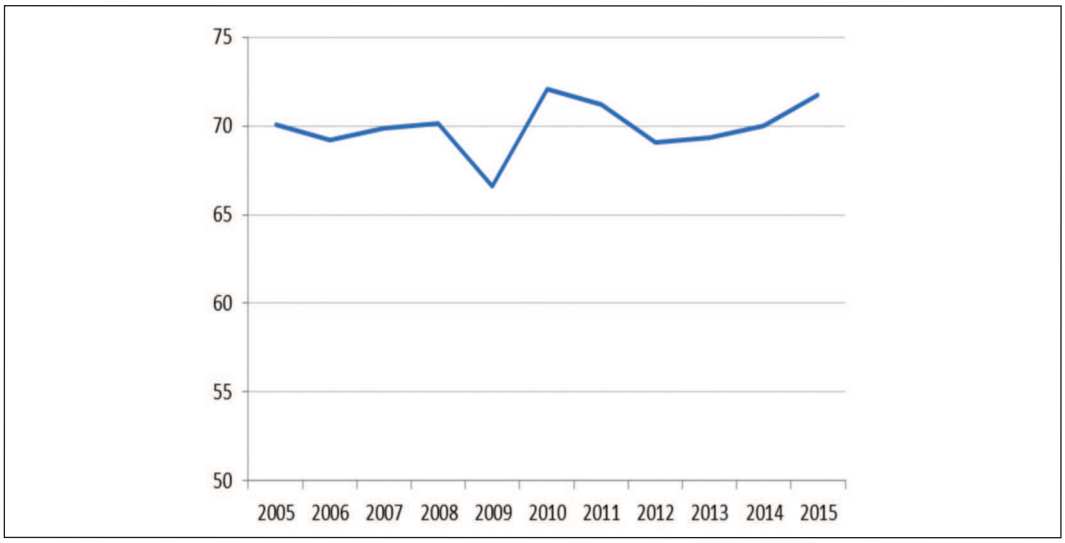
[6] I dati relativi al quadriennio 2012-2015 sono pubblicati nelle banche dati dell'INPS (http://www.inps.it/webidentity/banchedatistatistiche/menu/dipendenti/main.html). I dati relativi agli anni precedenti sono stati calcolati sulla banca dati Whip-salute (si veda l'approfondimento a fine capitolo e http://www.dors.it/page.php?idarticolo=1301). Il 2015 è l'ultimo anno disponibile.

La tabella 2.8 mostra l'andamento della retribuzione dal 2005. Nel complesso nel periodo osservato la retribuzione giornaliera degli occupati in somministrazione è aumentata del 20,3% in termini nominali e del 2,4% in termini reali. La figura 2.7 illustra come l'andamento della retribuzione giornaliera in termini reali abbia avuto due cali significativi, il primo nel 2009 all'inizio della crisi economica e il secondo, meno pronunciato, nel periodo 2010-2012. Dal 2012 la retribuzione giornaliera mostra tassi di crescita positivi sia a livello nominale che reale.

Tabella 2.8. Retribuzione media giornaliera lavoratori con contratto di lavoro in somministrazione. Valori nominali e reali 2005-2015

	retribuzione giornaliera media valori nominali	retribuzionegiornaliera media valori reali 2015
2005	59,67	70,06
2006	60,12	69,20
2007	61,75	69,84
2008	64,02	70,17
2009	61,20	66,58
2010	67,31	72,08
2011	68,26	71,20
2012	68,27	69,09
2013	69,29	69,36
2014	70,09	70,02
2015	71,76	71,76

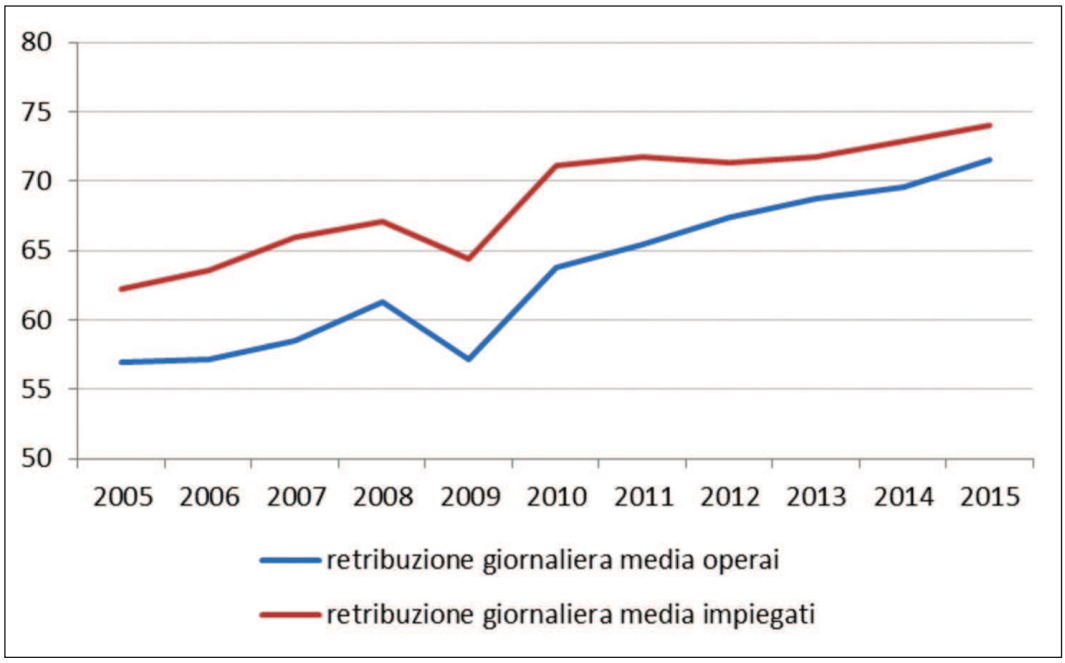
Figura 2.7. Retribuzione media giornaliera lavoratori con contratto di lavoro in somministrazione – valori reali 2015



Fonte: Osservatorio Inps e dati Whip-Salute. Nota: valori reali calcolati sulla base degli indici dei prezzi Istat.

La distinzione per qualifica (figura 2.8) mostra andamenti simili per la retribuzione giornaliera di operai e impiegati con contratto di lavoro somministrato. Tuttavia, nel tempo, il divario tra i due gruppi si è assottigliato: era pari a circa 5 euro nel 2005 si è ridotto a 2.4 euro nel 2015. In termini di tassi di crescita nominali, la retribuzione giornaliera degli operai è cresciuta del 26% in 10 anni, mentre quella degli impiegati del 19%.

Figura 2.8. Retribuzione media giornaliera lavoratori con contratto di lavoro in somministrazione per qualifica – valori nominali



Fonte: Osservatorio Inps e dati Whip-Salute.

Infine distinguendo per classi di età (tabella 2.9), si osservano livelli maggiori nella retribuzione giornaliera per la classe di età 25-29 e 30-34 sia nel 2005 che nel 2015, mentre sono i lavoratori in somministrazione ultra cinquantenni quelli che mostrano nel 2015 i livelli retributivi medi più bassi. Guardando ai tassi di crescita negli ultimi 10 anni, si nota che in effetti sono le classi più anziane a registrare le minori variazioni: 2,5% gli ultra quarantenni e 1,1% gli ultra cinquantenni. I lavoratori con contratto di lavoro in somministrazione più giovani, invece, hanno visto crescere la loro retribuzione giornaliera in misura maggiore, tra il 5% e il 6% nel corso degli ultimi 10 anni.

Tabella 2.9. Retribuzione media giornaliera lavoratori con contratto di lavoro in somministrazione per età 2005 e 2015

età	Retribuzione giornaliera 2005 in valori nominali	Retribuzione giornaliera 2005 in valori nominali	Variazione 2005-2015 in termini nominali	Variazione 2005-2015 in termini nominali
fino a 24	57,31	71,37	24,5%	6,1%
25-29	59,20	73,71	24,5%	6,1%
30-34	59,07	72,92	23,4%	5,2%
35-39	58,45	71,61	22,5%	4,4%
40-49	58,70	70,67	20,4%	2,5%
50 e oltre	58,63	69,62	18,7%	1,1%

Fonte: Osservatorio Inps e dati Whip-Salute.

Riquadro 2.2. Le carriere dei lavoratori in somministrazione: un'indagine sui dati WHIP-Salute

In questo approfondimento vengono confrontati alcuni aspetti occupazionali, tipo del contratto di ingresso e persistenza nell'occupazione, dei lavoratori in somministrazione rispetto agli altri tipi di lavoratori dipendenti. Si utilizza per questo confronto la banca dati WHIP-Salute e si considerano i lavoratori che abbiano avuto almeno una giornata retribuita nell'anno. Come illustrato nel Riquadro 2.1, al momento non è possibile avere informazioni successivamente al 2012; tuttavia questi dati consentono di mettere in evidenza alcuni aspetti che non emergono dalle analisi precedenti.

La prima analisi proposta riguarda i tipi di contratto con cui i lavoratori dipendenti entrano per la prima volta nel mercato del lavoro: tempo indeterminato, determinato, somministrazione, apprendista e stagionale (nota 1). Tra il 2008 e il 2012 (Tabella 2.10) cresce la quota di chi entra per la prima volta nel mercato del lavoro con un contratto di lavoro in somministrazione, dal 3-4% del totale degli entrati del 2005 al 6-5% tra nel 2011-2012. Tra il 2008 e il 2011 si osserva un aumento della fattispecie della somministrazione come porta di ingresso nel mercato del lavoro, seguito da un calo nel 2012. Questo andamento parrebbe confermare quanto già evidenziato in precedenza di come il contratto di lavoro in somministrazione abbia visto ridursi negli ultimi anni il carattere specifico di contratto di ingresso nel mercato del lavoro per assumere la caratteristica di contratto che si rivolge ad una platea più ampia di lavoratori. In generale, nel periodo tra il 2005 e il 2012 i contratti che sono stati utilizzati maggiormente per assumere chi entra la prima volta nel mercato del lavoro sono rispettivamente quello a tempo determinato (41%), a tempo indeterminato (36%) e l'apprendistato (16%). Negli stessi anni si osserva come, oltre alla somministrazione, anche il contratto a tempo determinato

abbia un andamento in crescita, risultando nel 2012 la principale porta di ingresso nel mercato del lavoro.

Tabella 2.10. Ingresso nel mercato del lavoro per tipo di contratto, 2005-2012

Anno	Somministrazione	Determinato	Apprendista	Stagionale	Indeterminato
2005	3,41	35,34	20,92	2,44	37,89
2006	3,88	37,07	20,36	2,49	36,20
2007	3,27	38,73	19,59	2,30	39,11
2008	3,94	38,46	13,50	2,38	41,72
2009	4,39	43,81	13,25	2,61	35,94
2010	5,12	45,03	12,94	2,38	34,53
2011	5,72	47,28	12,58	2,25	32,17
2012	4,90	45,73	12,36	2,10	34,91
Media 2005 - 2012	4,33	41,43	15,69	2,37	36,56

Fonte: Whip-Salute.

La seconda analisi proposta è invece relativa alla persistenza nel mercato del lavoro nei due anni successivi all'ingresso. Si prendono in considerazione i lavoratori occupati con contratto di lavoro in somministrazione, a tempo determinato e a tempo indeterminato nel periodo 2005-2010 e per ciascuno di essi si guarda alla presenza o meno nel mercato del lavoro nei due anni successivi, indipendentemente dal tipo di contratto. Le tabelle 2.11 e 2.12 mostrano come non vi siano grandi differenze tra avere un contratto di lavoro in somministrazione o a tempo determinato: entrambi offrono le medesime possibilità di essere occupati nei due anni successivi, rispettivamente pari al 71% e al 69%. Più alta, come immaginabile, è invece la probabilità di rimanere occupati in entrambi i due anni successivi se il lavoratore ha un contratto di lavoro a tempo indeterminato (85%). Specularmente la quota di lavoratori non occupati nei due anni successivi è del 13% se si tratta di lavoratori con alle spalle un contratto di lavoro in somministrazione, del 14% per chi ha avuto un contratto a tempo determinato e del 7% per i lavoratori provenienti da un contratto a tempo indeterminato. Da questo punto di vista, lo scostamento tra contratti a tempo indeterminato, a tempo determinato e in somministrazione non è così elevata come la mera natura del contratto potrebbe indurre a ritenere.

Tabella 2.11. Quota di lavoratori presenti nell'occupazione a uno e due anni successivi 2005-2010

	Mai	Almeno uno dei due anni	Sempre presenti
Provenienti da un contratto di somministrazione	13	16	71
Provenienti da un contratto a tempo determinato	14	16	69
Provenienti da un contratto a tempo indeterminato	7	8	85

Fonte: Whip-Salute

Distinguendo per genere e classi di età, si nota che la persistenza nell'occupazione è minore per i lavoratori con alle spalle un contratto di lavoro in somministrazione rispetto al tempo indeterminato, ma che da questo punto di vista, il contratto che sembra offrire minori probabilità di rimanere nel mercato del lavoro è quello a tempo determinato per tutti i gruppi presi in considerazione.

Il differenziale tra i lavoratori provenienti dal contratto in somministrazione e quelli provenienti dal tempo indeterminato nella probabilità di essere ancora occupati nei due anni successivi è più elevato per i lavoratori più anziani e gli under 30, e più contenuto per i lavoratori tra 30 e 44 anni. Poca o nessuna differenza si osserva invece a questo proposito tra donne e uomini.

Tabella 2.12. Quota di lavoratori sempre presenti nell'occupazione nei due anni successivi al 2010

	Classe di età			Genere	
	15-29	30-44	45+	M	F
Provenienti da un contratto di somministrazione	71	73	66	72	70
Provenienti da un contratto a tempo determinato	68	72	65	69	69
Provenienti da un contratto a tempo indeterminato	83	88	83	85	86

Fonte: Whip-Salute.

Note

(1) Nell'analisi presente e in quella successiva le statistiche possono contenere un certo scostamento dal vero dato dovuto al fatto che WHIP-Salute non contiene le informazioni di tutti i rapporti di lavoro che un individuo può attivare, ma esclude i rapporti di lavoro

nell'agricoltura e dei contratti a tempo indeterminato del pubblico impiego, così come non sono presenti episodi di lavoro contrattualizzati in imprese straniere all'estero. Grand e Quaranta (2011) riportano i risultati di un'analisi che mostra come, visti i tipi contrattuali non presenti, il margine di errore sia minimo.

2.6. La formazione dei lavoratori in somministrazione

Con il d.lgs. n. 276/2003 viene istituito il fondo per la formazione dei lavoratori in somministrazione, alimentato da un contributo finanziario obbligatorio pari al 4% delle retribuzioni corrisposte ai lavoratori assunti dall'agenzia di somministrazione. Tale fondo è gestito da un ente bilaterale privato, Forma.Temp, costituito dalle associazioni di rappresentanza delle Agenzie per il Lavoro e dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori somministrati, con l'obiettivo di erogare attività formative per la qualificazione e la riqualificazione professionale dei lavoratori in somministrazione.

Nel corso del 2016 sono stati erogati più di 33mila corsi indirizzati ad oltre 230mila lavoratori in somministrazione per un impegno finanziario di quasi 179 milioni di euro. La crescita dei corsi di formazione e dei lavoratori formati ha seguito l'andamento dell'occupazione in somministrazione. Infatti, come mostrato dalla tabella 2.13, la quota di lavoratori formata è sostanzialmente stabile su valori attorno al 40% dei lavoratori in somministrazione, con una lieve diminuzione negli ultimi 3 anni. Da segnalare, tuttavia, l'eccezione rappresentata dagli anni 2009-2011 in cui il numero di lavoratori formati è diminuito sia in termini assoluti che relativamente al totale dei lavoratori in somministrazione. Questa anomalia, ancora più rilevante se si considera che è nei periodi di crisi che la formazione assume un ruolo di rilievo nell'occupabilità e stabilità dei lavoratori, è da ascriversi al fatto che le risorse disponibili per la formazione vengono determinate, annualmente, sulla base di una quota (4%) del monte retributivo erogato. Quindi in periodi di contrazione dell'occupazione in somministrazione (e del relativo monte retributivo), si riducono anche le risorse da destinare alla formazione.

Tabella 2.13. Corsi di formazione totali, lavoratori formati e importo finanziato per anno 2006-2016

Anni	n° corsi	n° allievi	importo finanziato (€)	Quota lavoratori formati sul totale lavoratori in somministrazione
2006	31.185	204.219	128.642.688	39,9%
2007	36.169	224.969	143.936.102	38,6%
2008	36.527	243.501	159.473.383	42,2%
2009	19.496	140.945	103.089.349	35,3%

2010	21.056	138.191	107.461.728	29,6%
2011	27.446	182.872	137.481.909	35,5%
2012	26.657	200.489	129.971.299	42,7%
2013	25.957	203.328	126.216.928	42,2%
2014	29.196	196.108	135.419.791	39,3%
2015	37.237	224.816	159.212.066	38,8%
2016	33.263	230.993	178.786.336	36,8%

Fonte: Forma.Temp.

Diversi sono i tipi di formazione a cui possono accedere i candidati a missione di lavoro e i lavoratori con contratto di lavoro in somministrazione, a seconda che si tratti di contratto di lavoro a tempo determinato o indeterminato. I tipi principali sono:

- la **formazione di base**, che mira al trasferimento e allo sviluppo di conoscenze e competenze trasversali spendibili in qualsiasi contesto lavorativo;
- la **formazione, qualificazione e riqualificazione professionale**, che ha come obiettivo la creazione di nuove competenze specifiche o specializzazioni legate alle singole figure professionali, o il rafforzamento della posizione professionale dei lavoratori attivi con contratto di lavoro in somministrazione a tempo indeterminato durante il periodo di mancanza di occasioni di lavoro;
- la **formazione *on the job***, che risponde ai fabbisogni formativi che emergono da parte delle imprese utilizzatrici e mira a formare, e ad addestrare, i corsisti all'uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento delle mansioni per le quali vengono assunti.

Tradizionalmente, la parte del leone in termini di lavoratori formati è fatta dai corsi di formazione dei tipi "base e orientamento" e "professionale", che negli ultimi dieci anni hanno congiuntamente coinvolto tra l'85 e il 90% dei lavoratori formati sul totale (tabella 2.14). La quota di lavoratori che ha seguito corsi di formazione "on the job" si è attestata nel corso del tempo tra il 7 e il 10% del totale dei lavoratori formati, con la significativa eccezione del 2016, quando tale quota è scesa al 4%, con una riduzione di oltre il 40% sugli anni precedenti. Contestualmente è cresciuta, sino al 7% del 2016, la quota di allievi in corsi di formazione raggruppati nella categoria residuale che va sotto la voce "altro". Questi consistono principalmente da un lato in attività di formazione rivolta agli occupati in somministrazione a tempo indeterminato durante i periodi di non occupazione o nella fase precedente l'assunzione, dall'altro nella formazione di accompagnamento agli interventi di politica attiva rivolta ad alcune categorie di lavoratori, tipicamente stranieri (es. corsi di italiano, corsi sui diritti e doveri del lavoratore). Guardando al dettaglio di queste due sottovoci, tra gli anni 2015 e 2016 si evidenzia una crescita significativa della formazione ai lavoratori somministrati nei periodi di non occupazione, mentre la formazione di accompagnamento agli interventi di politica attiva non mostra sostanziali variazioni (tabella 2.15).

Tabella 2.14 – Lavoratori formati per tipo di formazione in valore assoluto e composizione percentuale 2006-2016

Valori assoluti	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Base e orientamento	85.978	93.223	92.059	61.407	50.927	72.223	92.249	95.303	75.264	78.139	97.109
On the job	19.679	23.731	23.182	12.758	13.953	18.058	16.512	14.902	16.398	16.957	9.907
Professionale	91.197	102.357	109.370	66.780	73.311	92.241	90.038	90.422	100.667	119.744	107.954
Altro	7.365	5.658	18.890			350	1.690	2.701	3.779	9.976	16.023
TOTALI	204.219	224.969	243.501	140.945	138.191	182.872	200.489	203.328	196.108	224.816	230.993
%	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**	**2015**	**2016**
Base e orientamento	42%	41%	38%	44%	37%	39%	46%	47%	38%	35%	42%
On the job	10%	11%	10%	9%	10%	10%	8%	7%	8%	8%	4%
Professionale	45%	45%	45%	47%	53%	50%	45%	44%	51%	53%	47%
Altro	4%	3%	8%	0%	0%	0%	1%	1%	2%	4%	7%

Fonte: Forma.Temp e INAIL (occupati).

Tabella 2.15. Formazione occupati in somministrazione a tempo indeterminato durante i periodi di non occupazione e Formazione di accompagnamento agli interventi di politica attiva, anni 2015 e 2016

	2015	2016	2015	2016
	Qualificazione e riqualificazione tempo indeterminato	Qualificazione e riqualificazione tempo indeterminato	Accompagnamento alle politiche attive	Accompagnamento alle politiche attive
N° corsi	3.534	4.983	4.305	4.352
N° allievi	5.671	10.403	4.305	4.602
Importo finanziato	€ 5.453.396	€ 14.003.472	€ 4.627.119	€ 5.893.717

La formazione professionale assorbe nel 2016 la maggior parte delle risorse a disposizione (tabella 2.16) ed è la categoria formativa più costosa per allievo, assieme a quella riconducibile alla categoria residuale (che consta principalmente di qualificazione e riqualificazione dei lavoratori a tempo indeterminato e misure di accompagnamento alle politiche attive). La formazione di base, invece, pur essendo rivolta ad una platea considerevole di lavoratori ha un impatto finanziario piuttosto ridotto.

Tabella 2.16. Formazione erogata nel 2016: corsi, allievi, importo finanziato e costo unitario

CATEGORIA FORMATIVA	n° corsi	n. allievi	importo finanziato (€)	costo per allievo (€)	costo per corso (€)
Base	7.477	97.109 1	1.200.685	115	1.498
On the job	7.892	9.907	6.399.725	646	811
Professionale	8.423	107.954	139.459.569	1.292	16.557
Altro	9.471	16.023	21.726.357	1.356	2.294
di cui:					
qualificazione e riqualificazione tempo indeterminato	*4.983*	*10.403*	*14.003.472*	*1.346*	*2.810*
accompagnamento alle politiche attive	*4.352*	*4.602*	*5.893.717*	*1.281*	*1.354*
altri interventi di formazione continua	*136*	*1.018*	*1.829.168*	*1.797*	*13.450*
Totali	**33.263**	**230.993**	**178.786.336**	**774**	**5.375**

Fonte: Forma.Temp.

In conclusione, resta da rimarcare la quota di lavoratori in somministrazione coinvolti in corsi di formazione professionale: quasi quattro su dieci nel 2015 e nel 2016 (38,8% e 36,8%, rispettivamente), a fronte del 6,5% di lavoratori destinatari di corsi di formazione sul totale degli occupati in Italia nel 2015 (INAPP 2017a).

2.7. La protezione sociale dei lavoratori somministrati

Le prestazioni di disoccupazione italiane sono state l'oggetto di alcune importanti riforme negli ultimi venti anni, che ne hanno aumentato l'inclusività, la durata e la generosità. Ponendo l'attenzione sul grado di inclusività, prima di tali riforme i sussidi di disoccupazione italiani escludevano gran parte dei lavoratori con contratti atipici, o non standard. In particolare, è possibile stimare che solo poco più della metà dei lavoratori in somministrazione (52%) riuscissero ad accedere ai sussidi di disoccupazione (indennità ordinaria o indennità a requisiti ridotti), al termine del contratto a tempo determinato o a seguito di licenziamento (tabella 2.17).

Un primo intervento di riforma è stato introdotto dalla legge n. 92 del 2012 (riforma Fornero del mercato del lavoro), con la revisione del sussidio principale di disoccupazione, dall'indennità di disoccupazione ordinaria all'ASpI, e del sussidio di disoccupazione rivolto ai lavoratori discontinui, dall'indennità a requisiti ridotti alla mini-ASpI. In particolare quest'ultima prestazione, data la natura del lavoro in somministrazione, ha

significato un ampliamento dell'accesso ai sussidi di disoccupazione da parte dei lavoratori somministrati (mentre i requisiti di accesso dell'ASpI erano rimasti immutati rispetto all'indennità ordinaria precedente).

Successivamente, nel 2015, il Jobs Act, con il d.lgs. n. 22 del 2015 ha unificato le prestazioni assicurative di disoccupazione, attraverso l'introduzione della NASpI. Questo sussidio è caratterizzato da requisiti di accesso meno stringenti rispetto ai sussidi di disoccupazione precedenti e da una durata massima della prestazione proporzionale (in ragione della metà) del periodo di contribuzione precedente, sino a un massimo di due anni.

Gli effetti di tali riforme sui lavoratori somministrati sono visibili nella tabella 2.17: l'accesso ai sussidi di disoccupazione aumenta molto, sicché quasi il 90% dei lavoratori in somministrazione possono accedere oggi al sussidio assicurativo di disoccupazione al termine del loro contratto, una quota simile a quella dei lavoratori a tempo determinato.

Tabella 2.17. Accesso ai sussidi di disoccupazione

	pre-2012	ASpI+mini-ASpI (riforma Fornero, 2012)	NASpI (Jobs Act, 2015)	differenza 2012-oggi (in punti percentuali)
provenienti da contratto a tempo indeterminato	90%	98%	99%	+9
provenienti da contratto a tempo determinato	62%	85%	90%	+28
provenienti da contratto di somministrazione	52%	84%	89%	+37

Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS.

Il miglioramento delle condizioni dei lavoratori in somministrazione rispetto al passato concerne anche la durata della prestazione. Se la riforma del 2012 ha aumentato molto il grado di inclusività dei sussidi, rispetto ad essa il Jobs Act del 2015 – oltre ad includere una quota maggiore di somministrati, pari a un ulteriore 5% del totale – incrementa, per la maggioranza dei lavoratori, la durata del sussidio (il cui importo massimo viene peraltro innalzato a 1.300 euro al mese). Questo è osservabile nella tabella 2.18, che mostra la quota dei lavoratori la cui NASpI è di almeno un mese più lunga della prestazione (ASpI o mini-ASpI) a cui avrebbero avuto diritto prima del Jobs Act, assieme alla quota di quanti hanno una prestazione di durata comparabile (che si discosta in aumento o diminuzione al massimo di un mese da quella a cui avrebbero avuto diritto nel regime precedente). I lavoratori somministrati che "vincono" sono quasi il 70%, e un ulteriore 15% circa ottiene una prestazione di durata comparabile.

Tabella 2.18. Durata dei sussidi di disoccupazione: NASpI vs ASpI+mini-ASpI

	Quota dei soggetti che allungano la durata teorica	Quota dei soggetti che non accorciano la durata teorica
provenienti da contratto a tempo indeterminato	78%	88%
provenienti da contratto a tempo determinato	68%	84%
provenienti da contratto di somministrazione	67%	85%

Fonte: nostre elaborazioni su dati INPS.

CAPITOLO 3

L'evoluzione normativa della somministrazione di lavoro in prospettiva comparata

3.1. A vent'anni dal primo intervento legislativo. Ricostruzione dell'evoluzione della disciplina

3.1.1. Il primo approdo ad una legislazione di stampo europeo: il lavoro temporaneo nella legge n. 196/1997

Il lavoro temporaneo (o lavoro interinale), già presente in molti Paesi europei[1], oltre a costituire la più significativa novità della legge n. 196/1997, sembra rivestire il ruolo di elemento di spicco di un disegno di flessibilizzazione del mercato del lavoro che costituisce il filo conduttore delle politiche di intervento sul mercato del lavoro sia a livello nazionale che europeo (Tosi 1994, Treu 1992, Biagi 2001)[2].

La funzione dell'istituto

La funzione dell'istituto è quella di "fluidificazione del mercato del lavoro" (Magnani 1998), consentendo, da un lato, di rispondere alle esigenze dell'impresa e, dall'altro, per i lavoratori l'impiego mediante un contratto di lavoro temporaneo può costituire un'occasione per l'acquisizione di un'occupazione stabile, favorita dalla legge[3].

Dal punto di vista delle imprese, le agenzie di lavoro interinale sono viste con favore crescente, in quanto funzionali allo sviluppo di una gestione flessibile delle risorse umane (Spagnuolo Vigorita 1992) ed in grado di assicurare, con tempestività, il soddisfacimento di improvvise esigenze di reclutamento del personale per periodi di tempo limitati (Tiraboschi 1992). In un mercato in cui alla rapida evoluzione tecnologica si accompagna il mutamento delle professionalità richieste, le agenzie possono svolgere un importante ruolo di formazione e selezione di personale specializzato. È questo uno degli aspetti più rilevanti della legge n. 196/1997 che attribuisce un ruolo primario al finanziamento di attività formative da parte di soggetti abilitati alla fornitura di manodopera, in funzione correttiva rispetto ai rischi di precarizzazione (Galantino 1997).

---

[1] Fino all'approvazione della legge n. 196/97 l'Italia era rimasto l'unico Paese europeo insieme alla Grecia a vietare in modo pressoché assoluto qualsiasi attività di interposizione ed intermediazione nelle prestazioni di lavoro.

[2] A commento della legge n. 196/1997 si vedano Napoli (1998) e Galantino (1997).

[3] Nell'Accordo per il lavoro tra Governo e Parti sociali del 24 settembre 1996 si prevede che il lavoro interinale possa consentire di "cogliere un segmento di domanda ed offerta di lavoro, in particolare nei grandi centri urbani quantitativamente apprezzabile, ma limitato anche in ragione del maggior costo rispetto a quello di un lavoratore a termine" e a favorire una "regolarizzazione di posizioni di lavoro oggi sommerse".

Il lavoro interinale viene utilizzato dall'impresa, non solo come strumento di flessibilità, ma costituisce un importante strumento di "verifica" delle attitudini di un lavoratore, al fine di una eventuale successiva instaurazione di un rapporto di lavoro.

Per quanto riguarda i lavoratori, si deve sottolineare il miglioramento dell'efficienza dei meccanismi di incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Il ricorso al lavoro interinale, inoltre, consentendo la creazione di nuovi posti, può rivelarsi, soprattutto per i giovani in cerca di prima occupazione, uno strumento di ingresso nel mercato del lavoro (Varesi 1995).[4]

I modelli di riferimento nel contesto europeo

Occorre tener presente che nel contesto europeo si possono delineare due modelli di disciplina del lavoro interinale: quello francese e quello tedesco. In entrambi gli ordinamenti la prima compiuta regolamentazione del lavoro interinale risale alla prima metà degli anni '70 (Ichino 1995).

È possibile rinvenire un nucleo di disciplina comune ai due modelli, ossia la sottoposizione dell'esercizio dell'attività di impresa di lavoro temporaneo ad un'autorizzazione amministrativa e l'obbligo di prestare garanzie finanziarie per il pagamento delle retribuzioni dei lavoratori temporanei (Magnani 1998).

Il tratto di distinzione dei due modelli si colloca nel rapporto tra agenzia e lavoratore interinale, oltre che nell'individuazione delle ipotesi nelle quali è ammissibile il ricorso a tale forma di lavoro. Secondo il modello francese il lavoratore temporaneo viene assunto dall'impresa fornitrice con contratto a tempo determinato, per un periodo corrispondente alla durata della "missione" da svolgere presso l'impresa utilizzatrice[5] e le ipotesi in cui è consentito il ricorso a tale forma di lavoro da parte dell'impresa utilizzatrice sono definite rigidamente.

Nel modello tedesco la regolamentazione del lavoro interinale, contenuta nella legge sulla cessione del personale del 7 agosto 1972 e successive modifiche, appare ispirata ad una considerevole rigidità. Il lavoratore, salvo casi particolari, può essere assunto da un'impresa di fornitura solo a tempo indeterminato (e viene fissato un limite temporale al contratto di cessione di manodopera tra agenzia ed utilizzatore) ed il lavoratore interinale gode di tutte le garanzie previste dall'ordinamento a tutela dei prestatori di lavoro subordinato.

[4] Napoli (1998b) ritiene che il lavoro interinale non possa essere "una prospettiva di vita", essendo funzionalmente assimilabile agli altri strumenti di ingresso nel mercato del lavoro.
[5] La durata delle missioni non può superare i 9, i 18 o, in certi casi, i 24 mesi, in base alla legge 3 gennaio 1972, successivamente modificata dalla legge 12 luglio 1990, n. 613.

Nel modello francese l'agenzia di lavoro interinale svolge una funzione di tipo intermediatorio; nel modello tedesco invece, secondo la dottrina, svolge un'attività "più vicina all'appalto" ed avendo personale stabile alle proprie dipendenze l'Agenzia di Lavoro interinale sarà anche incentivata a promuovere la qualificazione e l'aggiornamento professionale, al fine di renderlo più appetibile sul mercato (Magnani 1998).

Peculiare è la scelta di alcuni ordinamenti nei quali si consente alle agenzie di assumere i dipendenti sia a termine che a tempo indeterminato[6].

L'elemento comune a tutti gli ordinamenti che caratterizza il lavoro temporaneo o interinale è costituito dalla "dissociazione" tra il soggetto titolare del rapporto di lavoro ed il soggetto utilizzatore della prestazione lavorativa; il prestatore di lavoro è dipendente da un'impresa di fornitura di lavoro temporaneo (che esercita professionalmente l'attività di reclutamento e cessione di manodopera) e viene inviato a prestare la propria attività presso i clienti dell'agenzia.

La prima disciplina del lavoro interinale in Italia: artt. 1-11 legge n. 196/1997

La legge 24 giugno 1997, n. 196 detta una normativa che rappresenta una combinazione tra il modello francese e tedesco; sono infatti rinvenibili due distinte tipologie di "lavoro temporaneo", la prima, in cui il lavoratore viene assunto dall'impresa fornitrice a tempo determinato, corrispondente alla durata della prestazione lavorativa presso l'impresa utilizzatrice, si ispira al modello francese e la seconda, in cui l'assunzione è a tempo indeterminato, a quello tedesco (art. 3, comma 1, lett. a) e b)). Tuttavia, come evidenziato dalla dottrina, la legge n. 196/1997 risulta calibrata essenzialmente sulla prima ipotesi[7].

Nella legge 24 giugno 1997, n. 196, si avverte l'approccio di stampo europeo alla questione del lavoro interinale seguito dal legislatore italiano. Il legislatore italiano, attraverso il lavoro interinale persegue, a favore dei lavoratori impiegati, obiettivi di tutela e protezione riferiti a standard europei; è facile constatare che i limiti posti all'utilizzo del nuovo istituto, i criteri di selezione delle imprese fornitrici e le forme di controllo approntate sono ispirati alle esperienze ed ai modelli normativi degli altri Paesi europei (Francia, Belgio, Germania).

Dall'insegnamento europeo viene anche la tendenza a valorizzare il ruolo delle parti

[6] Ad es. la legge spagnola di riforma del mercato del lavoro prevede che il rapporto di lavoro tra agenzie e lavoratore interinale possa essere sia a tempo determinato che a tempo indeterminato.
[7] Magnani (1998) richiama il d.d.l. n. 2764 del 1995 (d.d.l. Treu) che sposava il modello francese e non contemplava la stipulazione di un contratto a tempo indeterminato tra l'impresa fornitrice ed il prestatore di lavoro temporaneo.

sociali; queste ultime sono viste come i soggetti più idonei ad individuare il giusto equilibrio tra le esigenze del sistema produttivo e quelle dei lavoratori nel contesto della c.d. globalizzazione dell'economia mondiale.

La normativa introdotta nel nostro ordinamento e contenuta negli artt. 1-11, della legge n. 196/1997, viene definita come un "semilavorato", poiché la definizione di aspetti salienti della disciplina del lavoro interinale non è compiuta direttamente dal legislatore, ma è rinviata a fonti secondarie, tra le quali assumono rilievo centrale i contratti collettivi (Magnani 1998).

Dall'esperienza francese, il legislatore italiano ha mutuato il tentativo di valorizzare il lavoro temporaneo anche quale strumento di politica attiva del lavoro, idoneo ad offrire opportunità di lavoro (anche di breve durata) a coloro che sono ai margini del mercato del lavoro o necessitano di un aiuto nella fase di ingresso. Il lavoro interinale viene colto in tutte le sue valenze, è concepito non solo come strumento utile alle imprese per rendere più flessibile l'utilizzo della forza-lavoro, ma anche come opportunità offerta ai lavoratori più deboli per un graduale inserimento nel mercato del lavoro.

Nel lavoro temporaneo, l'impresa fornitrice svolge un'opera di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro, in deroga al divieto generale di intermediazione ed interposizione nelle prestazioni di lavoro di cui alla legge 23 ottobre 1960, n. 1369[8]. La legge n. 196/1997 è partita da un generale divieto di interposizione nelle prestazioni di lavoro ed ha sottratto da tale divieto il lavoro interinale.

L'attività svolta dall'agenzia di lavoro interinale è vista con favore dal legislatore per i particolari servizi che essa può offrire alle imprese utilizzatrici ed ai lavoratori: servizi di reclutamento e, ove necessario, di formazione, a cui si aggiunge il pregio della tempestività nel soddisfacimento delle richieste.

Rapporto giuridico triangolare

Il lavoro temporaneo si configura, sotto il profilo socio-economico, come una relazione triangolare fra tre soggetti: il lavoratore, l'impresa fornitrice e l'impresa utilizzatrice. In forza di questo schema giuridico, il lavoratore viene assunto dall'impresa fornitrice, ma presta la propria attività, per un periodo di tempo determinato, presso l'impresa utilizzatrice, agendo sotto la direzione ed il controllo di quest'ultima.

[8] In base all'art.1, della legge n. 1369/60, era "vietato all'imprenditore di affidare in appalto o in subappalto o in qualsiasi altra forma, anche a società cooperative, l'esecuzione di mere prestazioni di lavoro mediante impiego di manodopera assunta e retribuita dall'appaltatore o dall'intermediario", qualunque fosse la natura dell'opera o del servizio cui le prestazioni si riferissero.

Alla base dello schema giuridico adottato dal legislatore è posto il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, con cui un'impresa di fornitura di lavoro temporaneo (cd. impresa fornitrice) pone uno o più lavoratori (prestatori di lavoro temporaneo), da essa assunti, a disposizione di un'impresa che ne utilizza la prestazione lavorativa (cd. impresa utilizzatrice), per il soddisfacimento di esigenze di carattere temporaneo (art.1, comma 1°).

Il legislatore, da un lato, individua i casi in cui può essere stipulato un contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo; tali casi riecheggiano alcune ipotesi in cui è ammessa la stipulazione di un contratto a termine ("sostituzione di lavoratori assenti", sempre che l'assenza non sia dovuta a sciopero, "temporanea utilizzazione in qualifiche non previste dai normali assetti produttivi aziendali" e rinvio ai contratti collettivi nazionali[9] per la definizione di ulteriori ipotesi nelle quali può essere stipulato il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo). Dall'altro lato, il legislatore definisce i limiti di ordine negativo con un'elencazione di una serie di "eccezioni" all'ammissibilità del ricorso alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo.

Inoltre, viene prevista la cd. clausola di contingentamento, ossia i prestatori di lavoro temporaneo non possono superare la percentuale dei lavoratori, occupati dall'impresa utilizzatrice in forza di contratto a tempo indeterminato, stabilita dai contratti collettivi nazionali della categoria di appartenenza dell'impresa utilizzatrice, stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi (art. 1, comma 8).

Completano il quadro il contratto per prestazioni di lavoro temporaneo, con cui l'impresa fornitrice assume il lavoratore ed in base al quale quest'ultimo si obbliga nei confronti della controparte a svolgere la propria attività lavorativa nell'interesse nonché sotto la direzione ed il controllo di un'impresa utilizzatrice (art. 3, comma 1 e 2), ed il rapporto tra l'impresa utilizzatrice ed il lavoratore (Galantino 1997).

La "intermittenza o temporaneità" della prestazione lavorativa, quale aspetto tipico del lavoro interinale, deve essere riferita al rapporto di fatto che si instaura tra il lavoratore e l'impresa utilizzatrice a seguito della negoziazione tra quest'ultima e l'agenzia. Tale carattere temporaneo non è, invece, essenziale al rapporto di lavoro subordinato tra il prestatore e l'agenzia.

[9] CCNL della categoria di appartenenza dell'impresa utilizzatrice, stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi.

I soggetti ammessi ad esercitare l'attività di fornitura di lavoro temporaneo (le c.d. "agenzie di lavoro temporaneo"): esclusività dell'oggetto sociale

Un importante contributo per stemperare la diffidenza che circonda il lavoro temporaneo può venire da una rigorosa selezione dei soggetti abilitati a svolgere tale attività. La legge n. 196/1997 ha stabilito criteri severi per la selezione dei soggetti ammessi ad esercitare l'attività di fornitura di lavoro temporaneo; criteri peraltro mutuati in larga parte dalla legislazione straniera (in specie da quella belga).

L'attività di fornitura di lavoro temporaneo può essere svolta solo da società (di capitali o cooperative) autorizzate dal Ministero del lavoro e che abbiano tale attività come fine esclusivo. Inoltre è richiesto il possesso di specifici requisiti, diretti a garantire la solidità economica e finanziaria dell'impresa fornitrice nonché la sua affidabilità sul piano professionale, organizzativo e sociale: sul primo versante, viene previsto che le agenzie dispongano di un determinato capitale sociale e che effettuino un deposito cauzionale a garanzia dei crediti dei lavoratori e degli enti previdenziali; sul secondo versante, le agenzie devono assicurare la disponibilità di strutture e competenze professionali; esse inoltre devono esercitare l'attività in un ambito territoriale non inferiore a quattro regioni e devono avere amministratori, direttori generali e dirigenti che non si siano macchiati di reati di particolare rilievo.

La severità delle condizioni previste manifesta la preoccupazione del legislatore di fornire le maggiori garanzie possibili per il lavoratore che nel rapporto trilaterale rappresenta il contraente più debole (Granata 1998).

Il Consiglio di Stato[10] ha evidenziato che l'autorità autorizzante assume poteri di vigilanza e controllo, nonché di potestà ispettiva circa la conformità alle prescrizioni contenute nella normativa di riferimento e la permanenza in capo ai soggetti autorizzati dei requisiti richiesti dalla norma, in modo tale per cui l'impresa fornitrice, contestualmente alla sua struttura organizzativa, deve essere sempre ben identificabile da parte dell'Amministrazione vigilante in quanto direttamente responsabile della corretta gestione dell'attività di fornitura.

In base al disposto dell'art. 2, l. n. 196/97, ed alla luce del parere del Consiglio di Stato, si escludeva la possibilità che l'impresa fornitrice potesse realizzare qualsiasi forma di articolazione operativa di attività inerenti direttamente l'oggetto sociale esclusivo, quali la ricerca dei lavoratori, la gestione della relativa banca dati, la loro selezione e la stipula del contratto[11]. In altri termini, l'esclusività dell'oggetto sociale escludeva dall'attività

[10] Consiglio di Stato, sezione II, seduta del 29.9.1999.
[11] Circolare del Ministero del Lavoro n. 83/1999.

di fornitura le imprese cd. "miste", ossia quelle non svolgenti in via esclusiva l'attività di fornitura di manodopera ritenute meno facilmente controllabili[12].

3.1.2. La somministrazione di lavoro ed il lavoro somministrato nel d.lgs. n. 276/2003

Dopo alcuni anni di sperimentazione, la normativa è stata modificata ad opera del d.lgs. n. 276/2003 che ha attribuito al lavoro interinale la denominazione di "somministrazione di lavoro".

Il legislatore, pur avendo abrogato la legge n. 1369/1960, non ha eliminato dal nostro ordinamento il generale divieto di somministrazione di lavoro altrui. Come sottolineato dalla dottrina, la legge n. 1369/1960 è stata abrogata, ma sostanzialmente riscritta, con una sistematica rovesciata: il d.lgs. n. 276/2003 si è mosso dalla disciplina della somministrazione di lavoro per ammetterne la liceità solo in caso di esercizio autorizzato ed alle condizioni previste (Magnani 2009). La persistenza di tale divieto si può ricavare, in primo luogo, dal fatto che solo soggetti autorizzati possono svolgere attività di somministrazione (art. 18 del d.lgs. n. 276/2003) ed in secondo luogo da una serie di disposizioni contenute nel d.lgs. n. 276/2003 il cui mancato rispetto rende la somministrazione illecita e comporta l'applicazione di una sanzione (civile, penale e/o amministrativa).

Come evidenziato nel precedente paragrafo, la legge n. 196/1997 aveva strutturato il "contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo" come intrinsecamente a termine, mentre il d.lgs. n. 276/2003 ha introdotto nel nostro Paese anche la somministrazione di lavoro a tempo indeterminato.

Da sottolineare infatti che il legislatore del 2003 ha espresso alcune scelte non comuni a tutti i Paesi europei; discostandosi dal quadro europeo:

1. ha ammesso il c.d. *staff-leasing* (contratto di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato in cui la durata del contratto tra agenzia di somministrazione ed utilizzatore della prestazione non ha limiti temporali predefiniti);

[12] Secondo Maresca (1997) si tratta di una prescrizione di "notevole importanza, perché con essa il legislatore ottiene il risultato di evitare ogni commistione tra fornitura di manodopera e altre attività esercitate dall'impresa". Granata (1998) evidenzia come tale obbligo non si ritrovi né nell'ordinamento tedesco, né in quello inglese ove le agenzie possono svolgere anche attività di mera intermediazione. Il vincolo dell'esclusività dell'oggetto sociale posto in capo alle Agenzie di Lavoro temporaneo non è stato eliminato nemmeno dalla legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) che ha opportunamente superato il divieto, non previsto da nessuna legislazione degli altri Paesi europei, di ricorrere al lavoro interinale per la esecuzione di qualifiche di esiguo contenuto professionale.

2. ha impresso un forte impulso, affinché le agenzie di lavoro interinale possano svolgere accanto alla somministrazione di lavoro anche altre funzioni (si pensi a: mediazione tra domanda ed offerta di lavoro, formazione professionale, politiche attive del lavoro).

Quindi, in base al d.lgs. n. 276/2003 il contratto di somministrazione di lavoro può essere:

1. A termine, secondo lo schema già previsto dagli artt. 1-11, della legge n. 196/1997; il legislatore del 2003 ha sostituito la lista di causali legittimanti la fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo con l'ampia clausola costituita dalle "ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore" (art. 20, comma 4). La lettera della norma richiama espressamente quella dell'art. 1, del d.lgs. n. 368/2001, sul lavoro a termine; nel contratto di somministrazione di lavoro, l'utilizzatore deve indicare le ragioni di carattere tecnico, produttivo o organizzativo, ossia le effettive esigenze concretamente ricollegabili alle necessità dell'azienda, oppure le ragioni di carattere sostitutivo. I contratti collettivi nazionali stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi sono chiamati ad individuare i limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione a tempo determinato, in analogia con la disciplina del lavoro a tempo determinato.

2. A tempo indeterminato. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato non era ammessa indiscriminatamente, ma solo in una serie di ipotesi tassative individuate dal legislatore (comprensive di attività e servizi sia tradizionali che innovativi per l'organizzazione e lo sviluppo delle imprese) ed "in tutti gli altri casi previsti dai contratti collettivi di lavoro nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative"[13].

Per quanto riguarda il secondo profilo di novità introdotto nel 2003, occorre evidenziare l'esplicito apprezzamento del legislatore per i soggetti polifunzionali e la sostituzione del requisito dell'esclusività dell'oggetto sociale con quello della prevalenza dell'oggetto sociale stesso (art. 5, comma 2, lett. f).[14] Le agenzie di somministrazione di lavoro, se abilitate a tale funzione, sono da considerarsi automaticamente autorizzate anche a svolgere tutti gli altri tipi di servizi per l'impiego (attività di mediazione tra domanda ed

[13] La disciplina della somministrazione di lavoro a tempo indeterminato è stata oggetto di interventi successivi da parte del legislatore. Gli scarsi risultati ottenuti dalla prima applicazione della normativa hanno indotto Governo e Parti sociali ad impegnarsi ad una revisione della disciplina, mediante la costituzione di un tavolo di confronto con le Parti sociali", preliminare ad interventi legislativi (Protocollo su previdenza, lavoro e competitività del 23.7.2007); la legge n. 247/2007 ne ha previsto l'abrogazione (dal 1° gennaio 2008) e successivamente la legge n. 191/2009 ha ridato efficacia alla precedente normativa.
[14] Ai sensi dell'art. 5, comma 2, lett. f), del d.lgs. n. 276/2003 è previsto quale requisito per l'esercizio dell'attività di somministrazione: l'indicazione della somministrazione di lavoro come oggetto sociale prevalente, anche se non esclusivo.

offerta di lavoro, ricerca e selezione del personale, supporto alla ricollocazione professionale) (art. 4, comma 6).

La legge stabilisce criteri severi di selezione dei soggetti ammessi a svolgere l'attività di somministrazione di lavoro, mutuati in larga parte dalla legislazione previgente e di conseguenza da quella europea. L'attività di somministrazione di lavoro, ossia la fornitura professionale di manodopera all'utilizzatore, può essere svolta solo da società autorizzate dal Ministero del Lavoro, previa verifica di determinati requisiti giuridici e finanziari, diretti a garantire la solidità economica e finanziaria dell'agenzia di somministrazione e la sua affidabilità sul piano professionale, organizzativo e sociale.

Resta confermata la possibilità per l'agenzia di somministrazione di lavoro di stipulare con il lavoratore uno o più contratti di lavoro a tempo determinato, di durata pari a quella di ciascuna "missione" (ossia pari al periodo di tempo in cui il lavoratore presterà l'attività lavorativa presso l'utilizzatore) oppure di assumere il lavoratore a tempo indeterminato.

3.1.3. Il progressivo superamento del requisito della "causalità" nella somministrazione di lavoro a tempo determinato

Con il d.lgs. 2 marzo 2012, n. 24[15] il legislatore delegato ha dato attuazione alla direttiva 2008/104/CE, introducendo alcune importanti modifiche alla disciplina del lavoro tramite agenzia interinale.

La direttiva comunitaria si è posta la finalità, da un lato, di «garantire la tutela dei lavoratori» assunti da agenzie di lavoro interinale e «migliorare la qualità del lavoro», garantendo il rispetto del principio della parità di trattamento nei confronti dei lavoratori assunti da agenzie di lavoro interinale e riconoscendo tali agenzie quali datori di lavoro e, dall'altro lato, di facilitare l'utilizzo di questa forma di lavoro valorizzandone il ricorso, in quanto in grado di «contribuire efficacemente alla creazione di posti di lavoro e allo sviluppo di forme di lavoro flessibili» (art. 2).

Secondo le indicazioni del considerando n. 18 il «miglioramento della base minima di tutela dei lavoratori tramite agenzia interinale dovrebbe essere accompagnato da un riesame delle eventuali restrizioni o divieti imposti al ricorso al lavoro tramite agenzia interinale». A questa enunciazione fa seguito la previsione dell'art. 4 della direttiva in base a cui i «divieti o le restrizioni imposti quanto al ricorso al lavoro tramite agenzie di

[15] "Attuazione della direttiva 2008/104/CE, relativa al lavoro tramite agenzia interinale", pubblicato sui G.U. 22.3.2012, n. 69, in vigore dal 6.4.2012.

lavoro interinale sono giustificati soltanto da 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». Il legislatore comunitario impone agli Stati membri di riesaminare «le restrizioni o i divieti sul ricorso al lavoro tramite agenzia interinale al fine di accertarne la fondatezza» (art. 4, § 2). Ferme restando le norme sui «requisiti nazionali in materia di registrazione, autorizzazione, certificazione, garanzia finanziaria o controllo delle Agenzie di Lavoro interinale» (art. 4 § 4)[16].

Il d.lgs. n. 24/2012, nell'adeguare l'ordinamento interno alla direttiva comunitaria, interviene modificando la normativa in materia di somministrazione di lavoro; la novità più significativa introdotta con il d.lgs. n. 24/2012 è costituita dalla possibilità riconosciuta alle agenzie di lavoro interinale di stipulare contratti di somministrazione di lavoro a termine senza indicazione di specifiche causali con un'ampia platea di soggetti (Treu 2012)[17].

Il legislatore nel 2012 introduce una deroga alle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo normalmente necessarie per la validità di un contratto di somministrazione di lavoro a tempo determinato.

L'intento del legislatore è quello di facilitare l'ingresso o il reingresso nel mercato del lavoro, mediante la somministrazione di lavoro, dei soggetti che incontrano maggiori difficoltà di occupazione, utilizzando le agenzie per il lavoro come «facilitatori» (Treu 2012, 7).

Come anticipato, questa costituisce la novità più significativa, in quanto interviene «su un orientamento giurisprudenziale discutibile, ma consolidato che ha esteso ai rapporti di somministrazione lo stesso rigoroso controllo previsto per la giustificazione "causale" dei contratti a termine»; inoltre in dottrina si è ritenuto che la acausalità della somministrazione di lavoro comporti «il venir meno del vincolo causale anche per il contratto di lavoro collegato» (Treu 2012, 6).

La previsione di cui al d.lgs. n. 24/2012 va ad aggiungersi al "primo caso di acausalità", ossia la facoltà di non indicare la causale qualora il contratto di somministrazione preveda l'utilizzo di lavoratori assunti dal somministratore dalle liste di mobilità (art. 20, c. 5-bis, d.lgs. n. 276/2003, introdotto dalla legge n. 191/2009).

[16] Si veda Pantano (2010).
[17] Il d.lgs. n. 24/2012 rafforza alcune tutele previste per i lavoratori assunti dalle Agenzie di Lavoro interinale ed introduce specifiche sanzioni, al fine di rendere effettive le tutele.

Il d.lgs. n. 24/2012 ha individuato tre ipotesi in cui stipulare contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato senza l'indicazione di specifiche causali:

- soggetti disoccupati percettori dell'indennità ordinaria di disoccupazione non agricola da almeno sei mesi;
- soggetti percettori di ammortizzatori sociali, anche in deroga, da almeno sei mesi[18];
- lavoratori definiti «svantaggiati» o «molto svantaggiati», ai sensi del Regolamento CE n. 800/2008 della Commissione del 6 agosto 2008 (art. 20, comma 5-ter, d.lgs. n. 276/2003).

L'impiego di queste categorie di lavoratori porta all'utilizzatore, oltre alla acausalità, anche il beneficio di non dover applicare i limiti quantitativi di utilizzo dei contratti di somministrazione a tempo determinato eventualmente previsti dai contratti collettivi nazionali stipulati dai sindacati comparativamente più rappresentativi.

Un'ulteriore deroga di tipo soggettivo è stata introdotta dalla legge n. 92/2012, in corrispondenza con le innovazioni introdotte nella disciplina dei contratti a tempo determinato. In caso di "prima missione" di un lavoratore nell'ambito di un contratto di somministrazione a tempo determinato (di durata non superiore a 12 mesi) non è richiesto il requisito della sussistenza delle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo. Tale scelta è stata confermata dal d.l. n. 76/2013, conv. in legge n. 99/2013 (con la precisazione che la durata massima di dodici mesi è comprensiva di eventuale proroga)[19].

Successivamente, sin una generale ed unitaria operazione di ridefinizione dell'accesso a contratto a tempo determinato e somministrazione a tempo determinato, il decreto legge n. 34/2014, convertito in legge n. 78/2014, ha generalizzato il cd. regime acausale, ossia ha eliminato la necessità di una "causa giustificatrice" che renda legittimo il ricorso al contratto di somministrazione a tempo determinato. Il legislatore ha però imposto una durata massima del contratto (non superiore a 36 mesi, comprensivo di eventuali proroghe) ed ha lasciato inalterata la delega ai contratti collettivi nazionali di

[18] Falasca e Bocchieri (2012) sottolineano come il legislatore delegato accolga una nozione ampia di ammortizzatori sociali e che potranno rientrarvi tutti i sistemi di sostegno al reddito previsti dall'ordinamento, sia precedente che successivi al licenziamento.

[19] Deroghe di tipo oggettivo alla clausola di cui all'art. 20, comma 4, del d.lgs. n. 276/2003, sono state introdotte in primo luogo dall'art. 8, del d.l. n. 138/2011, conv. in l. n. 148/2011, che ha consentito ai cd. "contratti di prossimità" di derogare alla legge ed ai contratti collettivi nazionali di lavoro con riferimento "ai casi di ricorso alla somministrazione"; successivamente il d.lgs. n. 24/2012, aveva introdotto il comma 5-quater all'art. 20, d.lgs. n. 276/2003, prevedendo la possibilità per i "contratti collettivi nazionali, territoriali ed aziendali stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative" dei lavoratori e dei datori di lavoro di prevedere ulteriori ipotesi di acausalità (tale norma è stata abrogata dal d.l. n. 34/2014, conv. in l. n. 78/2014).

lavoro di individuare limiti quantitativi di utilizzazione della somministrazione di lavoro a tempo determinato.

3.1.4. La somministrazione di lavoro nel d.lgs. n. 81/2015

Il legislatore è intervenuto in materia mediante i principi e criteri contenuti nella legge delega n. 183/2014; in coerenza con il più ampio disegno di riforma, il legislatore si è posto gli obiettivi di "rafforzare le opportunità di ingresso nel mondo del lavoro da parte di coloro che sono in cerca di occupazione" e di "riordinare i contratti di lavoro vigenti per renderli maggiormente coerenti con le attuali esigenze del contesto occupazionale e produttivo" (art. 1, comma 7, l. n. 183/2014).

In attuazione delle disposizioni della legge delega, il d.lgs. n. 81/2015 ha ridisciplinato la somministrazione di lavoro, abrogando la precedente disciplina (artt. 30-40 ed art. 55, comma 1, lett. d). La nuova disciplina abbandona il tradizionale "disvalore" attribuito all'istituto, a favore di un approccio diretto a considerare la somministrazione di lavoro come uno strumento diretto a favorire occasioni di lavoro che sfocino, ove possibile, in forme di impiego stabile (Carinci e Zilio Grandi 2014). L'ordinamento mostra infatti di aver voluto "definitivamente rimuovere le riserve indotte dall'atavica diffidenza del diritto del lavoro italiano per i fenomeni interpositori" (Bollani 2016).

La dottrina ha evidenziato alcuni indizi di questo "nuovo corso":

- l'eliminazione di ogni riferimento alle "condizioni di liceità" (di cui alla rubrica dell'abrogato art. 20, del d.lgs. n. 276/2003), caposaldo della precedente disciplina;
- una più netta differenziazione tra contratto di somministrazione di lavoro e contratto di lavoro somministrato;
- la generale ammissibilità di somministrazioni a tempo indeterminato e la definitiva acausalità di quelle a tempo determinato, recidendo per queste ultime ogni possibile suggestione in ordine alla natura "ontologicamente" temporanea delle esigenze;
- la necessaria coincidenza tra la durata indeterminata della somministrazione e quella del rapporto di lavoro connesso;
- la possibilità di computare i lavoratori somministrati (per missioni di durata non inferiore a dodici mesi) nella quota di riserva prevista per i lavoratori disabili;
- l'abrogazione della somministrazione fraudolenta (Furlan 2016).

La modifica dei tratti dell'istituto determina anche un mutamento nel significato dell'apparato sanzionatorio, non più diretto a "condannare" il meccanismo interpositorio in sé, ma a presidiare il reticolo garantistico di cui è portatore la somministrazione di lavoro.

La nuova impostazione si colloca nell'ambito dell'orientamento europeo espresso dalla direttiva 2008/104/CE del 19 novembre 2008, diretta a promuovere il lavoro tramite agenzia. Come anticipato in precedenza, il lavoro tramite agenzia, secondo la direttiva europea, "risponde non solo alle esigenze di flessibilità delle imprese, ma anche alla necessità di conciliare la vita privata e la vita professionale dei dipendenti ... contribuisce pertanto alla creazione di posti di lavoro, alla partecipazione al mercato del lavoro e all'inserimento in tale mercato". Il legislatore europeo riserva alla somministrazione una valutazione di tendenziale favore, poiché consente al lavoratore di reperire un'occupazione ed al contempo di procurarsi un'occasione di incontro con l'utilizzatore, per eventuali successive opportunità di impiego stabile.

L'eliminazione delle ragioni giustificatrici e la valorizzazione dei limiti quantitativi

Il d.lgs. n. 81/2015 porta a compimento il processo di "progressiva liberalizzazione" avviatosi a partire dal 2012 (Bollani 2016); il legislatore equipara somministrazione a termine e somministrazione a tempo indeterminato per quanto riguarda l'eliminazione di ogni ragione giustificativa necessaria, mentre le mantiene distinte, con riferimento al contenuto delle discipline, in ordine alla fonte (legale o contrattuale) di regolazione del contingentamento quantitativo.

Detto in altri termini, il d.lgs. n. 81/2015 ha eliminato la necessità di causali giustificative (cd. requisiti qualitativi) sia per il ricorso alla somministrazione a tempo determinato che per quella a tempo indeterminato creando una serie di limiti solo quantitativi incentrati su aliquote massime di lavoratori somministrati utilizzabili (Filì e Riccardi 2015).

Viene proposto, quindi, anche in questo ambito, lo schema a-causale (come nel contratto di lavoro a tempo determinato), bilanciato da limiti quantitativi all'utilizzo della somministrazione. Tale limite quantitativo è previsto direttamente dal legislatore per la somministrazione a tempo indeterminato; abbandonata, infatti, l'individuazione di ipotesi in cui ammettere il ricorso alla somministrazione, l'art. 31, comma 1, d.lgs. n. 81/2015, dispone che il numero dei lavoratori somministrati con contratto di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato non possa eccedere il 20% del numero di lavoratori a tempo indeterminato in forza presso l'utilizzatore[20]. Sono fatte salve diverse previsioni dei contratti collettivi applicati dall'utilizzatore (che potrebbero dunque modificare il limite legale del 20%).

[20] Al 1° gennaio dell'anno di stipula del predetto contratto (con un arrotondamento del decimale all'unità superiore qualora esso sia eguale o superiore a 0,5). Nel caso di inizio dell'attività nel corso dell'anno, il limite percentuale si computa sul numero dei lavoratori a tempo indeterminato in forza al momento della stipula del contratto di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato.

Da sottolineare che, accanto al limite quantitativo, il d.lgs. n. 81/2015, pone anche una condizione per l'utilizzabilità della somministrazione a tempo indeterminato: "possono essere somministrati a tempo indeterminato esclusivamente i lavoratori assunti dal somministratore a tempo indeterminato". La dottrina ha evidenziato che se "l'esigenza di provvista di personale manifestata dall'utilizzatore è a tempo indeterminato", l'agenzia nel provvedervi "deve dare stabilità ai lavoratori assumendoli a tempo indeterminato, «forma comune di rapporto di lavoro» *ex* art. 1"[21]. Questa disposizione che impedisce la somministrazione a tempo indeterminato di lavoratori assunti a termine "disvela la chiara tendenza del legislatore a circoscrivere il proprio sfavore per il lavoro a termine solo sul terreno dello *staff leasing*", imponendo l'assunzione a tempo indeterminato da parte del somministratore (Bollani 2016, 164).

Nella somministrazione di lavoro a tempo determinato il legislatore rimette l'individuazione dei limiti quantitativi (cd. clausole di contingentamento) ai contratti collettivi applicati dall'utilizzatore (art. 31, comma 2, d.lgs. n. 81/2015). Il rinvio operato dal legislatore a tutti i "contratti collettivi applicati dall'utilizzatore", quindi anche a quelli territoriali ed aziendali.

Spetta dunque alle parti sociali, fatti salvi i casi esclusi dal legislatore dal rispetto dei limiti quantitativi[22], definire la misura e, di conseguenza, la possibile incidenza della somministrazione a tempo determinato nell'organizzazione produttiva dell'impresa utilizzatrice. Con riferimento ai contratti di lavoro somministrato a tempo determinato è da notare, infine, che il legislatore ripropone solo in parte le limitazioni previste in generale per le assunzioni con contratto a tempo determinato effettuate direttamente dall'impresa. In particolare non si fa cenno al limite di 36 mesi di durata complessiva dei rapporti di lavoro tra lo stesso datore e lo stesso lavoratore. In questo modo il legislatore si limita a prendere atto delle scelte operate dai due CCNL di settore, sottoscritti nel 2014, che hanno superato le disposizioni dei contratti collettivi precedenti in tema di stabilizzazione del lavoratore al superamento di 42 o 36 mesi[23].

[21] Filì e Riccardi (2015), secondo le quali tale disposizione rovescia il precedente indiscusso orientamento giurisprudenziale e dottrinale che negava l'esistenza di un nesso tra carattere a temine o meno della somministrazione e del contratto di lavoro.
[22] Resta escluso dall'applicazione di tali limiti l'impiego di lavoratori appartenenti a categorie meritevoli di particolare tutela in ragione della loro "debolezza occupazionale": lavoratori in mobilità, disoccupati che godono da almeno 6 mesi di trattamenti di disoccupazione o ammortizzatori sociali, lavoratori svantaggiati o molto svantaggiati individuati con Decreto Ministeriale.
[23] Il CCNL del 2008 prevedeva il diritto del lavoratore alla trasformazione del rapporto da tempo determinato in tempo indeterminato nel caso in cui le missioni avessero avuto una durata complessiva (anche non consecutiva) di 42 mesi (36 mesi nel caso in cui l'utilizzatore fosse sempre stato lo stesso). Tale diritto alla stabilizzazione nei confronti dell'agenzia è stato superato dall'ultimo rinnovo contrattuale (CCNL 27.2.2014).

Il venir meno dei requisiti giustificativi insieme con la sostanziale equiparazione, sotto questo profilo, della somministrazione a termine e di quella a tempo indeterminato implicherà, secondo la dottrina, un drastico ridimensionamento dei casi controversi e delle azioni giudiziarie tese a far valere l'irregolarità della somministrazione (Bollani 2016).

La dottrina ha posto in evidenza il problema delle conseguenze nel caso in cui i contratti collettivi applicati dall'utilizzatore nulla dispongano in ordine ai limiti quantitativi. Detto in altri termini, ci si è chiesto se la clausola di contingentamento è essenziale al fine di accedere alla somministrazione o, in suo difetto, il ricorso alla somministrazione deve ritenersi privo di limiti quantitativi. In mancanza di limiti quantitativi fissati dalla contrattazione collettiva, secondo la dottrina, l'art. 1, del d.lgs. n. 81/2015[24] potrà fungere da "limite implicito" all'utilizzo della somministrazione a termine, "circoscrivendola entro una misura comunque inferiore a quella del lavoro a tempo indeterminato" (Bollani 2016).

I divieti di ricorso alla somministrazione di lavoro

Il legislatore, così come previsto per la disciplina del lavoro a tempo determinato, indica le ipotesi nelle quali è vietato il ricorso al contratto di somministrazione di lavoro (art. 32). Il contratto di somministrazione di lavoro è vietato:

a) per la sostituzione di lavoratori che esercitano il diritto di sciopero;
b) presso unità produttive nelle quali si sia proceduto, entro i 6 mesi precedenti, a licenziamenti collettivi (ai sensi degli artt. 4 e 24 della legge n. 223/1991) che abbiano riguardato lavoratori 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 tre mesi;
c) presso unità produttive nelle quali siano operanti sospensioni del lavoro o riduzioni dell'orario in regime di cassa integrazione guadagni, che interessino 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.

La prima novità rispetto alla disciplina previgente è l'eliminazione nelle ipotesi di cui alle lett. b) e c) della possibilità di una "diversa disposizione degli accordi sindacali"; ora tale divieto di ricorso alla somministrazione di lavoro diventa non derogabile da parte dell'autonomia collettiva.

In secondo luogo, nell'ipotesi di divieto di cui alla lett. b), ossia nelle unità produttive

[24] L'art. 1, del d.lgs. n. 81/2015, dispone che "il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato costituisce la forma comune di rapporto di lavoro".

interessate da licenziamenti collettivi, è stata eliminata la deroga che consentiva comunque la somministrazione di lavoratori in mobilità (ai sensi dell'art. 8, comma 2, della legge n. 223/1991).

La disciplina del rapporto di lavoro

L'agenzia di somministrazione di lavoro può assumere il lavoratore con contratto di lavoro a tempo determinato, di durata pari a quella di ciascuna "missione" (ossia pari al periodo di tempo in cui svolgerà l'attività lavorativa presso l'utilizzatore), oppure con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

In caso di assunzione a tempo determinato, il rapporto di lavoro tra somministratore e lavoratore è soggetto alla disciplina del lavoro a tempo determinato per quanto compatibile e con l'esclusione, disposta direttamente dal legislatore, di alcune disposizioni. Si prevede l'espressa esclusione delle disposizioni relative a: durata massima del contratto a tempo determinato e della successione di contratti, proroghe e rinnovi, limiti quantitativi e diritti di precedenza del lavoratore a tempo determinato nelle assunzioni a tempo indeterminato[25].

Nell'ipotesi in cui il lavoratore sia assunto, invece, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, il rapporto di lavoro tra somministratore e lavoratore è soggetto alla disciplina prevista per il rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Il contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato stipulato da agenzia e lavoratore va considerato come un normale contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, salvo specifiche eccezioni previste dalla legge o casi di incompatibilità dovuti alla peculiarità del rapporto triangolare. Tale particolarità consiste nel fatto che nei periodi di "attesa" tra una missione e l'altra il lavoratore non percepisce la retribuzione, ma una specifica "indennità di disponibilità" (nella misura prevista dal contratto collettivo applicabile al somministratore e comunque non inferiore all'importo definito con decreto ministeriale).

3.1.5. La protezione sociale del lavoratore somministrato e le peculiarità del settore (v. gli obblighi in materia di sicurezza sul lavoro, il Fondo per la formazione e l'integrazione del reddito dei lavoratori, i diritti sindacali)

Il legislatore italiano, fin dall'introduzione della disciplina del lavoro interinale, ha perseguito anche per i lavoratori impiegati mediante questa forma di lavoro obiettivi di tu-

[25] Il termine inizialmente posto al contratto può in ogni caso essere prorogato, con il consenso del lavoratore e per atto scritto, nei casi e per la durata prevista dal contratto collettivo applicato dal somministratore (art. 34, comma 2): il CCNL 24 luglio 2014, all'art. 47, ha previsto che il periodo iniziale possa essere prorogato per sei volte nell'arco temporale di trentasei mesi.

tela e protezione riferiti a standard europei. È facile constatare, infatti, che i limiti che sono stati posti all'utilizzo dell'istituto, i criteri di selezione delle agenzie di somministrazione e le forme di controllo approntate sono state ispirati alle esperienze ed ai modelli normativi degli altri Paesi europei (in particolare: Francia, Belgio e Germania).

Il legislatore, fermi i limiti quantitativi ed i divieti (previsti dagli artt. 31 e 32, del d.lgs. n. 81/2015), incentra il nucleo regolativo essenziale della somministrazione sul sistema di tutele approntate in favore del lavoratore somministrato, al fine di rendere effettivi i suoi diritti: dalla garanzia patrimoniale rafforzata del somministratore, alla solidarietà passiva tra somministratore ed utilizzatore, dal principio di parità di trattamento all'indennità di disponibilità in caso di assunzione a tempo indeterminato (Bollani 2016).

La prima preoccupazione del legislatore è quella di assicurare al lavoratore somministrato la parità di trattamento con i dipendenti dell'utilizzatore. Ciò risponde all'esigenza di scongiurare un utilizzo non genuino della somministrazione di lavoro ed alla necessità di rassicurare i lavoratori impiegati con una forma di lavoro non tradizionale. Il legislatore prevede, infatti, che durante la missione presso l'utilizzatore**,** i lavoratori somministrati abbiano diritto, a parità di mansioni svolte, a "condizioni economiche e normative complessivamente non inferiori a quelle dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore" (art. 35).

Il d.lgs. n. 81/2015 conferma la ripartizione di obblighi e responsabilità tra utilizzatore e somministratore già prevista dalla disciplina previgente. Tutti gli oneri contributivi, previdenziali, assicurativi e assistenziali sono a carico del somministratore inquadrato nel settore terziario (art. 37, comma 1).

Altra specifica tutela per il lavoratore somministrato è stabilita dall'art. 35, comma 2, secondo cui l'utilizzatore è obbligato in solido con il somministratore a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi, a versare i contributi previdenziali, salvo il diritto di rivalsa verso il somministratore. Tale disposizione si lega all'art. 33, comma 2, che pone in capo all'utilizzatore l'obbligo di rimborsare al somministratore gli oneri retributivi e previdenziali da questo effettivamente sostenuti in favore del lavoratore, con l'effetto di prevedere, come sostenuto dalla dottrina, "un rafforzamento della posizione creditoria dei lavoratori" , poiché anche nel caso in cui l'utilizzatore abbia già versato il dovuto al somministratore, ma questi abbia omesso di provvedere il pagamento delle retribuzioni o il versamento dei contributi, il primo può essere escusso dai lavoratori o dall'Inps come obbligato in solido, potendosi successivamente rivalere sul somministratore (Filì e Riccardi 2015, 325).

Viene, inoltre, riconosciuto ai lavoratori somministrati, come richiesto dalla direttiva comunitaria 2008/104/CE, il diritto all'informazione sui posti vacanti presso l'utilizzatore, anche mediante un avviso generale affisso all'interno dei locali dell'utilizzatore (art. 31, comma 3).

Il lavoratore somministrato può usufruire dei servizi sociali ed assistenziali di cui godono i dipendenti dell'utilizzatore addetti alla stessa unità produttiva, esclusi quelli il cui godimento sia condizionato all'iscrizione ad associazioni o società cooperative o al conseguimento di una determinata anzianità di servizio (art. 35, comma 3, ultimo periodo). In questo modo si sancisce la parità di trattamento anche con riferimento al cd. *welfare* aziendale.

Particolare cura è dedicata alle norme in materia di tutela della salute e prevenzione degli infortuni. La complessità dell'istituto rende necessaria una puntuale ripartizione degli obblighi che, nei normali rapporti di lavoro, ricadono sul datore di lavoro. Sono quindi specificati gli obblighi del somministratore e dell'utilizzatore.

Il somministratore deve informare i lavoratori sui rischi per la sicurezza e la salute connessi alle attività produttive e li forma e addestra all'uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento dell'attività lavorativa per la quale essi vengono assunti, in conformità a quanto disposto dal d.lgs. n. 81/2008. Il contratto di somministrazione può prevedere che questo obbligo sia adempiuto dall'utilizzatore. Il legislatore delegato ribadisce quindi che l'obbligo di informare, formare ed addestrare i lavoratori all'utilizzo delle misure di prevenzione è posto in capo al datore di lavoro, ossia all'agenzia di somministrazione, ma può essere adempiuto dall'utilizzatore per espressa pattuizione tra le parti.

In ogni caso, l'utilizzatore è tenuto comunque ad osservare nei confronti dei lavoratori somministrati gli obblighi di prevenzione e protezione cui è tenuto nei confronti dei propri dipendenti.

Per quanto riguarda l'esercizio dello *ius variandi* il d.lgs. n. 81/2015 prevede, come disposto dalla disciplina previgente, che "nel caso in cui adibisca il lavoratore a mansioni di livello superiore o inferiore a quelle dedotte in contratto, l'utilizzatore deve darne immediata comunicazione scritta al somministratore consegnandone copia al lavoratore medesimo". Qualora l'utilizzatore non adempia a tale obbligo di informazione, egli risponde in via esclusiva per le differenze retributive spettanti al lavoratore occupato in mansioni superiori e per l'eventuale risarcimento del danno derivante dall'assegnazione a mansioni inferiori (art. 35, comma 5).

Il potere disciplinare è riservato al somministratore, mentre l'utilizzatore comunica al somministratore gli elementi che formeranno oggetto di contestazione, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 300/1970 (art. 35, comma 6).

Resta ferma la nullità delle clausole dirette a limitare l'assunzione del lavoratore da parte dell'utilizzatore al termine della missione, salva la possibilità di pattuire la corresponsione di un'adeguata indennità, secondo quanto stabilito dalla contrattazione

collettiva applicabile al somministratore. La scelta del legislatore, in continuità con il passato, di prevedere la nullità della clausola limitativa della possibilità di un'assunzione diretta del lavoratore da parte dell'utilizzatore risiede nella *ratio* del lavoro somministrato che è anche quella di fornire occasioni di lavoro più stabili (Filì e Riccardi 2015)[26]. L'unica eccezione prevista, ossia l'ipotesi in cui al lavoratore sia corrisposta un'adeguata indennità, fa rinvio per l'attuazione alle valutazioni della contrattazione collettiva in merito alle tecniche di fidelizzazione dei lavoratori.

Al lavoratore non può mai essere chiesto di pagare una somma di denaro dal lavoratore in ragione della propria attività o in cambio di un'assunzione presso un utilizzatore (a seguito o meno dello svolgimento di una missione presso lo stesso) (art. 18, commi 4, 4 bis e 4 ter, d.lgs. n. 276/2003).

Il d.lgs. n. 81/2015 affronta anche il tema dell'esercizio delle libertà e dei diritti sindacali da parte dei dipendenti delle Agenzie di somministrazione. L'art. 36 dispone che "ai lavoratori delle agenzie di somministrazione si applicano i diritti sindacali previsti dalla legge n. 300/1970 e ss. mm." (comma 1). È il comma successivo che dà concretezza a tale affermazione precisando che i lavoratori somministrati, per tutta la durata della missione, hanno diritto ad esercitare le libertà ed i diritti sindacali presso l'utilizzatore, compresa la partecipazione alle assemblee del personale dipendente dalle imprese utilizzatrici (art. 36, comma 2).

Al fine di rendere effettive queste tutele, il legislatore ha introdotto specifiche sanzioni, come vedremo meglio in seguito.

In linea con quanto previsto da altri Paesi europei, il nostro legislatore ha attribuito un ruolo di rilievo alla formazione professionale dei lavoratori interinali, al fine di favorire una loro più qualificata e (in prospettiva) stabile collocazione nel mercato del lavoro; ha ritenuto opportuno, inoltre, richiedere alle parti sociali specifici interventi di sostegno al reddito dei lavoratori somministrati.

Nel nostro ordinamento è stata prevista l'istituzione di un apposito f*ondo per la formazione e la integrazione del reddito* (art. 12, d.lgs. n. 276/2003). I soggetti autorizzati alla somministrazione di lavoro sono tenuti, infatti, a versare ad un fondo bilaterale un contributo pari al 4% della retribuzione corrisposta ai lavoratori. Le risorse derivanti da questo contributo e relative ai lavoratori somministrati assunti a tempo determinato

[26] Furlan (2016) evidenzia come la previsione della possibilità di pattuire la corresponsione di un'adeguata indennità presenti profili problematici in ordine alla compatibilità con la normativa europea che non prevede la possibilità di deroga.

sono destinate a finanziare interventi volti, in particolare, a promuovere percorsi di formazione e riqualificazione professionale nonché a prevedere misure di carattere previdenziale o di sostegno del reddito. Parzialmente diversa è la destinazione delle risorse derivanti dai contributi dovuti per i lavoratori somministrati assunti a tempo indeterminato. In questo secondo caso tali risorse potranno essere destinate a:

a) iniziative comuni finalizzate a garantire l'integrazione del reddito dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato in caso di fine lavori;
b) 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;
c) iniziative per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati, anche in regime di accreditamento con le Regioni;
d) promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale.

3.1.6. L'apparato sanzionatorio

Il d.lgs. n. 81/2015 riordina ed in parte innova l'apparato sanzionatorio che si sviluppa lungo tre direttrici:

1) le sanzioni penali, contenute nell'art. 18, del d.lgs. n. 276/2003, in caso di esercizio non autorizzato dell'attività di somministrazione, destinate a colpire sia il somministratore, sia l'utilizzatore;
2) l'irrogazione di sanzioni amministrative (racchiuse nell'art. 40 del d.lgs. n. 81/2015) a fronte di un'ampia serie di ipotesi tra cui meritano di essere segnalate, per importanza, quelle riguardanti la carenza dei requisiti formali e di contenuto del contratto di somministrazione, oppure la violazione dei limiti quantitativi di cui all'art. 31 e dei divieti di cui all'art. 32 dello stesso decreto;
3) i rimedi civilistici di cui all'art. 38 del d.lgs. n. 81/2015 che racchiude tutti i vizi del contratto di somministrazione nella fattispecie denominata "somministrazione irregolare" (Bollani 2016) e stabilisce le conseguenze che ne derivano sul rapporto di lavoro.

Anche il vizio di forma rientra in questa fattispecie: 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 (art. 38, comma 1).

Qualora la somministrazione di lavoro avvenga al di fuori dei limiti e delle condizioni agli art. 31, commi 1 e 2 (violazione del limite quantitativo, legale e contrattuale), 32 (divieto di utilizzo della somministrazione di lavoro) e 33, comma 1, lett. a), b), c) e d) (carenza di elementi del contratto di somministrazione di lavoro), il lavoratore può

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 (art. 38, comma 2).

Il trattamento sanzionatorio previsto per l'inosservanza dei limiti quantitativi nella somministrazione a termine è più severo rispetto a quello previsto per il contratto a tempo determinato, per cui è previsto un analogo contingentamento (fissato direttamente dal legislatore nella misura del 20% del numero dei lavoratori a tempo indeterminato) la cui violazione determina la semplice applicazione di una sanzione amministrativa.

La legittimazione ad agire in giudizio deve ritenersi posta in capo esclusivamente al lavoratore (e non agli istituti previdenziali).

Il trattamento sanzionatorio previsto per l'inosservanza dei limiti quantitativi nella somministrazione a termine è più severo rispetto a quello previsto per il contratto a tempo determinato, per cui è previsto un analogo contingentamento (fissato direttamente dal legislatore nella misura del 20% del numero dei lavoratori a tempo indeterminato) la cui violazione determina la semplice applicazione di una sanzione amministrativa.

Il comma 3 dell'art. 38 stabilisce, infine, che, nell'ipotesi di richiesta di costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze dell'utilizzatore tutti i pagamenti effettuati dal somministratore, a titolo retributivo o di contribuzione previdenziale, valgono a liberare il soggetto che ne ha effettivamente utilizzato la prestazione dal debito corrispondente fino a concorrenza della somma effettivamente pagata.

L'art. 39 del d.lgs. n. 81/2015 è connesso alla richiesta da parte del lavoratore di costituzione del rapporto di lavoro con l'utilizzatore, ma non ha carattere sanzionatorio. Al primo comma si limita a prevedere termini di decadenza entro cui il lavoratore ha l'onere di far valere l'irregolarità della somministrazione. Al secondo comma scioglie un nodo interpretativo che aveva diviso sia la dottrina che la giurisprudenza di merito, accogliendo l'orientamento della Corte di Cassazione (v. Cass. 17 gennaio 2013, n. 1148 e Cass. 23 aprile 2015, n. 8286). Il decreto afferma che, nel caso in cui il giudice accolga la domanda del lavoratore di costituzione del rapporto di lavoro, anche nel campo della somministrazione di lavoro il risarcimento spettante al lavoratore dovrà essere stabilito in misura forfettaria (da un minimo di 2,5 ad un massimo di 12 mensilità). Viene così confermata l'applicabilità alla somministrazione di lavoro della analoga disposizione prevista dalla disciplina del lavoro a tempo determinato, recependo l'orientamento giurisprudenziale più recente che assimila, a molti fini, contratto a termine e somministrazione di lavoro.

3.1.7. La somministrazione nella contrattazione collettiva nazionale e aziendale

Nelle pagine precedenti abbiamo segnalato i rinvii della legge alla contrattazione collettiva (rinvii da intendersi riferiti, ai sensi del primo comma dell'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015, "ai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale ed ai contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria"). Può essere dunque interessante un breve esame del ruolo che hanno assunto la contrattazione collettiva nazionale del settore e quella aziendale nel definire puntualmente la disciplina dell'istituto.

Mediante i due CCNL di settore (peraltro identici nei contenuti), stipulati da Assosomm e da Assolavoro con Nidil-CGIL, Felsa- CISL e UIL-Temp in data 27 febbraio e 7 aprile 2014, le parti sociali non si sono limitate alla regolazione degli aspetti più tradizionali del rapporto di lavoro e ad esercitare la delega loro conferita dal legislatore, ma hanno perseguito l'obiettivo di dare compiuta regolazione a questa forma di lavoro, introducendo istituti originali o comunque declinando quelli tradizionali in relazione alle specifiche problematiche del settore.

Sul delicato tema della proroga dei contratti di lavoro somministrato a tempo determinato, il CCNL, all'art. 47, prevede che il termine inizialmente posto al singolo contratto di lavoro possa essere prorogato "fino ad un massimo di 6 volte". L'autonomia collettiva sceglie dunque per la somministrazione a tempo determinato un limite più ampio rispetto al numero di proroghe ammesse, in via generale, dal d.lgs. n. 81/2015 per i contratti a termine (sei proroghe al posto di cinque). Lo stesso articolo prosegue poi precisando che "il singolo contratto, comprensivo delle eventuali proroghe, non può avere una durata superiore a 36 mesi. Il periodo temporale dei 36 mesi si intende comprensivo del periodo iniziale di missione, fermo restando che l'intero periodo si configura come un'unica missione". Tenendo conto delle esclusioni stabilite dall'art. 34, c. 2 del d.lgs. n. 81 del 2015, se ne deduce che il limite previsto dalla contrattazione collettiva sia riferito solo alla durata del singolo contratto e non costituisca un vincolo per quanto concerne il rapporto di lavoro tra l'Agenzia ed il lavoratore somministrato.

Tra le novità della più recente tornata contrattuale (2014) va segnalato il superamento dell'obbligo di stabilizzazione in capo all'agenzia di somministrazione di lavoro a fronte del raggiungimento di durate massime (36 o 42 mesi), previsto dall'art. 43 del previgente CCNL 24.7.2008. Tale obbligo è stato ora sostituito, ad opera dell'art. 48 del nuovo CCNL, da una disciplina volontaria ed incentivata di assunzione a tempo indeterminato o trasformazione in contratto a tempo indeterminato del contratto a tempo determinato. A conferma della volontà del nuovo CCNL di tutelare il lavoratore non stabilendo vincoli ma incentivando il contratto di lavoro somministrato a tempo indeterminato, possono

essere segnalate anche le disposizioni relative alla "Procedura in mancanza di occasione di lavoro" (art. 25). Questa procedura è volta alla gestione in modo non traumatico (né per l'Agenzia, né, per quanto possibile, per il lavoratore) di eccedenze che dovessero riguardare i lavoratori somministrati a tempo indeterminato aventi un minimo di anzianità lavorativa (30 settimane) presso lo stesso utilizzatore. L'Agenzia, nel caso in cui si rendesse conto di non poter più mantenere alle proprie dipendenze uno o più lavoratori assunti a tempo indeterminato per mancanza di occasioni di lavoro, può avviare una particolare procedura per la messa in disponibilità dei lavoratori interessati. Con essa vengono attivati da Forma.Temp servizi di formazione e misure di sostegno al reddito del lavoratore. Al lavoratore coinvolto nella procedura l'Agenzia "corrisponde in ogni caso un compenso pari a 850 euro mensili, al lordo delle ritenute di legge e comprensivo del Tfr, per la durata di sei o sette mesi".

Nell'intento di valorizzare la continuità della prestazione presso il medesimo utilizzatore, il CCNL dispone inoltre che maturino gli scatti di anzianità in caso di rinnovo della missione. Riprendendo la clausola sociale prevista da alcuni contratti del settore dei servizi, nel CCNL in esame vi è l'impegno delle Agenzie di Lavoro a mantenere l'occupazione dei lavoratori somministrati nel caso di cambio di Agenzia in un appalto pubblico.

L'art. 51 del nuovo CCNL ha l'ambizione di offrire a lavoratori ed utilizzatori la somministrazione a tempo determinato come forma di lavoro alternativa rispetto ad altre forme flessibili che non sono in grado di assicurare altrettante protezioni ai lavoratori ed altrettante modalità di utilizzo semplificato ai datori di lavoro (si fa riferimento esplicito al lavoro intermittente, ripartito, a progetto, occasionale o accessorio). A tal fine, in via sperimentale, vengono individuati alcuni settori produttivi (Turismo, Grande distribuzione, Logistica, Alimentare , Agricoltura, TLC e Servizi alla Persona) caratterizzati dalla modulazione flessibile della prestazione; in questi settori possono essere stipulati contratti di lavoro in somministrazione a tempo determinato della durata minima di tre mesi nel rispetto del principio di parità di trattamento retributivo e secondo quanto previsto dalla contrattazione collettiva applicata dall'utilizzatore, garantendo al lavoratore una retribuzione minima pari al 25 % su base mensile dell'orario di lavoro normale (a tempo pieno) applicato presso l' azienda utilizzatrice. È una "via contrattuale alla flexicurity", in cui la somministrazione si offre come forma di lavoro che porta in dote flessibilità ma anche consistenti livelli di protezione sociale (o, perlomeno, livelli non assicurati da altre forme di lavoro).

Tra le altre disposizioni di rilievo vanno segnalate quelle che disciplinano l'indennità di disponibilità da riconoscere ai lavoratori somministrati a tempo indeterminato (per compensare i periodi "vuoti" tra una missione e l'altra, in misura pari a 750 euro mensili) e, soprattutto, l'indennità in caso di mancata occasione di lavoro (in misura pari a 850 euro mensili) che affronta, in maniera originale, il problema dei lavoratori somministrati a tempo indeterminato per i quali l'Agenzia non abbia più missioni da offrire.

Merita attenzione anche la parte dedicata al welfare; essa è risultata particolarmente innovativa tanto da aver prefigurato misure ed interventi poi fatti propri da altri contratti collettivi. Le parti sociali si avvalgono delle strutture bilaterali di settore (Ebitemp e Forma.Temp) per erogare prestazioni (aggiuntive o integrative) rispetto alle protezioni sociali assicurate dallo Stato. Ad esempio, sono previste prestazioni da parte di Ebitemp in caso di maternità (euro 2250) e per l'asilo nido (100 euro mensili), oltre a prestazioni sanitarie integrative.

Forma.Temp, invece, promuove l'offerta di formazione professionale e misure di sostegno al reddito in caso di disoccupazione.

Anche la contrattazione collettiva aziendale ha prestato adeguata attenzione alla materia in esame. Il recente Rapporto 2017 dell'Osservatorio sulla contrattazione collettiva di secondo livello (OCSEL)[27] mette in evidenza come il tema della somministrazione di lavoro sia presente in numerose intese a livello aziendale. Dall'analisi comparata dei 2.094 accordi aziendali decentrati registrati da tale Osservatorio per gli anni 2015-16 risulta infatti che il 20% degli accordi che contengono disposizioni in materia di "Mercato del lavoro" hanno regolamentato anche il ricorso alla somministrazione di lavoro.

Quanto ai contenuti degli Accordi, va detto che le disposizioni contrattuali censite mettono in luce un'ampia gamma di scelte a dimostrazione della duttilità della contrattazione di secondo livello. Ad esempio, sui limiti quantitativi riguardanti il ricorso alla somministrazione a tempo determinato sono rinvenibili negli Accordi percentuali assai diversificate (si va da un minimo del 10% ad un massimo del 35%, da calcolarsi sulla media annuale dell'organico indeterminato e sulla media ponderata dei periodi di occupazione dei lavoratori somministrati). Sono presenti anche disposizioni tendenti a circoscrivere il ricorso alla somministrazione ad alcune ipotesi predeterminate (ad es. in occasione di picchi produttivi o di avvio di nuove lavorazioni, oppure per la sostituzione di lavoratori con conservazione del posto; in alcuni Accordi si precisa che il ricorso alla somministrazione è da intendersi escluso nelle attività a carattere stagionale). Risultano molto diffuse anche disposizioni che fissano la durata massima del contratto e la sua scansione temporale.

Come ci si poteva attendere, ricorrono spesso disposizioni volte a promuovere il reimpiego degli stessi lavoratori con contratto di somministrazione (ad es. è riconosciuta priorità ai lavoratori che abbiano maturato una maggiore anzianità aziendale, per le stesse mansioni) o la loro stabilizzazione (affermando il diritto dei lavoratori sommini-

[27] Cfr. Rapporto OCSEL 2017 sulla contrattazione collettiva di secondo livello negli anni 2015-2016, presentato a Roma 13 giugno 2017, CISL (in corso di pubblicazione).

strati alla precedenza nelle assunzioni da parte dell'utilizzatore). Né stupisce l'impegno a predisporre attività formative volte ad innalzare le competenze dei lavoratori somministrati, tracciando le linee di percorsi di graduale stabilizzazione.

Con riferimento agli aspetti riguardanti la retribuzione, colpisce la diffusa attenzione ad includere i lavoratori somministrati tra i beneficiari del Premio di Risultato (il tema è presente nel 18% dei 2094 contratti aziendali esaminati).

Come si può agevolmente notare da queste pur sintetiche informazioni, la contrattazione aziendale si dimostra una volta di più capace di cogliere le specificità dei diversi contesti produttivi e di plasmare le regole che disciplinano i rapporti di lavoro in relazione a tali specificità.

3.2. La disciplina del lavoro interinale in Francia, Germania e Spagna: un'analisi comparata.

Dopo l'esame della disciplina della somministrazione di lavoro in Italia può essere interessante effettuare un'analisi comparata della disciplina attualmente vigente in alcuni Paesi europei, al fine di evidenziarne l'evoluzione e le reciproche influenze.

3.2.1. I sistemi di autorizzazione delle Agenzie per il Lavoro

Come è noto, l'autorizzazione è un provvedimento della pubblica amministrazione diretto a rimuovere il divieto a svolgere l'attività di fornitura professionale di manodopera.

Il provvedimento di autorizzazione viene rilasciato a seguito di un procedimento amministrativo consistente in un controllo preventivo dei soggetti, basato sulla verifica del possesso di determinati requisiti stabiliti dal legislatore.

L'autorizzazione costituisce, di fatto, una barriera all'ingresso nello specifico mercato dei servizi per l'impiego, limitando i soggetti che possono operare nello stesso (Spattini e Tiraboschi 2015).

In Europa molti Paesi prevedono un regime autorizzatorio per lo svolgimento dell'attività di fornitura di manodopera (ad es. Germania, Italia, Spagna). L'elemento comune dei regimi autorizzatori è costituito da controlli preventivi sulle Agenzie per il rilascio dell'autorizzazione; essi si differenziano per i requisiti richiesti, determinando diverse livelli di severità dei controlli stessi.

Un caso particolare è costituito dalla Francia, poiché, come vedremo, non è prevista la richiesta di una autorizzazione, bensì una "dichiarazione" che l'Agenzia di Lavoro interinale rende all'autorità amministrativa.

Dall'analisi delle diverse regolamentazioni dei sistemi autorizzatori, risultano ricorrenti tra i requisiti richiesti: la prestazione di una garanzia finanziaria diretta ad assicurare la solvibilità dell'agenzia; la professionalità dei funzionari preposti all'erogazione dei servizi e l'esperienza nel settore; locali ed attrezzature adeguate; l'onorabilità della proprietà e/o dirigenza.

Francia

In Francia, l'Agenzia di Lavoro interinale ha come attività esclusiva la "messa a disposizione temporanea" di lavoratori per le imprese utilizzatrici (Art. L1251-2 Code du travail).

In deroga al principio di esclusività previsto dall'Art. L1251-2, le Agenzie di Lavoro interinale possono esercitare anche attività di collocamento privato (ai sensi dell'Art. L5321-1).

Il legislatore francese ha compiuto, dunque, una scelta intermedia, ossia non ha previsto il rilascio di una autorizzazione per le agenzie che intendono svolgere l'attività di fornitura di manodopera, ma ha richiesto una "dichiarazione di inizio attività" resa all'autorità amministrativa competente, senza prevedere controlli preventivi sulle agenzie (Art. L1251-45). Per l'inizio effettivo dell'attività, l'agenzia deve attendere il visto dell'autorità competente[28].

Per assicurare la loro solvibilità, le Agenzie di Lavoro interinale devono fornire una garanzia finanziaria (per il pagamento degli stipendi e dei loro accessori, delle indennità e dei contributi obbligatori dovuti agli istituti previdenziali o alle istituzioni sociali), insieme alla dichiarazione, calcolata in percentuale del fatturato anno dell'impresa e non può essere inferiore ad un minimo stabilito annualmente con decreto[29].

Le Agenzie di Lavoro interinale devono inoltre inviare al servizio per l'impiego (Pole-emploi) una relazione contenente le informazioni relative a tutti i "contratti di missione" (Art. L1251-46).

[28] Tale dichiarazione è da effettuarsi anche nei casi di apertura, spostamento o chiusura di filiali ed in caso di cessazione dell'attività.
[29] Art. L1251-49.

Germania

In Germania le Agenzie di Lavoro interinale presentano istanza di autorizzazione per lo svolgimento dell'attività di fornitura di manodopera all'Agenzia federale del lavoro (*Bundesagentur für Arbeit*) che è competente per il rilascio ed i relativi controlli.

Alle Agenzie è richiesto il pagamento di un corrispettivo adeguato.

L'autorizzazione ha validità annuale ed è rinnovabile (§ 2 AUG). Dopo tre anni di attività continuativa da parte dell'agenzia l'autorizzazione è rilasciata a tempo indeterminato.

Non sono individuati requisiti particolarmente stringenti per la concessione dell'autorizzazione, ma sono indicati i casi in cui essa deve essere negata o revocata (in caso di: violazione delle leggi in materia di previdenza sociale, di sicurezza sul luogo di lavoro e degli obblighi stabiliti dal diritto del lavoro, con particolare riguardo alle disposizioni sul lavoro tramite agenzia).

Le agenzie sono, inoltre, obbligate a comunicare all'Agenzia federale del lavoro le informazioni riguardanti le missioni, in particolare: i dati anagrafici del lavoratore inviato in missione; la mansione svolta; l'inizio e la durata della fornitura. Inoltre, mediante un rapporto biennale devono essere comunicati il numero dei lavoratori, missioni ed imprese utilizzatrici.

Spagna

Per svolgere l'attività di fornitura di manodopera in Spagna è necessario che le agenzie siano in possesso di una autorizzazione amministrativa.

Le imprese di lavoro interinale sono quelle la cui attività fondamentale è quella di mettere a disposizione di un'impresa utilizzatrice lavoratori con contratto interinale assunti per la stessa. Le imprese di lavoro interinale possono agire come agenzie di collocamento quando possiedono i requisiti stabiliti nel testo rivisto dalla Legge sull'occupazione (*Ley de Empleo*). Esse possono anche sviluppare la formazione per le qualifiche professionali, nonché la consulenza nell'ambito delle risorse umane.

L'autorizzazione viene concessa all'impresa di lavoro interinale qualora siano soddisfatti i seguenti requisiti: la disponibilità di una struttura organizzativa adeguata, le garanzie finanziarie, l'oggetto sociale esclusivo (fatta salva la possibilità di agire come agenzia di collocamento o svolgere attività di formazione o consulenza consentita), l'adempimento degli obblighi relativi al pagamento delle retribuzioni ed al versamento dei contributi previdenziali.

3.2.2. Condizioni di ricorso al lavoro tramite agenzia

Negli ordinamenti considerati sono definite le ipotesi consentite e/o vietate di ricorso al lavoro interinale, individuate rispetto ai settori merceologici o di attività, alle tipologie di prestazioni lavorative e/o alle mansioni, alle motivazioni e causali del ricorso.

Francia

In Francia il ricorso alla fornitura di manodopera è possibile soltanto per l'esecuzione di un «lavoro specifico e temporaneo, definito "missione"» (Art. L1251-6), e limitatamente ai casi tipizzati dal codice del lavoro. In particolare, tra le ipotesi espressamente individuate ricorrono:

- la sostituzione di un lavoratore in caso di: assenza; passaggio provvisorio a tempo parziale; sospensione del rapporto di lavoro; dimissioni precedenti la prevista soppressione del posto di lavoro; attesa della presa di servizio effettivo di un lavoratore assunto a tempo indeterminato per la sostituzione;
- l'aumento temporaneo dell'attività d'impresa;
- le attività a carattere stagionale (indicate puntualmente dall'Art. L1242-2) o le attività in alcuni settori individuati per decreto o accordo/contratto collettivo in cui non si ricorre al contratto di lavoro a tempo indeterminato in ragione della natura dell'attività esercitata e della caratteristica temporanea di questi lavori;
- la sostituzione di un responsabile di un'impresa artigianale, industriale o commerciale, di una persona che esercita una libera professione, di un suo congiunto che partecipa effettivamente alla attività dell'impresa a titolo professionale e abituale oppure un associato non dipendente di società di professionisti;
- la sostituzione del responsabile di una azienda agricola, della pesca marittima, di un collaboratore familiare, di un socio dell'impresa o di un loro familiare che partecipa effettivamente all'attività agricola o dell'impresa (Art. L1251-6).

Inoltre, è possibile il lavoro tramite agenzia quando esso consenta:

- l'inserimento nel mercato del lavoro di soggetti disoccupati con particolari difficoltà sociali o professionali;
- il completamento del percorso formativo del lavoratore, tramite un periodo di formazione sul lavoro;
- la formazione professionale nell'ambito dell'apprendistato per l'ottenimento di una qualifica professionale con diploma o titolo professionale (registrato nel repertorio nazionale delle certificazioni professionali) (Art. L1251-7).

Germania

La legislazione tedesca non limita il ricorso al lavoro tramite agenzia a casi o ragioni specifiche, salvo i divieti espressi (vedi oltre).

Spagna

In Spagna, il ricorso al lavoro tramite agenzia era possibile soltanto nei casi tassativamente previsti dalla legge. Recentemente la norma è stata modificata, prevedendo come ipotesi consentite le stesse individuate per la stipulazione di un contratto a tempo determinato. In particolare: per realizzare un'opera o un servizio determinato con esecuzione limitata nel tempo; per fronteggiare necessità produttive contingenti (accumulo di compiti, picco di ordinativi); per sostituire lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto di lavoro; per coprire temporaneamente un posto di lavoro stabile per la durata del processo di selezione o promozione del personale; nelle stesse circostanze e alle stesse condizioni e requisiti in cui l'azienda utilizzatrice potrebbe stipulare un contratto formativo (*contrato de trabajo en prácticas, contrato para la formación y el aprendizaje*, ai sensi dell'art. 11 Statuto dei lavoratori) o primo contratto di impiego dei giovani.

3.2.3. Divieti di ricorso al lavoro tramite agenzia

Le restrizioni ed i divieti previsti dalle legislazioni di diversi Paesi dipendono dal permanere di una certa diffidenza verso questa forma di lavoro, anche se nel tempo, con il progressivo affermarsi della fattispecie, si è osservata una loro progressiva riduzione.

Il settore in cui è limitato il lavoro tramite agenzia è l'edilizia (Germania).

Limitazioni sono inoltre previste per l'esecuzione di prestazioni di lavoro che richiedono una sorveglianza medica speciale o per lavori particolarmente pericolosi (Francia e Spagna), o comunque presso imprese che non dimostrino di avere rispettato le disposizioni stabilite dalla disciplina in materia di tutela della salute e sicurezza (Italia).

Più diffuse sono le limitazioni dettate da esigenze di ordine pubblico o di tutela dei lavoratori. Sono da ricondurre a questa categoria i numerosi divieti di fornitura di manodopera presso unità produttive o stabilimenti in cui siano intervenuti, entro un certo lasso di tempo, licenziamenti per "motivi economici" (Francia, Italia, Spagna), che abbiano riguardato lavoratori adibiti alle mansioni cui si riferisce la fornitura stessa (Francia, Italia) o in cui sia operante, sempre con riferimento alle mansioni interessate dalla fornitura, una sospensione del rapporto ovvero una riduzione dell'orario di lavoro in funzione di tutela dei livelli occupazionali e con diritto al trattamento di integrazione salariale (Francia, Italia).

Francia

Nell'ordinamento francese, ampia è la casistica di divieti posti alla fornitura di manodopera.

Innanzitutto, il codice del lavoro vieta il ricorso al lavoro tramite agenzia per la sostituzione di lavoratori in sciopero. Altri divieti sono posti con riferimento all'esecuzione di lavori particolarmente pericolosi o soggetti a controlli medici. È, inoltre, vietato ricorrere alla fornitura di personale per sostituire il medico competente per il servizio di sorveglianza medica (Art. L1251-10).

Ulteriore divieto all'utilizzo della fornitura di manodopera è imposto nei sei mesi successivi a un licenziamento per motivi economici, nel caso di ricorso per picchi temporanei di attività, comprese le commesse occasionali ed a durata definita che non rientrano nell'ordinaria attività dell'impresa.

Tuttavia, l'utilizzo del lavoro tramite agenzia resta possibile se il contratto di missione non supera i tre mesi e non è prorogabile oppure nel caso di una commessa eccezionale destinata all'esportazione che richiede mezzi qualitativi e quantitativi straordinari per l'impresa. In quest'ultima circostanza, il ricorso è tuttavia subordinato alla informazione e consultazione del comitato aziendale (art. L1251-9).

Germania

In Germania le limitazioni all'utilizzo della fornitura di manodopera, come anticipato, sono poste nell'ambito del settore edile. Al di fuori di queste, non è vietato neppure il ricorso per la sostituzione di lavoratori in sciopero, anche se il lavoratore tramite agenzia può rifiutarsi di svolgere la sua prestazione per un utilizzatore presso cui sia in atto un'astensione collettiva dal lavoro (§ 11, co. 5, AÜG) (Del Conte et al 2015).

Spagna

Anche la legislazione spagnola prevede il divieto di fornitura di manodopera per la sostituzione di lavoratori in sciopero nell'impresa utilizzatrice, oltre che per lo svolgimento di lavori particolarmente pericolosi per la salute e sicurezza del lavoratore. Costituisce, inoltre, un'ipotesi vietata la fornitura di personale ad un'impresa utilizzatrice che nei 12 mesi immediatamente precedenti abbia soppresso i posti di lavoro che intende affidare ai lavoratori tramite agenzia, con licenziamento illegittimo o nel caso in cui la risoluzione del contratto di lavoro sia fondato su una violazione del contratto da parte del datore di lavoro oppure su licenziamenti collettivi e per ragioni oggettive, ad eccezione della forza maggiore. Ugualmente è fatto divieto di cedere manodopera ad altre agenzie di lavoro interinale.

3.2.4. Il contratto di fornitura di manodopera: requisiti e contenuti

Il contratto di fornitura di manodopera viene stipulato dall'agenzia di lavoro interinale e dall'impresa utilizzatrice.

La forma scritta per il contratto commerciale di fornitura di manodopera è obbligatoria in: Francia, Germania, Italia e Spagna.

Con riferimento alla durata di tale contratto, gli ordinamenti che prescrivono la temporaneità della fornitura di lavoro sono quelli di Francia e Spagna.

Francia

In Francia il contratto di fornitura di lavoro (*Contrat de mise à disposition*) stipulato dall'Agenzia di Lavoro interinale e dall'impresa utilizzatrice, avente ad oggetto la messa a disposizione di un lavoratore nei confronti di un'impresa utilizzatrice, deve essere redatto in forma scritta e deve essere stipulato entro e non oltre due giorni lavorativi successivi all'effettiva messa a disposizione del lavoratore (Art. L1251-42).

In tale contratto, devono essere indicati: il caso specifico di ricorso al lavoro tramite agenzia, in particolare, in caso di ragioni sostitutive deve essere indicato il nome e la qualifica del lavoratore sostituito; la durata della fornitura (o termine della missione); la previsione espressa dell'eventualità di una modifica della durata iniziale della fornitura; le caratteristiche particolari della missione e le condizioni contrattuali (la qualifica professionale, luogo ed orario di lavoro); la natura delle dotazioni individuali di protezione; l'importo della retribuzione dovuta con le sue diverse componenti, tenendo in considerazione quella cui avrebbe diritto un lavoratore assunto con la stessa qualifica presso l'utilizzatore (Art. L1251-43).

Per quanto riguarda la durata, il legislatore francese fissa in generale la durata massima della missione (del contratto di missione) in 18 mesi (compresi i rinnovi; il contratto di missione è rinnovabile due volte per una durata determinata). Esistono però alcune eccezioni: la durata è limitata a 9 mesi in caso di attesa della presa di servizio di un dipendente assunto con contratto a tempo indeterminato o quando l'oggetto del contratto consiste nella realizzazione di lavori urgenti per misure di sicurezza. La durata massima può arrivare a 24 mesi in caso di: dimissioni del lavoratore precedenti la prevista soppressione del posto di lavoro; missione effettuata all'estero o commessa eccezionale destinata all'esportazione che richiede mezzi di implementazione qualitativi e quantitativi straordinari per l'impresa (in quest'ultimo caso la durata iniziale del contratto non può essere inferiore a 6 mesi) (Art. L1251-12).

Inoltre, la durata del contratto è prevista in 36 mesi in caso di formazione in apprendistato, in modo tale che la durata del contratto sia uguale alla durata della formazione.

La durata del contratto di missione non può essere determinata con precisione nel caso in cui la fornitura avvenga per la sostituzione di un lavoratore assente; in tal caso il termine coincide con il ritorno al lavoro del lavoratore sostituito, entro comunque i termini di durata massima stabiliti dal codice.

Germania

Anche in Germania il contratto di fornitura di lavoro tra l'Agenzia di Lavoro interinale e l'utilizzatore richiede la forma scritta (§ 12, co. 1, AÜG). L'agenzia deve precisare nel contratto di essere in possesso dell'autorizzazione necessaria per lo svolgimento dell'attività di fornitura di manodopera. Devono, inoltre, essere indicati: la mansione che il lavoratore tramite agenzia dovrà svolgere per l'utilizzatore e la qualifica professionale richiesta, nonché le condizioni di lavoro, compresa la retribuzione (applicabili se il lavoratore fosse assunto direttamente dall'utilizzatore).

La fornitura di manodopera, inizialmente, era prevista soltanto a tempo determinato; successivamente la durata massima è stata progressivamente aumentata (dagli originari 3 mesi a 24 mesi). La riforma *Hartz* del mercato del lavoro (dal 1° gennaio 2003), come evidenziato dalla dottrina, ha ampliato le possibilità di ricorso alla somministrazione di lavoro (riducendo o sopprimendo i divieti precedentemente esistenti) fino alla legalizzazione della fornitura di manodopera a tempo indeterminato (Spattini 2014)[30].

In Germania, a seguito del Patto di coalizione siglato il 16 dicembre 2013 da CDU, CSU e SPD, diretto ad individuare gli obiettivi principali dell'attività di Governo, sono stati previsti alcuni interventi anche in materia di lavoro interinale ([31]).

Tra le principali modifiche alla disciplina del lavoro interinale (modifiche da applicarsi a partire dal 1° aprile 2017) vi è l'introduzione di un limite di durata massima della missione del lavoratore interinale pari a 18 mesi presso la stessa impresa utilizzatrice (salvo deroghe della contrattazione collettiva).

Spagna

Il contratto di fornitura di manodopera (*Contrato de puesta a disposición*) in Spagna

[30] Si veda anche Weidemann (2014).
[31] Il d.d.l. è stato approvato dal *Bundesrat* in data 25.11.2016, dopo l'approvazione da parte del *Bundestag*.

deve essere redatto in forma scritta e deve contenere: i dati identificativi dell'Agenzia di Lavoro interinale e dell'impresa utilizzatrice; la ragione di ricorso al lavoro tramite agenzia; il contenuto della prestazione lavorativa; i rischi specifici della mansione; la durata prevista del contratto; il luogo e l'orario di lavoro; il corrispettivo concordato; la retribuzione totale; il contratto collettivo applicabile all'impresa utilizzatrice.

La durata della fornitura deve essere a termine; tale durata massima dipende dalla ragione del ricorso al lavoro tramite agenzia, sulla base del rinvio alla normativa in materia di lavoro a termine. In caso di ricorso alla fornitura di manodopera per la realizzazione di un'opera o di un servizio specifici, la durata massima prevista è di tre anni (ed è prorogabile per ulteriori dodici mesi sulla base di un accordo collettivo), mentre è limitata a sei mesi in caso di ricorso diretto a far fronte ad esigenze produttive contingenti.

Nel caso di sostituzione di un lavoratore con diritto alla conservazione del posto, la durata dipenderà dal momento in cui il lavoratore riprenderà il suo posto di lavoro (e comunque al massimo corrisponderà al periodo entro cui sussiste il diritto alla conservazione del posto). È previsto un limite massimo di tre mesi se il contratto è concluso per coprire temporaneamente un posto di lavoro permanente per la durata del processo di selezione o di promozione del personale. Un massimo di 2 o 3 anni quando le modalità del contratto corrispondono a quelle del contratto per la formazione e l'apprendistato, nei termini disposti dall'art. 11 dello Statuto dei Lavoratori.

3.2.5. Il contratto di lavoro nell'ambito della fornitura di manodopera

La forma scritta del contratto di lavoro stipulato tra agenzia e lavoratore è prescritta negli ordinamenti di Francia, Germania (se previsto dal contratto collettivo del settore) e Spagna.

Nel caso in cui manchi la forma scritta del contratto di lavoro, in Germania, è previsto, a tutela del lavoratore, il rilascio da parte dell'agenzia di uno specifico documento contenente alcune informazioni ([32]).

Con riferimento alla tipologia del contratto di lavoro tra l'agenzia ed il lavoratore si possono evidenziare alcune differenze rispetto al passato ed in particolare non sono più così nette le differenze tra i due modelli distinti: quello francese caratterizzato da con-

[32] Tra le informazioni rientrano: dati identificativi dell'agenzia, compresi gli estremi dell'autorizzazione; importo dell'indennità di disponibilità; natura dell'attività che deve essere svolta dal lavoratore; inizio e durata del rapporto di lavoro; periodo di preavviso per la risoluzione del contratto; livello retributivo e importo della retribuzione; obblighi del datore di lavoro (agenzia) in caso di malattia, ferie e non occupazione del lavoratore; data e luogo della costituzione del rapporto; durata delle ferie spettanti nell'anno.

tratti di lavoro a tempo determinato (di breve durata) e quello tedesco con contratti di lavoro a tempo indeterminato.

Francia

In particolare, l'art. 56 LOI n. 2015-994 del 17 agosto 2015 (*Relative au dialogue social et à l'emploi*), ha disposto che un'Agenzia di Lavoro interinale possa concludere con il lavoratore un contratto a tempo indeterminato per l'esecuzione di missioni successive. Ciascuna missione è legata: 1) alla conclusione di un "contratto di messa a disposizione" tra l'Agenzia di Lavoro interinale e l'impresa utilizzatrice "cliente"; 2) una lettera di missione/lettera di incarico predisposta dall'Agenzia di Lavoro interinale.

La previsione di un contratto di lavoro a tempo indeterminato comporta periodi di esecuzione delle missioni e "periodi di pausa" tra una missione e l'altra[33].

Il contratto di lavoro a tempo indeterminato è redatto in forma scritta e deve contenere le seguenti informazioni: identità delle parti, il momento in cui il lavoratore deve essere disponibile durante i periodi di pausa, il perimetro della mobilità in cui eseguire le missioni, la descrizione dei compiti corrispondenti alle qualifiche del lavoratore, la durata del periodo di prova (se previsto), l'importo della retribuzione mensile minima garantita, l'obbligo di consegnare al lavoratore una lettera di missione per ciascuna delle missioni effettuate.

In deroga alla durata massima (fissata dall'art. L1251-12 del codice del lavoro) la durata totale della missione di un lavoratore assunto dall'Agenzia di Lavoro interinale con contratto di lavoro a tempo indeterminato non può superare i 36 mesi.

L'art. 56 LOI n. 2015-994 si applica ai contratti conclusi fino al 31 dicembre 2018; entro il 30 giugno 2018, il Governo presenta al Parlamento una relazione sulle condizioni di applicazione di tale disposizione e sulla sua eventuale stabilità.

In Francia, il contratto di lavoro tra l'agenzia e il lavoratore deve essere redatto in forma scritta (Art. L1251-16) e deve essere consegnato al lavoratore entro due giorni dall'inizio della missione (Art. L1251-17). Il codice del lavoro definisce le informazioni essenziali che devono essere contenute nel contratto[34].

[33] Questi periodi sono considerati come orario di lavoro effettivo per la determinazione del diritto alle ferie retribuite e di anzianità.

[34] Nel contratto di missione sono indicate: le clausole contenute nel contratto di fornitura; la qualifica di assunzione; le modalità di retribuzione e l'indennità "di fine missione"; la durata del periodo di prova; il rimpatrio a carico del datore di lavoro, nel caso di prestazione fuori dai confini nazionali (non si applica in caso di dimissioni del lavoratore); la denominazione e l'indirizzo del fondo pensione complementare e della cassa di previdenza.

Il contratto di lavoro può prevedere un periodo di prova, la cui durata è generalmente stabilita dai contratti collettivi di settore o aziendali. In mancanza, è stabilito che il periodo di prova non possa superare 2 giorni, se la durata del contratto è uguale o inferiore a un mese; 3 giorni, se il contratto dura tra uno e due mesi; 5 giorni per durate superiori ai 2 mesi (Art. L1251-14).

Il contratto di missione può essere rinnovato due volte, per un periodo determinato che sommato al termine iniziale non deve comunque eccedere le durate massime previste dall'art. L1251-12 (Art. L1251-35).

Germania

In Germania, con riferimento al contratto di lavoro stipulato tra agenzia e lavoratore, devono essere espressamente indicati: nome e indirizzo dell'agenzia; data e luogo del rilascio dell'autorizzazione ed amministrazione concedente; importo dell'indennità di disponibilità.

Relativamente al profilo della durata, in origine il contratto di lavoro doveva essere normalmente a tempo indeterminato (anche se il primo contratto concluso tra l'agenzia ed il lavoratore poteva essere a tempo determinato e rinnovabile); dal 1° gennaio 2003 sono stati eliminati tali limiti ed i lavoratori possono essere assunti a tempo determinato per il periodo di missione presso l'impresa utilizzatrice (Spattini 2014).

Spagna

In Spagna, il contratto di lavoro tra l'agenzia e il lavoratore può essere a tempo indeterminato o determinato, per una durata coincidente con la missione; deve essere redatto in forma scritta ed inviato al Servizio Pubblico per l'Impiego entro 10 giorni lavorativi dalla sottoscrizione.

Il contratto di lavoro a tempo determinato, in coincidenza con il contratto di messa a disposizione, contiene almeno i seguenti dati: identificazione delle parti contraenti; causa del contratto di messa a disposizione; contenuto della prestazione di lavoro; rischi professionali del posto di lavoro; durata prevista del contratto di lavoro; luogo ed orario di lavoro; corrispettivo pattuito; contratto collettivo applicabile all'Agenzia di Lavoro interinale ed all'impresa utilizzatrice.

Le imprese di lavoro interinale possono anche concludere contratti di formazione ed apprendistato con i lavoratori da mettere a disposizione delle imprese utilizzatrici, secondo la normativa che disciplina tali contratti.

Quando il lavoratore è assunto a tempo indeterminato, gli sarà consegnato un ordine di servizio per ciascuna missione indicante: identificazione dell'impresa utilizzatrice presso cui deve prestare servizio; causa del contratto di messa a disposizione; contenuto del lavoro; rischi professionali; luogo ed orario di lavoro.

3.2.6. Ripartizione degli obblighi tra fornitore di manodopera ed utilizzatore

In tutti gli ordinamenti esaminati, viene riconosciuto come datore di lavoro l'agenzia di fornitura di manodopera, a cui compete la responsabilità per i profili retributivi e contributivi, in regime di solidarietà con l'utilizzatore.

Per quanto riguarda il profilo della sicurezza nei luoghi di lavoro, è l'agenzia in generale ad essere responsabile, ma per gli aspetti di dettaglio relativi alle attività specifiche è l'utilizzatore che diventa responsabile (Francia e Italia).

L'utilizzatore esercita nei confronti del lavoratore interinale il potere direttivo ed organizzativo.

Francia

In Francia è l'agenzia che, in qualità di datore di lavoro, eroga le retribuzioni e versa i contributi previdenziali. Essa, inoltre, è responsabile della salute e sicurezza del lavoratore sul luogo di lavoro e degli eventuali danni provocati dal lavoratore a terzi.

L'utilizzatore è responsabile delle condizioni di lavoro come previsto da leggi, regolamenti e contratti collettivi con riferimento a: orario di lavoro, lavoro notturno, riposo settimanale, ferie, applicazione delle misure a tutela del lavoro delle donne, dei minori e dei giovani lavoratori (Art. L1251-21). Inoltre, anche se la tutela della salute e sicurezza spetta in generale all'Agenzia di Lavoro interinale, l'utilizzatore deve fornire gli strumenti di protezione individuale (Art. L1251-23) ed è responsabile in caso di svolgimento di una mansione soggetta a sorveglianza medica speciale (Art. L1251-22).

L'impresa utilizzatrice è responsabile in solido con l'Agenzia di Lavoro interinale in caso di mancato versamento delle retribuzioni e dei contributi dovuti.

Germania

In Germania, l'utilizzatore è tenuto a comunicare all'agenzia le eventuali particolarità della mansione che deve essere svolta dal lavoratore in missione, la qualifica professionale eventualmente necessaria, le principali condizioni di lavoro, comprese quelle

retributive. È responsabile nei confronti del lavoratore della tutela della salute e sicurezza sul luogo di lavoro e deve informarlo dei pericoli relativi alla mansione svolta e delle misure da adottare, nonché dei dispositivi di protezione individuali.

Il fornitore e l'utilizzatore sono responsabili in solido nei confronti del prestatore di lavoro per la corresponsione della retribuzione e per il versamento contributi sociali.

Spagna

Anche in Spagna il fornitore di manodopera è il datore di lavoro del lavoratore tramite agenzia. L'articolo 1, comma 2 dello Statuto dei lavoratori specifica, infatti, che è "datore di lavoro" anche chi assume un lavoratore per metterlo a disposizione di un'impresa utilizzatrice. L'agenzia è direttamente responsabile degli obblighi a carico del datore di lavoro sanciti dalle disposizioni generali e speciali della legislazione.

La responsabilità dell'utilizzatore sorge solo quando la legge esplicitamente lo preveda.

L'utilizzatore esercita il potere direttivo per il periodo in cui il lavoratore presta la sua attività presso l'azienda utilizzatrice; in caso di violazione da parte del lavoratore dei doveri contrattuali, l'utilizzatore potrà informare l'agenzia che potrà esercitare il potere disciplinare.

L'utilizzatore, inoltre, è responsabile degli obblighi in materia di salute e sicurezza. Egli deve informare il lavoratore dei rischi specifici connessi alla sua mansione, nonché fornire i dispositivi di protezione.

L'agenzia e l'utilizzatore sono solidalmente responsabili delle obbligazioni retributive nei confronti del lavoratore.

3.2.7. Retribuzione e parità di trattamento

A seguito dell'approvazione della Direttiva europea n. 104 del 2008, la determinazione del trattamento economico del lavoratore tramite agenzia è da ricondurre all'applicazione del principio di parità di trattamento rispetto al lavoratore che svolge analoghe mansioni alle dipendenze dell'utilizzatore.

Prevedono espressamente il principio di parità di trattamento: Francia, Germania, Italia e Spagna.

Francia

In Francia, il parametro di riferimento del trattamento retributivo è costituito dalla retribuzione percepita dai lavoratori dell'impresa utilizzatrice che svolgono le stesse mansioni. I lavoratori tramite agenzia beneficiano quindi della parità di trattamento rispetto ai lavoratori dell'utilizzatore.

Inoltre, il lavoratore tramite agenzia ha diritto a due differenti indennità al termine di ogni missione. L'indennità di fine missione è destinata a compensare la precarietà della posizione del lavoratore e corrisponde ad un importo non inferiore al 10% del totale lordo della sua retribuzione (elevabile da accordi collettivi). A questa si aggiunge un'indennità di compensazione delle ferie maturate e non godute, proporzionale alla durata della missione; anche in questo caso l'indennità non può essere inferiore al 10% del totale lordo della retribuzione (Art. L1251-19).

La parità di trattamento tra il lavoratore tramite agenzia ed i lavoratori dipendenti diretti dell'utilizzatore riguarda non soltanto il trattamento economico e normativo, ma anche altri diritti o servizi riconosciuti ai lavoratori a livello aziendale (ad esempio: il trasporto collettivo, la mensa o il ticket restaurant, l'abbigliamento da lavoro, ecc.).

Germania

Anche in Germania, dall'entrata in vigore delle leggi *Hartz*, è previsto l'obbligo di garantire ai lavoratori tramite agenzia gli stessi livelli retributivi e normativi dei lavoratori dipendenti.

I lavoratori tramite agenzia hanno diritto all'indennità di disponibilità per i periodi durante i quali sono alle dipendenze dell'agenzia, ma non sono in missione presso un'impresa utilizzatrice.

Spagna

In Spagna, i lavoratori tramite agenzia godono delle stesse condizioni contrattuali essenziali (remunerazione, orario di lavoro, straordinari, riposi giornalieri, lavoro notturno, ferie) che spetterebbero in caso di assunzione diretta da parte dell'impresa utilizzatrice per svolgere la stessa mansione.

Ugualmente, si applica la parità di trattamento anche in materia di maternità e di lavoro dei minori.

Se il contratto di lavoro stipulato tra l'Agenzia di Lavoro interinale e il lavoratore è a

tempo determinato, quest'ultimo avrà diritto a un'indennità di fine missione, corrispondente alla retribuzione calcolata nella misura di dodici giorni per ogni anno di servizio.

3.2.8. Promozione dell'accesso all'occupazione stabile

Il lavoro tramite agenzia può essere considerato una delle vie di accesso al lavoro stabile.

Le legislazioni nazionali hanno introdotto disposizioni dirette a non ostacolare questa opportunità.

Lo strumento più comune è il divieto di clausole che impediscano l'assunzione del lavoratore in missione da parte dell'impresa utilizzatrice (Francia, Germania, Italia), per garantire anche l'interesse dell'Agenzia di Lavoro interinale alla fidelizzazione è prevista una deroga nel caso in cui sia garantita al lavoratore un'adeguata indennità (Spagna).

In alcuni ambiti nazionali (Francia, Germania), è previsto un preciso obbligo in capo all'impresa utilizzatrice di comunicare ai lavoratori tramite agenzia presenti in azienda i posti vacanti.

Francia

Nell'ordinamento francese, a tutela della possibilità di un accesso stabile nel mercato del lavoro da parte del lavoratore tramite agenzia, è prevista la nullità di ogni clausola che impedisca al lavoratore di poter essere assunto presso l'utilizzatore alla scadenza della missione (Art. L1251-44).

In questa prospettiva, inoltre, il codice del lavoro specifica che l'utilizzatore deve portare a conoscenza dei lavoratori tramite agenzia i posti vacanti al suo interno.

In deroga alla disciplina generale è prevista la possibilità di un recesso anticipato con preavviso nel caso in cui il lavoratore riceva un'offerta per un lavoro a tempo indeterminato.

Germania

Anche in Germania sono nulli gli accordi tra agenzia ed utilizzatore diretti ad impedire, a quest'ultimo, l'assunzione del lavoratore tramite agenzia al termine della missione.

Inoltre, per promuovere l'accesso ad un lavoro stabile dei lavoratori presso l'utilizzatore, è previsto che i lavoratori siano informati sui posti di lavoro eventualmente vacanti nell'ambito dell'impresa utilizzatrice.

Spagna

Sempre con l'obiettivo di favorire l'accesso del lavoratore tramite agenzia ad un'occupazione stabile, in Spagna è considerata nulla qualsiasi clausola che vieti all'utilizzatore di assumere il lavoratore alla fine della missione.

3.2.9. Formazione

La formazione professionale è considerata un importante strumento per rafforzare la posizione del lavoratore "interinale" sul mercato del lavoro. L'accrescimento delle conoscenze e delle competenze professionali costituisce il presupposto per nuove occasioni di impiego e per favorire l'accesso ad un lavoro stabile (Spattini e Tiraboschi 2015, Varesi 1994).

Francia

Con riferimento al profilo della formazione, in Francia è la contrattazione collettiva che garantisce ai lavoratori interinali l'accesso alla formazione professionale, attraverso fondi appositamente costituiti (*Fonds d'assurance formation du travail temporaire* - FAF-TT). Inoltre, è previsto l'obbligo di formazione per i lavoratori che svolgono attività pericolose.

Spagna

In Spagna, la formazione dei lavoratori tramite agenzia è in particolare erogata in funzione di prevenzione dei rischi per la salute e sicurezza. Inoltre, le agenzie sono obbligate ad accantonare una somma annuale corrispondente all'1% del monte salari da destinare alla formazione.

Germania

In Germania non vi sono disposizioni specifiche in merito alla formazione professionale dei lavoratori tramite agenzia; probabilmente ciò è da ricondurre al corposo ed efficace sistema di formazione professionale esistente nel Paese (sistema a cui concorrono le parti sociali, anche a livello aziendale).

3.2.10. Conclusioni

L'analisi comparata ci offre, a seguito di un lungo processo di avvicinamento, un panorama normativo largamente omogeneo.

Le profonde differenze che caratterizzavano gli ordinamenti nazionali negli anni '90 (si pensi alla forte caratterizzazione del modello tedesco sul contratto di lavoro interinale a tempo indeterminato e del modello francese sul contratto di lavoro a tempo determinato) sono state gradualmente superate.

A questo risultato ha certamente contribuito anche la Direttiva comunitaria del 2008.

Permangono comunque alcuni elementi distintivi (ad es. per quanto attiene la necessità o meno dell'autorizzazione della pubblica amministrazione per l'avvio dell'attività, l'individuazione o meno di casi o ragioni specifiche di ricorso al lavoro tramite agenzia, la previsione del contratto di fornitura di manodopera solo a tempo determinato o anche a tempo indeterminato).

Alla luce dell'analisi svolta nelle pagine precedenti, si può affermare che dalla comparazione della legislazione dei principali Paesi europei con la legislazione italiana emerge la salda collocazione della normativa italiana nel *mainstream* europeo.

CAPITOLO 4

La funzione economico-sociale delle Agenzie per il Lavoro: fornitrici di servizi (per l'impresa e per il lavoratore) e strumento di politica attiva del lavoro

4.1. L'introduzione nel nostro ordinamento del lavoro interinale: la rimozione del blocco normativo ed il prudente approccio della legge n. 196/1997

Nel 2017 ricorre il ventesimo anniversario del primo provvedimento legislativo che ha disciplinato nel nostro Paese il c.d. "lavoro interinale". La legge 24 giugno 1997, n. 196, superando le resistenze che avevano impedito a lungo l'introduzione nel nostro ordinamento dell'istituto, ha consentito a soggetti autorizzati l'esercizio dell'attività di "fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo".

Questa prima disciplina si è ispirata alla legislazione da tempo vigente in altri Paesi europei (in specie Francia, Germania, Belgio e Spagna) in un duplice senso: per un verso si può affermare che essa ha posto a disposizione del nostro sistema produttivo e dei nostri lavoratori uno strumento da tempo sperimentato in larga parte dell'Unione Europea (in proposito è opportuno ricordare che dei 12 Paesi al tempo appartenenti all'Unione, nel 1997 solo Italia e Grecia non avevano ancora una legge in materia di lavoro interinale); per altro verso, gli artt. 1-11 della citata legge n. 196/1997 non solo assicurano ai lavoratori le forme di protezione sociale tipiche del lavoro subordinato ma mutuano dalle esperienze più avanzate forme peculiari di protezione (si pensi alla istituzione di un apposito Fondo per la formazione professionale dei lavoratori temporanei, trasformato successivamente in Fondo per la formazione e l'integrazione del reddito dei lavoratori somministrati). Né va dimenticata la disposizione volta a precludere l'utilizzo improprio dell'istituto in esame: l'art. 4, al comma 1 impone di applicare al lavoratore temporaneo un trattamento non inferiore a quello cui hanno diritto i dipendenti di pari livello dell'impresa utilizzatrice.

In questo contesto, la funzione economico-sociale del lavoro interinale è stata ravvisata essenzialmente nella fornitura da parte dei soggetti autorizzati (le Agenzie) di prestazioni di lavoro temporaneo a datori di lavoro (imprenditori o non imprenditori, comprese le pubbliche amministrazioni).

Ciò sta ad indicare che la fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo rappresenta, in primo luogo, un servizio al datore di lavoro. L'intento principale è quello di soddisfare un bisogno aziendale provvisorio, imprevisto, estemporaneo, non programmato (quale può essere, ad esempio, una commessa inaspettata, un picco di attività produttiva, l'assenza improvvisa di un dipendente), ragionevolmente destinato ad esaurirsi in un arco di tempo limitato. In verità, la fornitura è l'esito di un insieme di servizi che vengono esternalizzati: il reclutamento, la selezione, l'eventuale formazione nonché la gestione amministrativa del rapporto di lavoro. Inoltre, è possibile che l'esperienza di lavoro interinale si riveli utile (all'utilizzatore ed anche al lavoratore), in una fase successiva al-

l'estinzione del contratto di lavoro somministrato, al fine di coprire un posto stabilmente vacante nella medesima azienda in cui si è svolta l'attività di lavoro interinale.

È opportuno ricordare, infine, che questi servizi sono totalmente a carico dell'utilizzatore delle prestazioni di lavoro temporaneo. Infatti, nel rispetto di quanto previsto dalla Convenzione OIL n. 181/1997, il decreto in esame vieta a chiunque di esigere o percepire compensi dal lavoratore per l'avviamento a prestazioni di lavoro temporaneo (v. art. 10, c. 4).

Così inquadrata, l'attività di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo è volta al soddisfacimento di competenze professionali richieste dal datore di lavoro. Il soggetto autorizzato alla fornitura "guarda al mercato del lavoro con l'occhio dell'utilizzatore".

Non va però dimenticato che il legislatore italiano, in armonia con la legislazione vigente in altri Paesi, già nella legge n. 196/1997 dà timidi segnali di concepire l'interinale anche come strumento di aiuto ai lavoratori che si trovano ai margini del mercato del lavoro o in disoccupazione. L'esistenza di un soggetto terzo che assume la titolarità del contratto di lavoro (interponendosi tra l'utilizzatore della prestazione lavorativa ed il lavoratore), la durata prevalentemente breve del contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo nonché l'aiuto derivante dall'offerta di attività formative, possono concorrere al superamento di resistenze ingiustificate e favorire l'inserimento al lavoro di soggetti considerati, in prima battuta, non appetibili dal mercato. È dunque ravvisabile un ulteriore obiettivo perseguito mediante l'introduzione del lavoro interinale: ampliare la gamma degli strumenti per promuovere l'inserimento o il reinserimento al lavoro di soggetti in difficoltà occupazionale o appartenenti a fasce deboli del mercato del lavoro. Questo obiettivo, in verità, è supportato debolmente dalla normativa in esame (v. l'art. 8, riguardante la promozione dell'impiego di lavoratori in mobilità mediante prestazioni di lavoro temporaneo). Del resto, come abbiamo visto nella parte seconda del presente Rapporto, anche la legislazione dei decenni successivi in materia di politiche attive del lavoro non ha concentrato l'attenzione sull'interinale (considerato solo uno dei servizi per l'impiego proficuamente utilizzabili). Anche la più compiuta normativa sul punto (l'art. 13 del d.lgs. n. 276/2003) si è rivelata inattuabile, sia nella formula che vedeva protagonisti i soggetti privati autorizzati alla fornitura di prestazioni di lavoro interinale, sia in quella finalizzata alla costituzione della c.d. Agenzia sociale (mediante una partnership tra Agenzie di interinale e istituzioni pubbliche).

A mutare la fisionomia del settore nel corso del tempo non è stata tanto l'evoluzione della disciplina del lavoro interinale, nemmeno dopo la trasformazione da attività di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo in attività di somministrazione di lavoro. Volendo cogliere i cambiamenti di maggiore rilievo si rivela più interessante l'analisi dell'evoluzione della disciplina dei soggetti autorizzati a svolgere tali attività. È un percorso che segue uno sviluppo non scontato, soprattutto se si tiene conto del punto di partenza.

Molti autori hanno sottolineato le restrittive condizioni poste dalla legge per il rilascio della autorizzazione ad operare nel settore, collocando il nostro ordinamento, se non tra quelli meno permissivi in assoluto, sicuramente tra quelli con un grado intermedio di vincoli. Questo atteggiamento era giustificato, oltre che dalla delicatezza della materia disciplinata (intermediazione di manodopera), anche dalla necessità di affrontare con prudenza e gradualità un tema oggetto di vivaci contrapposizioni politiche e sociali.

Ai fini del presente contributo va richiamata l'attenzione su una disposizione presente nella legge succitata che ha svolto un ruolo fondamentale, nella fase di avvio dell'esperienza italiana dell'interinale, nel circoscrivere l'azione dei soggetti autorizzati alla fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo: è la disposizione che, nell'individuare i requisiti necessari ai fini dell'ottenimento dell'autorizzazione, ha richiesto l'individuazione dell'attività di fornitura di lavoro temporaneo quale oggetto esclusivo della società da autorizzare (v. art. 2, c. 2, lett. a).

L'esclusività dell'oggetto sociale, insieme ed ancor più di altri requisiti richiesti (si pensi alla configurazione giuridica della società, all'ammontare del capitale sociale ed alle garanzie finanziarie, alla presenza distribuita in un ambito territoriale non inferiore a quattro regioni), è apparsa funzionale ad un rigoroso controllo (amministrativo ed anche sociale) dell'attività delle Agenzie. Simbolo di un preciso orientamento di politica legislativa, essa ha trovato conferma nello stesso anno nell'art. 10, c. 3 del d.lgs. n. 469/1997; nel disciplinare le attività di mediazione tra domanda ed offerta di lavoro, di ricerca e selezione del personale e di supporto alla ricollocazione professionale, il legislatore delegato ha subordinato la relativa autorizzazione al requisito della esclusività dell'oggetto sociale. Ne è scaturito un quadro normativo basato su soggetti monofunzionali e su quattro tipi di autorizzazioni distinte e non cumulabili, nemmeno parzialmente, dallo stesso soggetto: quella per la fornitura di lavoro temporaneo, quella per la mediazione tra domanda ed offerta di lavoro, quella per la selezione e ricerca di personale e quella per il supporto alla ricollocazione professionale.

In tal modo sono stati artificiosamente separati servizi intimamente connessi. Gli studiosi avevano avvertito della gracilità di questa scelta, segnalando che la mediazione tra domanda ed offerta di lavoro è nel codice genetico della fornitura di lavoro interinale e che, pertanto, qualunque tentativo di separare queste due funzioni o nuoce a entrambe o corre il rischio di incitare a comportamenti elusivi della norma. La scelta in favore della "esclusività dell'oggetto sociale" ha dunque limitato l'impatto di una delle più rilevanti novità di quella stagione legislativa: il superamento del c.d. monopolio pubblico del collocamento e l'apertura a soggetti privati dei servizi per l'impiego (includendo in tale categoria i quattro tipi di servizi sopra indicati).

Alcune società di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, in specie quelle di maggiori dimensioni, hanno reagito a questa scelta del legislatore mediante l'adozione di

un modello organizzativo complesso, riconducibile a quello delle "holding"; pertanto hanno "filiato" società separate e specializzate nei diversi tipi di servizi autorizzati.

Nonostante le remore segnalate, nel periodo 1997-2002 i soggetti autorizzati all'esercizio delle attività di fornitura di lavoro interinale e di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro hanno progressivamente sviluppato la loro attività ed hanno implementato un diffuso sistema privato di servizi per l'impiego, a partire dalle aree territoriali più dinamiche (v. i dati riportati nella prima parte del presente Rapporto).

4.2. Il d.lgs. n. 276/2003. Il superamento della esclusività dell'oggetto sociale e la preferenza del legislatore per soggetti polifunzionali

I soggetti autorizzati alla fornitura di lavoro interinale hanno vissuto una nuova fase a seguito dell'entrata in vigore del d.lgs. 10 settembre 2003, n. 276 (emanato in attuazione della legge-delega 14 febbraio 2003, n. 30). Il disegno di riforma va ben oltre alcune novità di tipo nominalistico che pur vanno segnalate (i soggetti autorizzati hanno assunto la denominazione di "Agenzie per il Lavoro" e l'attività di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo è stata denominata "attività di somministrazione di lavoro").

Nel commentare questa nuova normativa la dottrina, oltre a prendere atto della riconferma delle funzioni assegnate alle Province in materia di collocamento e servizi pubblici per l'impiego, ha unanimemente richiamato l'attenzione sulla volontà di procedere al riordino della presenza dei soggetti privati nel mercato dei servizi per l'impiego e di favorire l'ingresso nella fornitura di servizi per l'impiego di nuovi soggetti pubblici o del privato sociale.

A proposito di quest'ultimo punto si può affermare che l'elenco dei nuovi soggetti ammessi a chiedere l'autorizzazione per svolgere attività di intermediazione è apparso così ampio da apparire frutto, più che di una scelta razionale, quasi di un accorato ed emotivo appello a tutti i potenziali interessati.

L'obiettivo è stato perseguito agendo sui requisiti per l'autorizzazione allo svolgimento di tali servizi. Più precisamente sono stati istituiti "regimi particolari di autorizzazione" applicabili ai soggetti pubblici diversi dalle Province (ad es. scuole, Università, Comuni) ed a soggetti rientranti nell'area del c.d. privato-sociale (ad es. associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori, enti bilaterali, patronati, associazioni senza fini di lucro aventi per oggetto la tutela del lavoro). Il legislatore delegato, nell'intento di ampliare l'offerta di servizi per l'impiego, ha identificato, quindi, potenziali concorrenti rispetto ai soggetti autorizzabili ai sensi della normativa previgente.

Tralasciando l'autorizzazione di soggetti pubblici diversi dalle Province (forse il punto

meno felice della normativa in esame), possiamo affermare che questo disegno non ha trovato, almeno fino ad ora, adeguata corrispondenza nemmeno nei comportamenti degli attori sociali e che le aspettative del legislatore delegato (peraltro non nascoste, soprattutto nei confronti degli enti bilaterali) sono state largamente disattese.

Per quanto riguarda i soggetti privati autorizzati all'attività di somministrazione di lavoro, il d.lgs. n. 276/2003 ha modificato la disciplina della materia su aspetti di rilievo:

- la principale novità è rinvenibile nel superamento del requisito di esclusività dell'oggetto sociale, sostituito dal requisito di prevalenza dell'attività di somministrazione di lavoro (art. 5, c. 2, lett. f);
- connessa (sotto il profilo logico) alla modifica sopra indicata è l'automatica iscrizione delle Agenzie di somministrazione "generaliste" nelle altre sezioni dell'Albo delle Agenzie per il Lavoro e, dunque, l'automatica autorizzazione delle Agenzie di somministrazione ad offrire servizi di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro, di ricerca e selezione di personale e di supporto alla ricollocazione professionale (v. art. 4, c. 6, d.lgs. n. 276/2003). La stessa norma prevede, peraltro, che i soggetti autorizzati all'attività di intermediazione siano automaticamente ammessi all'attività di ricerca e selezione e di sostegno alla ricollocazione.

L'evidente predilezione della normativa previgente per soggetti monofunzionali è stata sostituita dall'altrettanto chiaro apprezzamento del d.lgs. n. 276/2003 per soggetti polifunzionali. Va segnalato, infine, che le ampie definizioni rivenibili all'art. 2, c. 1, ricomprendono espressamente nell'attività di "intermediazione", "selezione e ricerca" e "supporto alla ricollocazione", anche la realizzazione di interventi di formazione professionale finalizzati all'inserimento lavorativo: viene in tal modo allargata la gamma dei servizi che possono essere offerti dalle agenzie autorizzate.

L'esito di questo impianto normativo è la configurazione di agenzie private autorizzate polifunzionali, in grado di erogare molti dei servizi offerti (o che dovrebbero essere offerti) dalle strutture pubbliche di base (i centri per l'impiego) ma con un importante asset in più: la somministrazione.

Le innovazioni riguardanti l'offerta di servizi da parte di soggetti privati autorizzati, contrariamente a quanto accaduto per le modifiche volte a valorizzare il ruolo di soggetti pubblici diversi dalle Province e degli attori sociali, hanno avuto rilevanti effetti sullo sviluppo del sistema privato di servizi per l'impiego, favorendo, in particolare, il consolidamento dei soggetti meglio strutturati, come le Agenzie di somministrazione.

4.3. Il d.lgs. n. 276/2003 (segue). L'accreditamento e la facoltà riconosciuta ai soggetti autorizzati di partecipare alla rete dei servizi pubblici per il mercato del lavoro

La terza novità rinvenibile nel d.lgs. n. 276/2003 è data dalla più puntuale disciplina dell'istituto dell'accreditamento.

L'accreditamento è definito come «il provvedimento mediante il quale le Regioni riconoscono ad un operatore, pubblico o privato, l'idoneità ad erogare servizi al lavoro negli ambiti regionali di riferimento, anche mediante l'utilizzo di risorse pubbliche, nonché la partecipazione attiva alla rete dei servizi per il mercato del lavoro con particolare riferimento ai servizi di incontro tra domanda ed offerta». In altri termini, mediante l'accreditamento vengono identificati soggetti in possesso dei requisiti per essere potenziali affidatari da parte della pubblica amministrazione di attività rientranti nelle funzioni e nei compiti che essa è chiamata a svolgere in materia di servizi per l'impiego.

È dunque mediante l'accreditamento che il sistema pubblico di servizi per l'impiego si configura come sistema "misto" poiché a fianco delle strutture pubbliche (leggi Centri per l'impiego), possono essere chiamati ad operare soggetti privati o altri soggetti pubblici, nell'intento di ampliare l'offerta pubblica di "servizi per il lavoro".

Ne consegue che "accreditamento" ed "autorizzazione" svolgono funzioni molto diverse e conseguentemente dischiudono ai soggetti privati e pubblici interessati due orizzonti assai diversi. L'autorizzazione consente ai soggetti autorizzati di svolgere (solo) i servizi per l'impiego indicati dalla legge (somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione, supporto alla ricollocazione) su committenza dei datori di lavoro e dietro compenso da parte di questi ultimi; essa è fondamentalmente volta a rimuovere il divieto ad operare in tale ambito (tanto è vero che in mancanza della prescritta autorizzazione si incorre nelle sanzioni disposte dall'art. 18 del d.lgs. n. 276/2003).

L'accreditamento, invece, include il soggetto tra i potenziali affidatari di un'attività rientranti nel sistema pubblico di servizi per l'impiego. Si può agevolmente notare che in questa seconda ipotesi il committente dei servizi è la pubblica amministrazione, che individua partners idonei al fine di dare compiuta realizzazione alle attività programmate in sede regionale e provinciale.

L'accreditamento è funzionale alla costruzione di un sistema in cui gli operatori accreditati, diversamente dai soggetti autorizzati, svolgono un servizio pubblico; nella fattispecie in esame ricorrono infatti congiuntamente i due elementi essenziali che qualificano il servizio pubblico: le attività sono finalizzate al soddisfacimento degli interessi della collettività ed è rinvenibile uno specifico vincolo o collegamento organizzativo tra il gestore accreditato ed il soggetto pubblico.

Nella visione del legislatore delegato, l'organizzazione di una rete di qualificati operatori "adeguata per dimensione e distribuzione alla domanda espressa dal territorio" si fonda sulla rigorosa selezione dei partner della pubblica amministrazione; selezione operata, per l'appunto, mediante l'accreditamento.

L'accreditamento dei diversi soggetti (pubblici e privati) è stato affidato dal d.lgs. n. 276/2033 alle Regioni e Province autonome, nel rispetto dei principi fondamentali dettati dalla legislazione statale (v. art. 7).

Benché sia evidente, data la gracilità delle strutture pubbliche, l'importanza dell'accreditamento per rafforzare il sistema nazionale di servizi per l'impiego, va rilevata la scarsa attenzione a lungo manifestata dalla legislazione regionale in materia. Basti pensare che nel 2013, a dieci anni di distanza dal decreto in esame, solo poco più della metà delle Regioni aveva legiferato e reso effettivamente operativo l'accreditamento dei soggetti interessati. Non si tratta di pigrizia o dimenticanza; la valorizzazione dell'accreditamento (o la sua restrizione) è uno dei punti più delicati della disciplina della materia poiché investe il rapporto tra pubblico e privato e la costruzione (o meno) del "sistema misto" a cui si è fatto cenno in precedenza. Si può pertanto affermare che in alcune Regioni è emersa una precisa opzione di politica del diritto volta a manifestare il dissenso (mediante l'astensione dal legiferare in materia) rispetto agli orientamenti del d.lgs. n. 276/2003.

Le Regioni che, invece, hanno disciplinato l'accreditamento hanno optato in larga parte (con l'eccezione della Lombardia) per un modello di tipo cooperativo. Secondo questa impostazione la pubblica amministrazione, al fine di assicurare il buon funzionamento del sistema di servizi pubblici per l'impiego, eroga i propri servizi tramite strutture pubbliche (i Centri per l'impiego) e, ove necessario, acquista servizi (aggiuntivi o specialistici) da soggetti accreditati. Secondo una parte della dottrina le leggi regionali che si muovono in questa direzione farebbero però prevalere «un atteggiamento di tipo "protezionistico" nei confronti delle strutture pubbliche che scoraggia il ricorso alla collaborazione con i soggetti privati».

Ai nostri fini merita di essere segnalato anche il modello di tipo competitivo adottato dalla Regione Lombardia (v. L.R. Lombardia n. 22/2006), in cui, fatte salve alcune funzioni riservate alle strutture pubbliche, le risorse finanziarie disponibili sono utilizzate per attribuire ai cittadini in difficoltà occupazionale (suddivisi in determinate fasce) una "dote" per l'acquisto di servizi da soggetti pubblici (i Centri per l'impiego) o da soggetti privati accreditati.

Concludendo sul punto si può affermare che l'accreditamento è stato a lungo posto ai margini del sistema di servizi per l'impiego e non ha raggiunto gli obiettivi di potenzia-

mento complessivo di tale sistema. Un primo sussulto può essere registrato nell'esperienza di attuazione del Piano nazionale della c.d. Garanzia per i giovani (sostenuta da risorse finanziarie aggiuntive); esso ha previsto, tra l'altro, il coinvolgimento di soggetti accreditati nell'erogazione dei servizi previsti, determinando una più ampia diffusione dell'istituto. Ciò induce ad avanzare l'ipotesi che, per la costruzione del sistema misto, sia fondamentale il livello di risorse pubbliche investite nel settore. In generale, la scarsità di risorse porta i decisori politici a comportamenti difensivi delle strutture pubbliche (peraltro già fortemente penalizzate dai tagli ai bilanci delle Regioni e delle Province); maggiori disponibilità finanziarie sembrano rendere praticabile, anche nel modello definito cooperativo, l'effettiva apertura di un mercato dei servizi pubblici per il lavoro.

4.4. Il d.lgs. n. 276/2003 (segue). Agenzie di somministrazione ed inserimento al lavoro di soggetti svantaggiati

Come si è detto in precedenza, il legislatore delegato ha compiuto un tentativo, purtroppo un po' maldestro, di coniugare lavoro somministrato ed inserimento (o reinserimento) al lavoro di soggetti svantaggiati. L'art. 13 del d.lgs. n. 276/2003, ricalcando in parte esperienze straniere (ed in specie l'esperienza tedesca), consente ad agenzie autorizzate di procedere alla somministrazione di lavoratori svantaggiati in presenza di alcune condizioni:

- l'esistenza di un piano individuale di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro del soggetto svantaggiato, con interventi formativi idonei;
- il coinvolgimento di un tutore con adeguate competenze e professionalità;
- l'assunzione del lavoratore svantaggiato, da parte delle agenzie autorizzate alla somministrazione, con un contratto di durata non inferiore a 6 mesi.

Nel caso in cui i contratti di assunzione abbiano durata non inferiore a 9 mesi, è consentito alle agenzie di derogare alla disciplina generale che regola il contratto di lavoro dei lavoratori somministrati su un punto rilevante: l'agenzia può determinare il trattamento retributivo del lavoratore, detraendo dal compenso dovuto quanto eventualmente percepito dal lavoratore stesso a titolo di indennità di disoccupazione (indennità di mobilità, Naspi, ecc.) o altra indennità o sussidio la cui corresponsione sia collegata allo stato di disoccupazione o inoccupazione, per un periodo massimo di 12 mesi.

I lavoratori svantaggiati che rifiutino l'avviamento al lavoro o ad attività formative, possono essere sanzionati con la decadenza dai trattamenti di disoccupazione indicati in precedenza.

La norma in esame, più volte modificata, nella versione originaria conteneva una disposizione volta ad attutirne l'impatto sociale: era infatti previsto che, fino all'entrata

in vigore di specifiche normative regionali in materia, fosse necessaria l'esistenza di una specifica convenzione tra Agenzie di somministrazione ed istituzioni pubbliche (Comuni, Province, Regioni) (v. art. 13, c. 6). Queste ultime erano chiamate a farsi garanti nei confronti dei lavoratori della solidità del processo di inserimento/reinserimento al lavoro. L'abrogazione di questo comma (per effetto del dall'art.1-bis, c., lett. a), d. l. n. 35/2005 conv. in l. n. 80/2005) ha sollevato resistenze alla diffusione di questo intervento di politica attiva del lavoro, resistenze non superate dal successivo (ma parziale) suo ripristino (v. l'attuale c. 5 bis, inserito dall'art. 48, c. 5 della l. n. 183/2010).

È interessante notare che il legislatore delegato, nell'intento di favorire azioni congiunte pubblico-privato, ha previsto che le disposizioni descritte in precedenza possano essere applicate anche ad appositi soggetti giuridici costituiti, ai sensi delle normative regionali, in convenzione con agenzie autorizzate alla somministrazione di lavoro purché accreditate (v. in proposito il comma 7 del citato art. 13). Nel dibattito sul punto questo nuovo soggetto è stato spesso denominato "Agenzia sociale", al fine di sottolineare l'intreccio gli obiettivi di efficienza ed efficacia (che dovrebbero essere propri di un'agenzia) e le finalità sociali perseguite.

I modestissimi esiti ottenuti dall'art. 13 avvalorano l'ipotesi, avanzata in precedenza, secondo cui è opportuno coinvolgere le Agenzie di somministrazione nell'attuazione di politiche attive del lavoro utilizzando tutta la gamma di servizi che sono in grado di offrire, non circoscrivendone l'apporto alla somministrazione di lavoro.

4.5. Le agenzie quali soggetti della politica attiva del lavoro nei provvedimenti attuativi della legge n. 183/2014

4.5.1. Il d.lgs. n. 150/2015. Agenzie per il Lavoro e sistema nazionale di servizi per le politiche del lavoro

Il d.lgs. 14.9.2015, n. 150 introduce novità rilevanti nel quadro normativo descritto in precedenza, anche superando (ove presente) l'inerzia della legislazione regionale. Si tratta di disposizioni particolarmente interessanti, al di là di una valutazione di merito, perché frutto di un percorso condiviso da Stato e Regioni (il testo del d.lgs. è l'esito di un'intesa in Conferenza Stato-Regioni) e fissa quindi alcuni punti fermi su cui dovrebbe basarsi la costruzione del sistema nazionale di servizi per l'impiego e politica attiva del lavoro.

In questo contesto risalta l'inserimento nella Rete nazionale dei servizi per le politiche del lavoro delle Agenzie per il Lavoro di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, dei soggetti autorizzati allo svolgimento delle attività di intermediazione ai sensi dell'articolo 6 del medesimo decreto legislativo e i soggetti accreditati

ai servizi per il lavoro ai sensi dell'articolo 12 del d.lgs. n. 150/2015 (v. art. 1, c. 2, lett. e) come modificato dall'art.4, c.1 del d.lgs. n. 185/2016). L'affermazione trova puntuale riscontro all'art. 18, c. 2, laddove il legislatore delegato specifica che le attività volte ad assicurare servizi rispondenti ai livelli essenziali delle prestazioni possono essere svolte dalle Regioni e dalle Province autonome "direttamente ovvero... mediante il coinvolgimento di soggetti privati accreditati". È il riconoscimento, finalmente condiviso, che il sistema nazionale ha due pilastri: quello pubblico (i Centri per l'impiego, le agenzie regionali, dove esistenti, e l'ANPAL) e quello rappresentato dai soggetti privati accreditati.

Al fine di dare effettività a queste scelte il decreto contiene disposizioni volte a superare eventuali situazioni di inerzia a livello regionale. L'art. 12 prevede infatti che i regimi di accreditamento definiti dalle Regioni o dalle Province autonome debbano essere conformi a criteri validi su tutto il territorio nazionale, stabiliti mediante Decreto del Ministro del Lavoro, previa intesa in Conferenza Stato-Regioni. Inoltre, all'Agenzia nazionale per le politiche attive (ANPAL) è demandata la istituzione e la gestione dell'albo nazionale dei soggetti accreditati a svolgere funzioni e compiti in materia di politiche attive del lavoro. A tale Albo sono iscritte, a richiesta, le Agenzie per il Lavoro autorizzate all'attività di somministrazione ed alla attività di intermediazione; esse, in tal modo, risultano automaticamente accreditate ai servizi per il lavoro su tutto il territorio nazionale. Nell'Albo vengono iscritte anche le agenzie che intendono operare nel territorio di regioni che non abbiano istituito un proprio regime di accreditamento.

I soggetti accreditati sono esclusi dalla sottoscrizione del patto di servizio personalizzato (art. 20) e dal rilascio dell'assegno di ricollocazione (art. 23, comma 2).

4.5.2. Il d.lgs. n. 150/2015 (segue). L'assegno di ricollocazione

Il disegno di rinnovamento del sistema si fa particolarmente incisivo e concreto laddove viene istituito "l'assegno di ricollocazione".

L'art. 23 del d.lgs. n. 150/2015, riprendendo lo spirito di una norma contenuta nella legge di stabilità per il 2015, articola la protezione offerta ai disoccupati in due filoni: il tradizionale sostegno al reddito è accompagnato infatti da un "assegno" spendibile al fine di ottenere un "servizio di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro". Questo aiuto però è concesso solo a coloro che sono disoccupati da almeno quattro mesi.

L'assegno è rilasciato dal Centro per l'impiego a seguito della stipulazione del patto di servizio personalizzato. Nel caso in cui siano trascorsi sessanta giorni dalla dichiarazione di immediata disponibilità (D.I.D.) ed il lavoratore non sia stato convocato dal Cen-

tro per l'impiego, l'assegno può essere richiesto all'ANPAL, previa profilazione effettuata mediante procedura telematica.

L'importo dell'assegno è commisurato al grado di debolezza occupazionale del lavoratore come risultante dalla procedura di profilazione. Quindi, nel solco di un metodo già sperimentato con la Garanzia Giovani, sarà data possibilità di usufruire di maggiori servizi al disoccupato che si trova in condizione di maggiore difficoltà nel reinserimento al lavoro (poiché il suo assegno avrà un importo più elevato).

Mutuando lo schema inaugurato a suo tempo dalla Regione Lombardia, l'assegno è "spendibile" sia presso il Centro per l'impiego (cioè presso la struttura pubblica competente), sia presso i soggetti accreditati, a discrezione del lavoratore.

Vi è, dunque, una parte della procedura a sostegno della ricollocazione che il legislatore affida in via esclusiva ai Centri per l'impiego (sottoscrizione del patto di servizio personalizzato e profilazione del disoccupato) o, in subordine, all'ANPAL (per la profilazione in via telematica). Gli ulteriori servizi sono affidati, invece, ad un meccanismo che mette in competizione le strutture pubbliche con le strutture private accreditate, confidando che da ciò possa derivare una maggiore efficienza complessiva del sistema.

Nel delineare l'intervento delle Agenzie di somministrazione a favore del reinserimento di soggetti disoccupati deve essere ricordata anche che la normativa in materia di apprendistato del d.lgs. n. 81/2015. Essa contiene due disposizioni interessanti ai nostri fini: l'art. 42, c. 7 consente anche la somministrazione di apprendisti, purché assunti a tempo indeterminato; l'art. 47, c. 4, prevede che i disoccupati beneficiari di trattamenti di disoccupazione possano essere assunti con contratto di apprendistato professionalizzante ai fini della loro qualificazione o riqualificazione, travalicando i tradizionali limiti di età. Se si collegano le due norme si ha la percezione di una vasta area di potenziale intervento per le Agenzie di somministrazione: la qualificazione o riqualificazione dei percettori di indennità di disoccupazione mediante utilizzo del contratto di apprendistato potrebbe essere di aiuto nel dare opportunità anche a quel segmento della disoccupazione che incontra maggiori difficoltà.

CAPITOLO 5

L'evoluzione della somministrazione di lavoro e le sue trasformazioni

5.1. L'evoluzione della somministrazione di lavoro e le sue trasformazioni

I dati presentati nel secondo capitolo dimostrano che l'istituto della somministrazione di lavoro ha ormai un solido radicamento nella realtà economica e sociale del Paese. Allo sviluppo registrato nel decennio 1997-2007 ha fatto seguito la fase critica connessa alla recessione economica; negli anni più recenti la somministrazione ha recuperato i livelli ante-crisi (vedi figura 2.1). Non solo. L'analisi comparata a livello internazionale (vedi tabelle 2.1 e 2.3) consente inoltre di affermare che vi sono margini per ulteriori sviluppi. Permane, infatti, un divario significativo rispetto ai Paesi economicamente e socialmente a noi più vicini (Francia, Germania, Austria, Belgio, Olanda), in parte imputabile al ritardo con cui il legislatore italiano ha ammesso il ricorso alla somministrazione di lavoro (basti pensare che la prima legge francese in materia è degli anni Settanta e che il ritardo da colmare è, quindi, di circa venti anni).

La tendenza espansiva della somministrazione di lavoro è messa in luce anche dall'aumento medio del numero di missioni nell'anno per lavoratore e, soprattutto, dalla crescita costante della quantità di lavoro prestato nell'anno da ciascun lavoratore somministrato (vedi tabella 2.5), quantità ormai vicina alla metà dell'impiego con orario a tempo pieno. A ben guardare, se si considerano le unità di lavoro equivalente a tempo pieno, l'impatto della crisi del 2008/9, pur visibile, è stato meno incisivo di quanto emerga considerando il numero totale di lavoratori: la riduzione delle "teste" è stata almeno in parte compensata dall'aumento della quantità di lavoro. Tale aumento fa sì che l'occupazione in somministrazione, in unità di lavoro equivalente a tempo pieno, sia aumentata di quasi 2,5 volte tra il 2003 e il 2016. Altro elemento di "stabilità nella crescita" è la proporzione di somministrati con contratto a tempo determinato e indeterminato (in Italia, come in molti in altri sistemi europei, entrambe le forme sono possibili): la somministrazione a tempo determinato resta la modalità largamente prevalente, secondo il rapporto 9 a 1. Tale rapporto non conosce grandi variazioni nel corso del tempo, pur – come detto – nella crescita quantitativa del contratto.

In verità questi dati vanno letti prestando attenzione alle specificità delle diverse aree territoriali da un lato e settoriali dall'altro. La diffusione del lavoro somministrato è caratterizzata, infatti, da notevoli disomogeneità territoriali (utilizzo diffuso al Nord, contenuto al Centro, ancor più modesto al Sud). Non v'è dubbio che ciò sia da ricondurre in larga parte alle differenti vocazioni economiche dei singoli territori considerati: se la somministrazione continua ad essere in buona misura utilizzata da imprese manifatturiere, la sua diffusione sarà *naturaliter* maggiore al Nord (e al Centro) che al Sud, e il forte recupero della somministrazione nel Nord Est dopo la crisi può essere letto in questa chiave, grazie anche alla sua progressiva penetrazione in imprese di dimensioni minori. (Nel settore metal-

meccanico, il cui CCNL non pone vincoli percentuali alla dimensione della somministrazione sul totale dell'organico, è un fatto conosciuto che parecchie imprese si avvalgono di un numero di lavoratori somministrati pari o superiore a quello dei propri dipendenti).

Se sono importanti le composizioni settoriali delle economie locali per spiegare la minor penetrazione della somministrazione nel Mezzogiorno, questo fenomeno può però forse essere ricondotto anche alla difficoltà che al Sud incontrano tutte le forme di lavoro regolare, anche le più flessibili. Si può dunque avanzare l'ipotesi che il (basso) dato relativo alla somministrazione di lavoro nel Sud del Paese sia influenzato anche dalla maggiore "concorrenza sleale" che il lavoro irregolare svolge in quei territori. La concorrenza sleale, connessa a fenomeni di dumping sociale, è da tenere sotto controllo anche per quanto concerne l'utilizzo della disciplina europea del distacco dei lavoratori incardinati in sistemi che presentano tutele sociali (e quindi costi) inferiori rispetto a quello italiano.

Esaminando l'evoluzione dell'istituto nel ventennio 1997-2017, colpisce, inoltre, la tendenza della somministrazione di lavoro a permeare omogeneamente il mercato del lavoro. Se nella fase iniziale la somministrazione si presentava come uno strumento prevalentemente destinato a coprire esigenze "interstiziali" delle imprese, o ad agevolare il primo inserimento al lavoro nelle imprese manifatturiere di medio-grandi dimensioni, ora la sua funzione e la sua stessa immagine appaiono accresciute e complesse. È un fenomeno che ancor oggi riguarda in misura consistente il settore manifatturiero, ma con importanti proiezioni nel settore dei servizi non commerciali (vedi figura 2.6); interessa ormai anche molte aziende di piccole e medie dimensioni (vedi figura 2.5); pur permanendo un'importante forma per il primo ingresso dei giovani nel mondo del lavoro, coinvolge lavoratori appartenenti a diverse fasce di età, compresi gli ultra-cinquantenni (vedi figura 2.4). Insomma, la somministrazione risponde a bisogni non più necessariamente marginali delle imprese e dei lavoratori, ma configura una forma "stabile" di lavoro ancorché strutturata in modo particolare e di durata non continua. Alla luce del progressivo aumento del numero di missioni per lavoratore e della quantità di lavoro, si può considerare una forma speciale di part-time verticale, che appare destinata a possibili sviluppi generali dato che forme di lavoro a orario ridotto sono in crescita in tutti i paesi avanzati europei fino a raggiungere come in Olanda percentuali maggioritarie (specie all'inizio e alla fine del percorso lavorativo).

Il lavoro somministrato dimostra, infine, di poter essere un argine allo scivolamento ai margini del mercato del lavoro di determinate fasce con problemi occupazionali. Della quota crescente nel tempo di lavoratori più anziani si è detto. In qualche misura la somministrazione è anche strumento di integrazione sociale: due lavoratori in somministrazione su dieci sono stranieri, rispetto a uno su dieci nell'occupazione dipendente in generale. Anche sul fronte delle retribuzioni, i segnali sono positivi: quelle degli operai (la classe occupazionale con la maggiore incidenza tra i somministrati) sono cresciute

negli ultimi dieci anni in modo sostenuto, più degli impiegati, e sono anche cresciute le retribuzioni dei lavoratori più giovani.

Uno degli aspetti di maggiore preoccupazione circa i contratti flessibili riguarda la continuità occupazionale, cioè la permanenza nel mercato del lavoro al termine dei singoli contratti. A due anni dall'attività di lavoro svolta in somministrazione una percentuale elevata di lavoratori risulta occupata (71% in entrambi gli anni, più il 16% in almeno uno dei due anni) con esiti simili (e leggermente migliori) dei lavoratori precedentemente assunti direttamente dal datore di lavoro mediante contratti di lavoro a termine (vedi tabelle 2.11 e 2.12). Ciò conferma che la somministrazione svolge una positiva funzione di accompagnamento al lavoro e di rafforzamento delle competenze: si pensi alle attività di formazione professionale, nelle quali i somministrati sono coinvolti in misura molto più elevata degli altri lavoratori, aspetto su cui si tornerà in seguito.

In sintesi la somministrazione si presenta come una forma di lavoro subordinato capace di intercettare i bisogni di molte categorie di imprese e di fasce diversificate di lavoratori. Il suo impatto economico è relativamente contenuto, rispetto al totale dell'occupazione, ma da fenomeno peculiare la somministrazione è divenuta pervasiva. Per un verso essa ha perso la connotazione di contratto (in questo davvero "interinale", provvisorio, come nella sua denominazione originaria) utilizzato per fare *screening*, principalmente tra i giovani, per diventare una forma contrattuale di per sé, riconoscibile e specifica. Per altro verso la sua configurazione strutturalmente flessibile si presta, se ben organizzata, a facilitare l'ottimizzazione delle flessibilità interne alle aziende (professionali e di orario) che sono sempre più necessarie alla produttività delle imprese e potenzialmente utili anche per la continuità e per la qualità del lavoro. Questa duttilità potrebbe anche essere sfruttata per offrire delle soluzioni flessibili ed efficaci ad uno dei principali fenomeni connessi alla cosiddetta quarta rivoluzione produttiva, caratterizzata dall'automazione e dalla digitalizzazione e dal loro pervasivo impatto sul mondo del lavoro: il fenomeno delle piattaforme di lavoro. Su questo si dirà in conclusione, dopo aver analizzato altri aspetti e formulato alcune proposte di sviluppo del settore.

5.2. La somministrazione come terreno di flexicurity

Un elemento di distinzione del settore della somministrazione è certamente costituito dalla consistente attività di formazione professionale direttamente connessa ai bisogni del sistema produttivo. Come si è visto nel terzo capitolo, il legislatore italiano, mutuando il modello francese, ha previsto l'istituzione di un Fondo per la formazione e l'integrazione del reddito, alimentato da un contributo pari al 4% della retribuzione corrisposta ai lavoratori. È evidente l'assonanza con i Fondi interprofessionali per la formazione continua di cui all'art. 118 della legge n. 388/2000. Se però non ci si limita ad una valutazione su-

perficiale dei due fenomeni, risaltano le differenze, a partire dall'ammontare del contributo versato (4% contro 0,30%). Di conseguenza, il Fondo di settore (Forma.Temp) ha potuto sostenere molte attività formative di vario tipo (di base e orientamento, on the job, di formazione, qualificazione e riqualificazione professionale, di accompagnamento verso le politiche attive, di formazione continua, ecc.) destinate a un numero di lavoratori molto elevato: quasi il 40% dei lavoratori somministrati ottengono attività formative, a fronte del 6,5% della generalità dei lavoratori. I contenuti sono in prevalenza mirati alla preparazione professionale specifica, ma assumono sempre più caratteri ulteriori e innovativi: quando ad esempio sono finalizzati alla preparazione per l'assunzione dei futuri dipendenti, oppure quando sono rivolti ai lavoratori stranieri, per formare le competenze linguistiche preliminari all'ottenimento di un'occupazione, attraverso lo svolgimento di corsi di italiano. Allo stesso modo, una modalità particolarmente innovativa è la previsione di corsi di riqualificazione professionale per i lavoratori a tempo indeterminato in disponibilità per la mancanza di occasioni di lavoro. Questa previsione, basata nel d.lgs. n. 276 del 2003 e specificata nel CCNL, combina una prestazione economica (pari a 850 ¤ al mese per 6 o 7 mesi) alla misura formativa. Come tale, va nella direzione rintracciabile nelle più innovative esperienze europee (Treu 2017) di combinare misure di mantenimento del reddito in costanza di rapporto di lavoro e misure di politica attiva, anticipando quindi il più possibile queste ultime già all'interno del rapporto di lavoro, al fine di ridurre l'impatto occupazionale delle crisi e aumentare la probabilità di mantenimento in organico aziendale attraverso una formazione mirata a facilitare le transizioni nel mercato del lavoro interno all'impresa e quindi favorendo la flessibilità interna.

Sotto svariati profili, dunque, l'esperienza del Fondo rappresenta un ineludibile punto di riferimento per chiunque sia interessato a superare l'autoreferenzialità delle istituzioni formative e a sviluppare offerte formative professionalizzanti puntualmente connesse ai fabbisogni del sistema produttivo. Nell'ottica di una maggiore flessibilità di utilizzo delle risorse, è peraltro da chiedersi se abbia ancora senso mantenere la previsione legislativa di categorie di formazione differenziate tra lavoratori a tempo determinato e indeterminato, e dei conseguenti accantonamenti distinti.

Il vasto canale di approvvigionamento di Forma.Temp consente inoltre di non limitare gli interventi alla formazione. Si è già detto della previsione di un'indennità combinata all'offerta di formazione per i lavoratori a tempo indeterminato in disponibilità per mancanza di occasioni di lavoro. Sulla scorta della legge n. 92 del 2012, e in modo più puntuale e per espressa disposizione con il d.lgs. n. 148 del 2015, parte del contributo del 4% (attualmente lo 0,30%) viene utilizzato per alimentare il Fondo di solidarietà bilaterale alternativo del settore della somministrazione, che offre integrazioni salariali in caso di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per le causali previste dalla disciplina della cassa integrazione, così come un sostegno al reddito una tantum in favore dei lavoratori precedentemente assunti con contratto a tempo determinato in somminі-

strazione, che risultino disoccupati da almeno 45 giorni e che abbiano lavorato almeno 5 mesi nell'arco degli ultimi 12. Utilizzando le possibilità offerte dal d.lgs. n. 148 del 2015, il Fondo potrebbe inoltre offrire prestazioni integrative della NASpI sia in termini di importi sia di durata. In particolare, se come si è visto nel secondo capitolo la NASpI dà luogo, per i lavoratori somministrati, a un'inclusività notevolmente maggiore rispetto al passato, la potenziale successione di periodi di lavoro e disoccupazione può portare a un sussidio di durata relativamente contenuta, perché calcolata scontando i periodi di lavoro che sono già stati "consumati" per ottenere un sussidio in occasione di episodi di disoccupazione precedenti, sino ad avere al limite una NASpI costruita soltanto sull'ultimo periodo lavorato. Qui una tutela integrativa da parte del Fondo di solidarietà, combinata con la formazione obbligatoria da parte di Forma.Temp per assolvere gli obblighi di attivazione lavorativa dei percettori della NASpI previsti dal Jobs Act, porterebbe la somministrazione alla frontiera delle esperienze del welfare, coniugando in modo innovativo protezione pubblica e welfare integrativo in un'ottica di investimento sociale.

Un possibile utilizzo ulteriore di una piccola parte del contributo previsto dal dlgs n. 276 del 2003 potrebbe essere la costituzione di un apposito Fondo di garanzia, a tutela dei lavoratori. Questi sono tutelati per i loro emolumenti dalla previsione della responsabilità solidale del somministratore con l'utilizzatore, e – in ultima istanza – da una garanzia fideiussoria costituita dal somministratore a beneficio del Ministero del Lavoro (ora ANPAL), che può attivarla all'esito dell'escussione infruttuosa dei debitori principali, il somministratore e l'utilizzatore. Tuttavia, la costituzione di un fondo di garanzia, che si sostituisca ai lavoratori nella posizione di creditore, potrebbe dare loro maggiore certezza, soprattutto riducendo i tempi di pagamento delle remunerazioni dovute. Naturalmente, un dispositivo simile ridurrebbe la flessibilità del Fondo per la formazione, nonché le risorse a ciò dedicate, e andrebbe pertanto studiato con attenzione.

5.3. Il progressivo ampliamento dell'area di intervento delle Agenzie di somministrazione nel mercato del lavoro

Il terzo capitolo del presente Rapporto, dedicato all'analisi della disciplina della materia, ha messo in evidenza i significativi cambiamenti che essa ha subito nel corso del tempo ma anche il consolidarsi di un blocco normativo largamente condiviso, sostanzialmente impermeabile all'alternarsi delle diverse maggioranze politiche. Gli artt. 30-40 del d.lgs. n. 81/2015 confermano questa affermazione.

Si tratta di un dato di rilievo e in controtendenza, perché molti istituti del diritto del lavoro hanno viceversa risentito molto negli anni passati dei contrasti ideologici e delle alternanze politiche; e il primo avvio del lavoro interinale non si era sottratto alle polemiche politiche, anzi sembrava destinato ad alimentarle in sede parlamentare e sindacale.

Se la disciplina della somministrazione di lavoro può dirsi, dunque, sostanzialmente stabile da oltre un decennio, non altrettanto può dirsi della legislazione riguardante le attività delle Agenzie di somministrazione di lavoro. Essa, invece, è in continua evoluzione. Tanto è vero che la denominazione di Agenzie di somministrazione appare ormai restrittiva ed a ragione è preferibile ricorrere alla espressione Agenzie per il Lavoro per sottolineare l'ampiezza dei compiti assunti.

Il presente Rapporto ha posto in evidenza la progressiva trasformazione delle Agenzie per il Lavoro che operano (prevalentemente) nel campo della somministrazione di lavoro. Nei venti anni trascorsi gli operatori del settore hanno ampliato il campo d'azione. Confinati, nella fase di avvio, alla sola fornitura di lavoro interinale, hanno successivamente conquistato l'intera area dei servizi per l'impiego soggetti ad autorizzazione (oltre alla somministrazione, l'intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro, la ricerca e selezione di personale e l'out-placement) e sono approdati, a seguito del d.lgs. n. 150/2015, all'accreditamento semi-automatico (su richiesta) per l'erogazione di servizi per il lavoro su tutto il territorio nazionale ed in particolare dei servizi ricompresi nell'assegno di ricollocazione.

Anzi alcune delle maggiori agenzie hanno sviluppato anche servizi diversi da quelli originari, ma sollecitati dalle trasformazioni dei lavori e del relativo mercato, come ad esempio la promozione di piattaforme e servizi per le attività di crowdworking. Queste attività si sono talora organizzate in forme autonome anche di natura societaria.

All'esito di questo percorso, per la somministrazione permane il "core business", ma le Agenzie per il Lavoro hanno sviluppato un'offerta di servizi che guarda sia al mercato dei servizi richiesti dai datori di lavoro (cioè alla domanda di competenze professionali che proviene dalle aziende private e dalle pubbliche amministrazioni), sia al mercato dei servizi rientranti nelle politiche pubbliche del lavoro (cioè alla domanda che proviene da istituzioni pubbliche per l'attuazione di politiche attive del lavoro, in particolare al fine di assicurare, su tutto il territorio nazionale, i livelli essenziali delle prestazioni).

Per far fronte a queste richieste, che possono avere tratti comuni ma che, come abbiamo ricordato, originano da esigenze diverse (in un caso è il fabbisogno di competenze del singolo datore di lavoro, nell'altro caso è la richiesta di servizi capaci di dare effettività alla promessa di politiche attive del lavoro), l'agenzia deve presentarsi o come soggetto autorizzato oppure come soggetto accreditato.

L'ambito della "autorizzazione" è un terreno noto alle agenzie (noto fin dalla loro nascita). Può esserci minore dimestichezza con l'istituto dell'accreditamento, in specie nelle aree territoriali che più hanno osteggiato la nascita del sistema "misto". Come si è detto, il d.lgs. n. 150/2015 affronta e risolve questo problema mediante la previsione

dell'accreditamento ANPAL valido su tutto il territorio nazionale per le Agenzie di somministrazione generaliste e per le Agenzie di intermediazione.

Quanto al rapporto tra autorizzazione ed accreditamento nulla cambia rispetto alla disciplina previgente: restano due istituti con finalità diverse, con possibili punti di contatto. In proposito resta solo da segnalare che il d.lgs. n. 150 ha generato, nella sua versione originaria, qualche confusione. Sul punto bisogna riconoscere che il decreto non è stato scritto con la dovuta attenzione e che il decreto correttivo n. 185/2016 ha messo riparo ad una "dimenticanza" (peraltro più volte segnalata).

Alla luce di queste quadro normativo, il rapporto tra strutture pubbliche e soggetti privati, pur prendendo atto di alcune funzioni riservate ai Centri per l'impiego, sembra orientato verso un modello di tipo competitivo.

Lo dimostra emblematicamente la disciplina dell'assegno di ricollocazione di cui all'art. 23 del d.lgs. n. 150/2015: la pubblica amministrazione (Centri per l'impiego o Anpal) profila il lavoratore disoccupato e gli attribuisce un assegno (buono o voucher, come dir si voglia) il cui importo è commisurato al grado di debolezza occupazionale del lavoratore stesso. Il lavoratore può utilizzare l'assegno per acquistare servizi intensivi di sostegno alla ricollocazione presso il Centro per l'impiego o presso soggetti accreditati.

Questo modello, attualmente oggetto di una sperimentazione promossa e guidata dall'ANPAL, mette in competizione pubblico e privato (o, meglio, li mette in competizione da un certo punto del processo di sostegno alla ricollocazione, poiché, come si è detto, la prima parte, quella di "profilazione" e di attribuzione del valore dell'assegno, è riservata all'attore pubblico). I servizi intensivi sono rivolti ai lavoratori disoccupati percettori di NASPI "la cui durata di disoccupazione ecceda i quattro mesi".

L'avvio della sperimentazione ha messo in evidenza risorse finanziarie ridotte (tanto è vero che in questa prima fase è coinvolto solo un campione dei potenziali beneficiari) ed alcune difficoltà organizzative.

La generalizzazione del modello sopra descritto richiederebbe:

l'aumento in misura consistente delle risorse destinate all'assegno di ricollocazione; sia pubbliche sia provenienti dalle imprese che procedono a licenziamenti;

l'ampliamento della fascia dei potenziali utenti dell'assegno (anche modificandone la denominazione); ad esempio si potrebbe pensare ad estendere l'assegno di ricollocazione ai disoccupati di lungo periodo non più beneficiari di NASPI (in quanto hanno esaurito il loro periodo massimo di sostegno al reddito) e però ancora senza lavoro; oppure

si potrebbe pensare ad un assegno di inserimento per i giovani inoccupati da più di 24/36 mesi (raccordando questa misura con la Garanzia giovani).

I vincoli attualmente esistenti derivano da equilibri di bilancio: quanto viene riconosciuto al lavoratore mediante l'assegno è in parte risparmiato sul versante del sostegno al reddito. Non v'è dubbio che l'adozione di una nuova impostazione richieda lo stanziamento di adeguate risorse aggiuntive, da parte pubblica, e un contributo delle aziende come avviene in altri paesi.

La proposta sopra avanzata si innesta su un modello normativo definito (anche se sperimentale e, dunque, non ancora collaudato) e tende a trasformarlo da sostegno per pochi in livello essenziale delle prestazioni assicurato a tutti i disoccupati/inoccupati ad onor del vero, il d.lgs. n. 150 colloca l'assegno di ricollocazione tra i livelli essenziali delle prestazioni ma, al momento, ne restringe a tal punto l'applicazione da rendere temeraria questa qualificazione dell'istituto.

5.4. Le Agenzie per il Lavoro, da attori della somministrazione ad agenti di innovazione nel mondo del lavoro

Ai cambiamenti registrati dall'attività di somministrazione vanno aggiunte le novità che riguardano gli operatori (le Agenzie per il Lavoro). Nel solco di un processo che si sta sviluppando ormai da qualche anno a livello internazionale, le agenzie tendono a strutturarsi in forma sempre più articolata, offrendosi non solo come fornitori di "servizi per l'impiego" (somministrazione, intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro, ricerca e selezione di personale, outplacement) e di "servizi per il lavoro" (quelli di cui all'art. 7 del d.lgs. n. 276/2003 ed all'art. 12 del d.lgs. n. 150/2015). L'intervento (a fianco dei datori di lavoro e dei lavoratori) sul mercato del lavoro non esaurisce più la gamma delle loro attività. Esse si stanno sempre più spesso orientando ad offrire assistenza all'impresa nell'elaborazione di strategie per il reperimento di nuove competenze e, in generale, nella gestione delle profonde innovazioni che investono il rapporto tra impresa e lavoratori. Nelle pagine che seguono dedicheremo alcune riflessioni a due filoni emblematici di questo nuovo corso: l'offerta di servizi per agevolare i rapporti tra istituzioni del sistema educativo ed imprese e l'offerta di servizi per implementare il c.d. "welfare aziendale".

5.4.1. Il supporto alle imprese nel recruiting mediante la costruzione di un "ponte" tra imprese ed istituzioni del Sistema educativo

In una logica di ampliamento dell'area di intervento, può essere segnalata l'attività di sostegno alle imprese nell'utilizzo dell'alternanza scuola-lavoro o dell'apprendistato

quali forme per avvicinare e fidelizzare manodopera qualificata o altamente qualificata.

Come è noto, le scuole secondarie superiori hanno l'obbligo di impegnare gli allievi in attività di alternanza scuola-lavoro nel triennio finale per un monte ore pari ad almeno 200 o 400 ore nel triennio. Altrettanto note sono le misure a sostegno dell'apprendistato del primo e terzo tipo (quello per l'acquisizione di titoli di studio) e per l'apprendistato professionalizzante.

Per quanto riguarda l'apprendistato professionalizzante, l'esperienza sino ad ora maturata consente di affermare che è apprezzata dalle imprese la possibilità di affidare all'esterno (in una sorta di outsourcing) la responsabilità dell'attività formativa, la gestione del percorso formativo ed il disbrigo degli aspetti amministrativi connessi (documentazione dell'attività formativa svolta, registri, attestazione delle competenze).

Con riferimento all'alternanza scuola-lavoro ed agli altri due tipi di apprendistato, può emergere, invece, l'interesse specifico delle imprese ad instaurare rapporti con allievi di istituzioni scolastiche o formative per delineare percorsi di progressivo avvicinamento non solo al mondo del lavoro (in generale) ma ad una specifica realtà aziendale. Vi è una sorta di nuova filiera della formazione-lavoro che consente di progettare percorsi che si sviluppano nel tempo e che favoriscono un matching tra domanda ed offerta di lavoro particolarmente mirato. Si profila un interessante percorso finalizzato al "recruiting" di giovani qualificati, diplomati o laureati sostenuto da incentivi pubblici; il percorso inizia con l'alternanza scuola-lavoro, prosegue con la somministrazione in apprendistato e si completa con l'assunzione. Questo percorso potrebbe essere promosso dalle agenzie in veste di facilitatori ed accompagnatori delle Scuole e delle imprese.

In proposito è opportuno ricordare che il dialogo tra le imprese e le istituzioni scolastiche e formative non è nella tradizione del nostro Paese. Anche da ciò derivano le difficoltà, più volte rappresentate, nel decollo degli strumenti sopra indicati. La sfida dell'alternanza ha già investito, nel primo anno di attuazione, circa 650.000 studenti delle classi III, IV e V. Ma l'universo dei giovani potenzialmente interessati è molto più ampio (si tratta di circa 1,4 milioni giovani). L'azione di soggetti volti a facilitare il dialogo tra istituzione educative e mondo produttivo può dunque essere vista con grande favore, proprio nell'intento di potenziare ulteriormente il sistema e consentire il raggiungimento di importanti obiettivi sotto il profilo quantitativo e sotto il profilo qualitativo. Le Agenzie del Lavoro, dati gli intensi rapporti con il sistema produttivo, possono candidarsi a svolgere questo ruolo, trasformando un obbligo (per le istituzioni scolastiche) ed un appesantimento organizzativo (per le imprese specie quelle più piccole) in un'opportunità per lo sviluppo di una strategia aziendale di recruiting. Può essere di conforto segnalare che in questa direzione sono state già realizzate (o sono in fase di realizzazione) alcune significative esperienze.

Si tratta di una novità ulteriore nel nostro sistema dove i servizi all'impiego sono stati sempre limitati al versante "lavoratori", per lo più disoccupati, e poco utilizzati o non ricercati né offerti alle imprese.

Da ultimo va segnalato che il legislatore sostiene questo disegno con interessanti incentivi economici in caso di assunzione al termine del percorso delineato in precedenza. La legge di bilancio per il 2017 (legge 11.12.2016, n. 232), prevede, infatti, incentivi di durata triennale per i datori di lavoro che assumono a tempo indeterminato, entro sei mesi dall'acquisizione del titolo di studio, studenti che hanno svolto presso il medesimo datore di lavoro attività di alternanza scuola-lavoro (pari almeno al 30 per cento delle ore di alternanza previste) o studenti che hanno svolto, presso il medesimo datore di lavoro, periodi di apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore, il certificato di specializzazione tecnica superiore o periodi di apprendistato in alta formazione (v. art. 1, commi 308-310).

5.4.2. Il supporto alla promozione e gestione del Welfare aziendale

La diffusione del "welfare aziendale" ad una prima ricognizione sembra offrire ulteriori opportunità di sviluppo alle Agenzie per il Lavoro. Esse in questo campo possono mettere a frutto l'esperienza direttamente accumulata in applicazione del loro CCNL di settore e dei contratti collettivi aziendali. L'aver anticipato per i propri dipendenti misure ora destinate ad investire una parte significativa dei lavoratori subordinati, risulta un evidente vantaggio competitivo.

Come è noto, per "welfare aziendale" si intendono molteplici interventi diretti a migliorare la qualità delle condizioni di lavoro, anche favorendo una migliore relazione tra le necessità della vita privata, la cura della famiglia, lo sviluppo delle proprie competenze e l'organizzazione del lavoro.[1]

Miglioramento del clima aziendale, fidelizzazione e senso di appartenenza dei dipendenti, attrazione delle alte professionalità: questi sono solo alcuni dei risultati positivi del welfare sia per l'azienda (riduzione dell'assenteismo, livello di engagement del dipendente, qualità della produzione) che per i dipendenti (risparmi dei tempi e delle spese personali e familiari, migliore rapporto fra quanto erogato dall'azienda e quanto percepito) (Treu 2016). Secondo i dati INAPP, nelle imprese che adottano misure di wel-

[1] Gli interventi che riguardano il welfare aziendale rispondono alle diverse esigenze del lavoratore ed ai cambiamenti organizzativi dell'impresa; essi vanno dalla formazione alla sanità, dalla valorizzazione della professionalità, ai tempi di lavoro. Il miglioramento delle condizioni di lavoro, attraverso il welfare aziendale, può comportare anche un rafforzamento della capacità produttiva dell'azienda.

fare aziendale è più elevata la componente femminile, i lavoratori sono più istruiti, ricevono più formazione e l'occupazione è più stabile; queste imprese hanno migliori indici di redditività, competitività, fanno più innovazione e investimenti e maggiore fatturato sui mercati esteri (INAPP 2017b).

Le misure di welfare aziendale trovano il loro punto di forza nella contrattazione aziendale per rispondere meglio ai bisogni dei dipendenti attinenti alle condizioni di lavoro ed alle loro necessità di vita.

Sono sempre più numerose le aziende che offrono servizi di welfare ai propri dipendenti; a fianco della retribuzione "monetaria" sta crescendo il cd. "salario sociale" che permette di remunerare i dipendenti con una serie di servizi alla persona ed iniziative a sostegno del potere d'acquisto (dalla pensione integrativa all'assicurazione sanitaria, dai buoni pasto a quelli per la mobilità dei lavoratori tra casa e lavoro, dai servizi di assistenza ad anziani e bambini, al sostegno delle spese scolastiche dei figli).

La legge di Stabilità 2016 (legge n. 208/2015), non solo ha ridefinito il sistema di incentivazione dei premi di produttività, ma ha previsto anche una revisione della normativa fiscale a sostegno del welfare aziendale[2], ampliando sia le tipologie di servizi e prestazioni offerte che le modalità di erogazione dei servizi di welfare[3].

---

[2] In particolare, la legge n. 208/2015 ha modificato due aspetti fra i più criticati della precedente disciplina. In primo luogo, ha definitivamente modificato le disposizioni del Testo Unico delle imposte sui redditi che ponevano la volontarietà come condizione per l'attribuzione del beneficio fiscale alle spese relative ad opere e servizi utilizzabili dalla generalità dei dipendenti o categorie di essi sostenute per specifiche finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale o sanitaria o culto. Inoltre, la nuova normativa non solo elimina la condizione della volontarietà, ma conferma un trattamento fiscale privilegiato per le misure di welfare contrattate (in quanto le spese dell'azienda per queste misure sono deducibili).

[3] Ai sensi dell'art. 51, comma 2, d.p.r. n. 917/1986, come modificato dalla legge n. 208/2015, non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente:
"f) l'utilizzazione delle opere e dei servizi riconosciuti dal datore di lavoro volontariamente o in conformità a disposizioni di contratto o di accordo o di regolamento aziendale, offerti alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti e ai familiari indicati nell'articolo 12 per le finalità di cui al comma 1 dell'articolo 100 *(finalità di educazione, istruzione, ricreazione, assistenza sociale o sanitaria o culto);*
f-bis) le somme, i servizi e le prestazioni erogati dal datore di lavoro alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti per la fruizione, da parte dei familiari indicati nell'articolo 12, dei servizi di educazione e istruzione anche in età prescolare, compresi i servizi integrativi e di mensa ad essi connessi, nonché per la frequenza di ludoteche e di centri estivi e invernali e per borse di studio a favore dei medesimi familiari;
f-ter) le somme e le prestazioni erogate dal datore di lavoro alla generalità dei dipendenti o a categorie di dipendenti per la fruizione dei servizi di assistenza ai familiari anziani o non autosufficienti indicati nell'articolo 12".
Inoltre, il comma 3-bis introdotto dalla legge n. 208/2015, prevede che "l'erogazione di beni, prestazioni, opere e servizi da parte del datore di lavoro può avvenire mediante documenti di legittimazione, in formato cartaceo o elettronico, riportanti un valore nominale".

Infine, con la legge di bilancio 2017 (legge n. 232/2016) il legislatore ha ulteriormente ampliato i servizi compresi nel welfare aziendale[4].

Essendo venuto meno il requisito della volontarietà da parte dei datori di lavoro nell'erogazione di servizi con finalità di utilità sociale al fine dell'applicazione delle agevolazioni fiscali, ne consegue che benefit erogati a questo scopo potranno essere oggetto di contrattazione e quindi di accordo tra azienda ed organizzazioni sindacali[5].

È opportuno mettere in evidenza, come risulta dalle ricerche condotte in materia, che la maggior parte delle aziende che hanno implementato programmi di welfare aziendale appartengono alla fascia medio-grande, mentre le aziende di minori dimensioni incontrano, al momento, difficoltà nella gestione di un piano di welfare aziendale[6]. Secondo i dati INAPP, a fronte di una media del 3,4% del totale delle imprese, l'incidenza di piani di welfare aziendale è pari all'11,7% tra quelle che occupano tra 100 e 250 dipendenti, e sale al 24% tra quelle con più di 250 dipendenti (INAPP 2017b). Le esperienze di maggior successo risultano quelle progettate partendo da un'analisi dei bisogni reali delle persone. La fase di progettazione del piano di welfare viene quindi ad assumere un'importanza fondamentale, affinché l'azienda possa cogliere le preferenze e le necessità dei propri dipendenti[7].

Dal monitoraggio effettuato emergono interessanti esperienze di welfare aziendale realizzate grazie al supporto delle Agenzie per il Lavoro in particolare vi sono progetti di orientamento alle scelte formative e lavorative a favore dei figli di dipendenti, per affrontare al meglio la ricerca di un lavoro, iniziative di conciliazione dei tempi di vita e lavoro.

Alla luce di quanto esposto e delle esperienze monitorate, il welfare aziendale sembra rappresentare un'altra area di possibile sviluppo dell'intervento delle Agenzie per il La-

[4] L'art. 1, comma 161, della legge n. 232 del 2016 ha inserito, a decorrere dal 1° gennaio 2017, nell'art. 51 del TUIR la lettera f-quater) disponendo che non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente "i contributi e i premi versati dal datore di lavoro a favore della generalità dei dipendenti o di categorie di dipendenti per prestazioni, anche in forma assicurativa, aventi per oggetto il rischio di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana, ... o aventi per oggetto il rischio di gravi patologie".
Con interpretazione autentica la legge n. 232/2016 ha inoltre precisato che le agevolazioni (di cui alla lett. f), comma 2, art. 51 TUIR) si applicano "anche alle opere e servizi riconosciuti dal datore di lavoro, del settore privato o pubblico, in conformità a disposizioni di contratto collettivo nazionale di lavoro, di accordo interconfederale o di contratto collettivo territoriale".
[5] Nell'ambito di un eventuale accordo aziendale il lavoratore potrà scegliere, inoltre, se scambiare il premio di produzione con prestazioni di welfare integrativo.
[6] OD&M Consulting, *Rapporto sul Welfare*, 2015, da cui emerge che "i servizi maggiormente erogati dalle aziende riguardano: ristorazione, assistenza sanitaria e gestione del tempo. Tali servizi hanno effetto benefico sulle persone e sulle organizzazioni soltanto se vengono erogati tenendo conto dei bisogni del singolo o dello specifico cluster di popolazione".
[7] OD&M Consulting, *Rapporto sul Welfare*, 2016.

voro, affiancabile alle attività oggetto di autorizzazione e di accreditamento. In particolare le Agenzie per il Lavoro potrebbero offrire alle aziende-clienti piani di sviluppo diretti ad introdurre e gestire il welfare in azienda, configurabili in base agli obiettivi, alle esigenze ed alle dimensioni dell'azienda.

Nel tentativo di ricostruire il quadro dei servizi che potrebbero essere offerti possiamo immaginare il seguente schema:

a) servizi di supporto alle aziende-clienti nella predisposizione dei piani di welfare aziendale; si tratta di un'attività di consulenza aziendale avente come oggetto la pianificazione dell'intervento;
b) servizi di gestione degli aspetti amministrativi legati all'erogazione dei servizi di welfare da realizzare in collaborazione con una rete di possibili "fornitori" (si pensi ad es., ai supermercati, alle palestre, ai nidi, alle assistenti familiari con cui possono convenzionarsi le Agenzie per il Lavoro), al fine di dare attuazione ai piani di welfare aziendale;
c) servizi di supporto all'azienda nell'adozione di un piano di comunicazione delle iniziative di welfare realizzate e monitoraggio dei risultati raggiunti.

5.4. Verso il futuro del lavoro. Somministrazione e lavoro mediato da piattaforme digitali: scenari per un possibile incontro?

La cosiddetta quarta rivoluzione produttiva, caratterizzata dall'impatto pervasivo dei fenomeni di automazione e digitalizzazione sulle relazioni socioeconomiche, porta tra gli altri aspetti la diffusione di piattaforme digitali volte ad intermediare prestazioni di lavoro e servizi (le cosiddette piattaforme di lavoro)[8]. Tale fenomeno ha posto in luce le difficoltà che si incontrano nell'opera di qualificazione dei rapporti giuridici che sorgono tra il gestore della piattaforma e gli altri soggetti coinvolti (colui che presta l'attività e il destinatario finale del servizio). I processi produttivi generati dall'utilizzo di piattaforme digitali mescolano infatti schemi contrattuali riguardanti il lavoro autonomo, l'appalto, l'intermediazione di lavoro subordinato.

Il vivace dibattito dottrinale che ne è scaturito[9], pur mettendo in evidenza approcci diversi e conclusioni altrettanto variegate, ha almeno un elemento da tutti condiviso: la constatazione che in molte di queste categorie di lavoro tramite piattaforma "vi è un accentramento del potere economico e contrattuale in capo al gestore della piattaforma

[8] Sull'impatto della quarta rivoluzione produttiva sul futuro del lavoro vedi Guarascio e Sacchi (2017), *Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro*, INAPP, Roma, 2017, scaricabile da www.inapp.org. Sulle piattaforme vedi in particolare De Stefano (2016).
[9] Vedi in proposito: Faioli (2017a), Manacorda (2017), Donini (2017), D'Ascenzo e Grossi (2017), Donini (2015).

che non consente la negoziazione sui termini dello scambio, giacché le condizioni generali di contratto sono autosufficienti" (Donini, 2017, p. 98). Tutto ciò, determina una particolare debolezza contrattuale del lavoratore (a cui si accompagna una labile protezione sociale) che non può non essere oggetto di preoccupazione[10]. "Discontinuità del reddito e incertezza circa la durata dell'occupazione stessa, assenza di riconoscimento dello status di lavoratore, assenza di adeguata copertura previdenziale e assicurativa, estrema difficoltà di rappresentanza" (Guarascio e Sacchi, 2017, p. 17) appaiono questioni pervasive del lavoro nelle piattaforme, la cui portata è accentuata dal rischio che la presenza di un medium digitale tra l'acquirente e il fornitore del servizio renda i prestatori di lavoro invisibili, facendone dimenticare l'esistenza e assimilando completamente il lavoratore alla fornitura del servizio stesso[11].

Questi aspetti accentuano a tutta evidenza il rilievo del corretto inquadramento delle relazioni giuridiche (di tipo triangolare) che vengono ad instaurarsi tra gestore della piattaforma, beneficiario del servizio e prestatore del servizio/lavoratore. In particolare merita approfondimento il rapporto tra il gestore della piattaforma digitale e il prestatore del servizio in relazione ad attività o servizi che non richiedono competenze professionali specifiche e che sono caratterizzati da livelli di autonomia ridotti, al punto da lasciar trasparire tratti riconducibili alla subordinazione (si pensi alla consegna di prodotti di ristorazione, come per Foodora o Deliveroo). Con riferimento a quest'ultima fattispecie, ai fini del presente Rapporto può essere segnalata come meritevole di approfondimento la proposta, avanzata recentemente in dottrina, volta a *qualificare la piattaforma digitale quale agenzia di somministrazione* (Faioli 2017b). È lo stesso autore della proposta a precisare che la disciplina che regola la somministrazione di lavoro non potrebbe essere estesa, *sic et simpliciter*, a tutte le forme di lavoro mediante piattaforma digitale. Non solo andrebbero escluse estensioni generalizzate che costituirebbero un'evidente forzatura, ma andrebbero introdotti specifici correttivi alla normativa vigente per adattarla alla particolarità della prestazione di lavoro in esame (discontinuità, saltuarietà, occasionalità, ecc.).

Tuttavia, almeno per una parte del lavoro intermediato da piattaforme digitali, l'applicazione dello schema della somministrazione potrebbe dare trasparenza e tutele laddove attualmente regnano confusione di regole, scarsa protezione sociale ed incertezza. Questo Rapporto ha mostrato come la somministrazione di lavoro, avviata venti anni or

[10] Valga la seguente citazione (tratta da De Stefano, 2016) dell'Amministratore Delegato di Crowdflower, una delle principali labour platform mondiali: «...prima di Internet, sarebbe stato molto difficile trovare qualcuno, farlo sedere per dieci minuti e metterlo a lavorare per te, e poi licenziarlo trascorsi quei dieci minuti. Ma con le nuove tecnologie, puoi trovarli, pagarli un piccolo ammontare di denaro e liberartene quando non ne hai più bisogno...».

[11] Su questo aspetto vedi De Stefano (2016).

sono immaginandone una natura "interstiziale", ha assunto caratteristiche di pervasività, connesse alla sua duttilità. Al tempo stesso, le garanzie e le tutele, anche sociali, connesse al lavoro in somministrazione sono estese e, anche grazie all'esistenza di forme avanzate di bilateralità, possono essere ulteriormente sviluppate. La suggestione di qualificare le piattaforme di lavoro come agenzie di somministrazione merita di essere esplorata, se si vuole garantire ai lavoratori delle piattaforme quel "lavoro dignitoso per tutti" promosso dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro.

Riferimenti bibliografici

Berton, F., Richiardi, M. e Sacchi, S. (2009), *Flex-insecurity. Perché in Italia la flessibilità diventa precarietà*, Bologna, il Mulino.

Berton, F., Richiardi, M. e Sacchi, S. (2012), *The Political Economy of Work Security and Flexibility*, Bristol, Policy Press.

Biagi, M. (2001) *Lavoro interinale, flessibilità e modernizzazione,* in *Guida al lavoro*, 2001, n. 36.

Bollani, A. (2016) *La somministrazione di lavoro liberalizzata (artt. 30-40, d.lgs. n. 81/2015),* in M. Magnani, A. Pandolfo, P.A. Varesi (a cura di), *I contratti di lavoro,* Giappichelli, Torino.

Carinci, F. e Zilio Grandi, G. (2014) *Jobs Act – La nuova politica del lavoro: contratto a termine e somministrazione,* in *Dir. Prat. Lav.*, 2014, 44, 18 e ss.

D'Ascenzo, A. e Grossi, T. (2017), *Piattaforme digitali e legittimità nell'attività di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro: il caso JustKnock,* in Bollettino Adapt 13 febbraio 2017.

Del Conte, M., Malandrini, S., Tiraboschi, M. (2015) *Italia-Germania, una comparazione dei livelli di competitività industriale,* ADAPT, e-book, n. 53, 2015, 54 e ss.

De Stefano, V. (2016) *The Rise of the 'Just-in-Time Workforce': On-Demand Work, Crowd Work and Labour Protection in the 'Gig-Economy'*, Geneve, ILO, 2016 (ILO Working paper - Conditions of Work and Employment Series, 71).

Donini, A. (2015), *Il lavoro digitale su piattaforma***,** Labour and Law Issues, Università di Bologna, vol. 1, no. 1, 2015.

Donini, A. (2017), *Il mercato dei servizi sul web, in* P. Tullini (a cura di), *Web e lavoro: profili evolutivi e di tutela*, Giappichelli, Torino.

Faioli, M. (2017a) Jobs "App", *Gig-Economy e sindacato*, in Riv. Giur. Lav., n. 1, 2017

Faioli, M. (2017b) *Gig economy e lavoro dignitoso*, relazione al Convegno SERI, 18-19 maggio 2017, Roma

Falasca, G. e Bocchieri, G. (2012) *Somministrazione e riforma delle causali: meno contenzioso e più politiche attive?,* in *Guida al lavoro,* 2012.

Filì, V. e Riccardi, A. (2015) *La somministrazione di lavoro,* in E. Ghera e D. Garofalo (a cura di), *Contratti di lavoro, mansioni e misure di conciliazione vita-lavoro nel Jobs Act 2,* Cacucci, Bari, 2015, 296.

F. Furlan, (2016) *La somministrazione di lavoro all'indomani del Jobs Act,* in G. Zilio Grandi e M. Biasi (a cura di), *Commentario breve alla riforma "Jobs Act",* Cedam, Padova, 2016, 600-601.

Galantino, L. (1997) *Il lavoro temporaneo e i nuovi strumenti di promozione dell'occupazione. Commento alla legge 24 giugno 1997, n. 196,* Giuffré, Milano.

Granata, B. (1998) *I soggetti abilitati all'attività di fornitura di prestazioni di lavora temporaneo,* in M. Napoli (1998a).

Grand, E. e Quaranta, R. (2011) "*Completamento delle carriere lavorative WHIP con i dati del Casellario degli Attivi INPS*", WHIP Technical Report n. 3, LABORatorio R. Revelli, Centre for Employment.

Guarascio, D. e Sacchi, S. (2017), *Digitalizzazione, automazione e futuro del lavoro*, INAPP, Roma, 2017, scaricabile da www.inapp.org.

Ichino, P. (1995) (a cura di), *Lavoro interinale e servizi per l'impiego*, Milano.

INAPP (2017a), *XVII Rapporto sulla Formazione Continua*, annualità 2015-2016, scaricabile da www.inapp.org.

INAPP 2017b, *Fotografia del welfare aziendale*, scaricabile da www.inapp.org/it/inappcomunica/infografiche/welfareaziendale#.

Magnani, M. (1998) *Il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, in M. Napoli (1998a).

Magnani, M. (2009) *Diritto dei contratti di lavoro,* Giuffré, Milano, 85 e ss.

Manacorda, P. (a cura di) (2017) *Concorrenza, lavoro, fisco nella Sharing Economy***,** ASTRID, Roma (versione provvisoria).

Maresca, A. (1997) *Il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo,* in G. Santoro Passarelli (a cura di), *Flessibilità e diritto del lavoro*, III, Torino, 1997, 180 e ss.,

Napoli, M. (1998a) (a cura di), *Il "Pacchetto Treu"*, Commentario sistematico, in Le Nuove leggi civili commentate, 1998, nn. 5-6, 1171 e ss.;

Napoli, M. (1998b), *Note introduttive*, in Napoli, M. (1998a).

Pantano, F. (2010) *Il lavoro tramite agenzia interinale nell'ordinamento comunitario. Prime osservazioni in merito alla direttiva 2008/104/CE ed al suo impatto sull'ordinamento interno,* in F. Carinci e A. Pizzoferrato (a cura di), *Diritto del lavoro dell'Unione europea,* Torino, Utet, 2010.

Schmid G. (1995) *Is Full Employment Still Possible? Transitional Labour Markets as a New Strategy of Labour Market Policy*, in Economic and Industrial Democracy, SAGE, 16, 429 – 456.

Schmid, G. e Auer P. (1997), *Transitional labour markets: concepts and example in Europe*, paper per la conferenza "New Institutional Arrangements in the Labour Market", European Academy of Urban Environment/WZB, Berlino, Aprile, 31 e ss.

Spagnuolo Vigorita, L. (1992) *Note sul "lavoro intermittente tramite agenzia",* DRI, 1992, 1, 79.

Spattini, S. (2014) *Gli interventi in materia di lavoro in Germania: dalle leggi Hartz al nuovo patto di Governo*, in AA.VV., *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, ADAPT, 2014, 39.

Spattini, S. e Tiraboschi, M. (2015) *La somministrazione di lavoro, un confronto comparato, in www.bollettinoadapt.it,* 2015, 7 e ss.

Tiraboschi, M. (1992) *Lavoro intermittente: la realtà italiana,* DRI, 91.

Tosi, P. (1994) *Regolazione e flessibilizzazione dei rapporti di lavoro nella normativa comunitaria,* DPL, 1994.

Treu, T. (1992) *La flexibilitè du travail en Europe,* Rev. Int. Trav., 1992.

Treu, T. (2012), *Somministrazione a termine senza causali,* in *Contratti & contrattazione collettiva,* n. 4, 2012, 6-7.

T. Treu (2016) (a cura di) *Welfare aziendale 2.0. Nuovo welfare, vantaggi contributivi e fiscali,* Ipsoa.

T. Treu (2017), *Flexicurity e oltre*, in WP CSDLE "Massimo D'Antona", INT, 135/2017, di prossima pubblicazione su Diritto delle Relazioni Industriali, DRI, 2017, n. 3, 2017.

Varesi, P.A. (1994) Lavoro interinale: il dibattito in Italia a confronto con le esperienze di Belgio e Francia, Relazione svolta al CNEL in data 7 settembre 1994 in occasione del convegno sul lavoro interinale nei Paesi europei, in Prospettiva sindacale, 1994, n. 2, p. 113-131.

Varesi, P.A. (1995) *La disciplina del lavoro temporaneo,* in F. Liso, P.A. Varesi, U. Poti (a cura di), *Mercato del lavoro e flessibilità,* in DPL, 1995, 38, inserto, p.VIII.

Weidemann (2014) *Germania. Il regime tedesco della somministrazione di lavoro*, in DRI, 2014, 4, 1193 e ss.

ISBN: 9788897401520