

CAMERA DEI DEPUTATI

COMMISSIONI CONGIUNTE VI E XI

FINANZE e LAVORO PUBBLICO E PRIVATO

Conversione in legge del decreto-legge 12 luglio 2018, n. 87, recante disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese (AC 924).

Audizione Assolavoro

Roma, 17 luglio 2018

INDICE

INTRODUZIONE	3
CAUSALE DI RICORSO NEL CONTRATTO DI LAVORO A TEMPO DETERMINATO A SCOPO DI SOMMINISTRAZIONE.....	3
ESCLUSIONE DEL PERIODO DI INTERVALLO, CD. "STOP&GO"	4
DISCIPLINA DELLE PROROGHE AFFIDATA AL CCNL	4
ESCLUSIONE DELL'ONERE CONTRIBUTIVO ADDIZIONALE.....	5
LIMITE DI DURATA EX LEGE ALLA SUCCESSIONE DEI CONTRATTI	5

IL SETTORE DELLE AGENZIE PER IL LAVORO	6
IL REGIME AUTORIZZATORIO.....	6
LA PARITÀ DI TRATTAMENTO	6
LA BILATERALITÀ DI SETTORE	7
IL FONDO DI SOLIDARIETÀ.....	7
FORMA.TEMP. – LA FORMAZIONE FINALIZZATA AL <i>PLACEMENT</i>	7
E.BI.TEMP. – IL <i>WELFARE</i> DEDICATO AI LAVORATORI IN SOMMINISTRAZIONE	8
IL CONTRIBUTO AL SISTEMA PAESE.....	8
IL VALORE GENERATO PER LE IMPRESE	8
LE POLITICHE ATTIVE PER IL LAVORO	10

Introduzione

Illustri Onorevoli,

il Decreto in esame, con la modifica introdotta all'art. 2, estende di fatto al contratto di lavoro a termine in somministrazione la disciplina del contratto di lavoro a tempo determinato.

Sin dall'introduzione, con il c.d. "Pacchetto Treu" nel 1997, del lavoro interinale (oggi in somministrazione) nel nostro Ordinamento, la disciplina dei contratti di lavoro a termine che le agenzie stipulano con i propri lavoratori è stata distinta, sotto il profilo giuridico, rispetto a quella generale per alcuni elementi fondamentali.

Nella disciplina comunitaria il contratto a termine e la somministrazione di lavoro sono normate da **due diverse Direttive** (rispettivamente la Direttiva 1999/70/CE e la Direttiva 2008/104/CE). La prima pone specifici limiti all'utilizzo del contratto a tempo determinato, "per prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti". La seconda, viceversa, **promuove il lavoro in somministrazione** imponendo agli stati membri il riesame delle eventuali restrizioni o divieti imposti al ricorso al lavoro tramite agenzia.

Applicazione concreta dei suddetti principi è la Sentenza della Corte di Giustizia Europea dell'11 aprile 2013, nell'ambito della quale il Giudice comunitario ha sancito che i limiti alla reiterazione dei contratti a tempo determinato non si applicano "né al rapporto di lavoro a tempo determinato tra un lavoratore interinale e un'agenzia di lavoro interinale né al rapporto di lavoro a tempo determinato tra tale lavoratore e un'impresa utilizzatrice".

Da tale equiparazione discendono una serie di effetti distorsivi sulla disciplina della somministrazione di lavoro, di seguito riportati.

Causale di ricorso nel contratto di lavoro a tempo determinato a scopo di somministrazione

L'attuale formulazione delle "causali" imputa la ragione giustificatrice del ricorso al termine del contratto nell'ambito del rapporto di lavoro tra agenzia e lavoratore somministrato. Le due fattispecie causali tipizzate dal Decreto tuttavia sono di fatto difficilmente compatibili con il rapporto di lavoro in somministrazione. Ciò sia riguardo la causale individuata dalla lettera a) ("esigenze temporanee e oggettive, **estranee all'ordinaria attività..**"), in quanto l'esigenza temporanea dell'agenzia è la sua attività ordinaria per la quale è autorizzata; sia per quanto concerne la lettera b) ("esigenze connesse a incrementi temporanei, significativi e **non programmabili dell'attività ordinaria**"), in quanto nell'attività ordinaria delle agenzie non si rinviene nei fatti un'ipotesi di incremento significativo e soprattutto non programmabile poiché l'esigenza lavorativa che soddisfa tali requisiti non è propria dell'agenzia ma dell'utilizzatore.

Da ciò consegue che è necessario, stante la lettera della norma che impone la ragione di ricorso al contratto di lavoro, e quindi all'agenzia, individuare una causale specifica per il

lavoro tramite agenzia laddove, in considerazione della peculiarità dell'attività svolta stabilita da norme inderogabili di legge, la causale di assunzione a termine è data dalla richiesta di lavoratori da parte dell'azienda utilizzatrice.

Analogamente, anche qualora la *ratio* di tale provvedimento dovesse essere quella di porre in capo all'azienda utilizzatrice l'onere di motivare il ricorso al lavoro in somministrazione, si renderebbe ugualmente necessario un intervento emendativo tale da esplicitare tale volontà.

Esclusione del periodo di intervallo, cd. "stop&go"

Il Decreto estende per la prima volta al rapporto di lavoro in somministrazione la disciplina dell'interruzione obbligatoria tra contratti a termine (cd. "stop&go", art. 21 c. 2 D. Lgs. n. 81/2015: 10/20 giorni di intervallo in ragione della durata del primo contratto a termine, inferiore/superiore a 6 mesi).

Nel rapporto di lavoro a termine la *ratio* di tale limitazione è rinvenibile nell'impedire un uso improprio del contratto a tempo determinato: laddove il fabbisogno della prestazione lavorativa da parte dell'azienda è infatti continuo si impone tendenzialmente l'assunzione di una diversa forma contrattuale, il contratto a tempo indeterminato.

Nel rapporto di lavoro in somministrazione **il ricorso al lavoro temporaneo anche senza soluzione di continuità tra una missione e l'altra è invece del tutto fisiologico**, potendo l'agenzia inviare in missione il lavoratore, con contratti contigui, presso diversi utilizzatori.

Se il limite in parola ha quindi un senso rispetto all'organizzazione dell'azienda, allo scopo di evitare i sopra richiamati abusi, non si giustifica invece nei confronti dell'agenzia per il lavoro, che assume i lavoratori in funzione di un'esigenza e dell'inserimento lavorativo del lavoratore nel contesto aziendale di un altro datore, l'utilizzatore (ovvero come detto anche di più utilizzatori).

L'introduzione dell'obbligo dell'interruzione avrà prevedibilmente l'indesiderato effetto di:

- a) ridurre i periodi di attività dei lavoratori;
- b) favorire lo "spezzettamento" dei contratti di lavoro;
- c) indurre le imprese a ricorrere, in corrispondenza dello stop e solo per la sua durata, ad altro personale, che accedrebbe però ad un contratto di minima durata, generando un *turn over* non desiderato da nessuno (aumento del rischio di infortuni, minori opportunità di crescita professionale).

Disciplina delle proroghe affidata al CCNL

L'attuale formulazione delle disposizioni del Decreto fa salva la norma che delega alla contrattazione collettiva del somministratore la disciplina delle proroghe. Contemporaneamente tuttavia non viene più esclusa dal rapporto di lavoro in

somministrazione la norma (art. 21, D.lgs. n. 81/2015) che detta la disciplina generale delle proroghe (e viene introdotto il regime causale dei rinnovi e delle proroghe).

L'abrogazione della esclusione dell'applicabilità all'art. 21 del D. Lgs. 81/2015 (Disciplina delle proroghe e dello "stop & go") determina un **conflitto tra le norme con forte incertezza interpretativa**.

Onere contributivo addizionale

Il Decreto introduce un incremento contributivo pari allo 0,5% in occasione di ciascun rinnovo del contratto a tempo determinato, anche in somministrazione.

Anche in questo caso l'**equiparazione con il contratto di lavoro a tempo determinato appare impropria** in quanto il contratto di somministrazione è **già gravato**, a differenza del contratto a termine:

- a) da un incremento contributivo pari al **4%** previsto dalla legge destinato a finanziare efficaci interventi di politica attiva, attuati attraverso il Fondo di settore Forma.Temp., dedicato alla formazione ed al reinserimento dei lavoratori somministrati;
- b) da un ulteriore onere contributivo previsto dal CCNL di settore pari allo **0,20%** (**0,30%** in caso di lavoratore a tempo indeterminato) volto a garantire una serie di misure di *welfare* che accompagnano il lavoratore sia in costanza del rapporto di lavoro che al termine della missione. Garanzie viceversa assenti nel contratto di lavoro a tempo determinato.

Si evidenzia inoltre che gravare il rinnovo del contratto a termine di una contribuzione aggiuntiva, tra l'altro progressiva, rischia di determinare un indesiderato **effetto sostitutivo del lavoratore** (c.d. *turn over*) il quale diviene portatore di un ulteriore onere contributivo senza trarne alcun beneficio diretto.

Limite di durata ex lege alla successione dei contratti

Il Decreto definisce *ex lege* la durata massima della successione dei contratti a tempo determinato (pari a 24 mesi) con obbligo di trasformazione in caso del suo superamento: stante la formulazione della norma si evidenzia che in questo caso la "stabilizzazione" si svolgerebbe nei confronti dell'agenzia.

Impedire la possibilità del lavoratore di impiegarsi, tramite la medesima agenzia per il lavoro, **presso più utilizzatori** anche oltre l'arco temporale di 24 mesi **significa limitarne ingiustificatamente le possibilità di reimpiego**, considerando che la *ratio* della disposizione ha un senso se tarata in un contesto aziendale, non nell'ambito di una agenzia per il lavoro che assume in relazione a un fabbisogno lavorativo non proprio ma di un altro datore di lavoro.

Il settore delle agenzie per il lavoro

In Italia operano circa 80 agenzie per il Lavoro, autorizzate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (artt. n. 4, 5 e 6 del D. Lgs. n. 276/2003) e iscritte nell'apposito Albo tenuto da ANPAL, Agenzia nazionale Politiche Attive del Lavoro. **Le 47 agenzie aderenti ad Assolavoro rappresentano circa l'85% del settore.**

Le agenzie per il lavoro in Italia occupano direttamente circa **10.500 addetti**, di cui il 75% donne, l'80% al di sotto dei 30 anni e al 95% laureati. Attraverso l'attività di ricerca e selezione svolta dalle agenzie per il lavoro in un anno **oltre 50mila persone** vengono assunte direttamente dalle aziende clienti.

I lavoratori in somministrazione in Italia sono stati **in media 439mila nel 2017** (media annuale su base trimestrale; **700mila** le persone che hanno avuto almeno una occasione di lavoro in somministrazione nel corso dell'anno) a fronte di **2.7 milioni di lavoratori con contratto a termine** (dato Inps). L'incidenza del lavoro in somministrazione nel nostro Paese è ancora sotto la media europea, attestandosi intorno **all'1.5%**, contro l'1.9% ed è inferiore rispetto ad altri Paesi come la Germania dove tale percentuale è del 2.4%.

Particolarmente rilevante è il costante incremento dei **lavoratori a tempo indeterminato, pari a oltre 37mila nel 2017.**

Il regime autorizzatorio

Sin dalla sua introduzione con la Legge Treu (L. n. 196/1997), il regime autorizzatorio italiano si è caratterizzato per la sua severità - da sempre sostenuta e difesa da Assolavoro - rappresentando una garanzia per il corretto funzionamento del settore e del mercato del lavoro.

La normativa vigente prevede un'articolata e puntuale procedura per il conseguimento dell'autorizzazione e **requisiti giuridici ed economici rigorosi¹** a tutela del mercato, dei lavoratori e delle imprese che accedono al lavoro tramite Agenzia.

La parità di trattamento

Il principio legale della **parità di trattamento** previsto dalla legislazione italiana rappresenta la chiave di volta dell'istituto della somministrazione.

Il lavoratore in somministrazione ha diritto allo stesso trattamento economico e normativo di un lavoratore direttamente assunto dall'azienda utilizzatrice che svolge la stessa mansione.

¹ Così l'art. 5 del D. Lgs. n. 276/2003 impone, tra gli altri requisiti richiesti per l'accesso all'Albo Nazionale delle Agenzie: l'acquisizione di un capitale versato non inferiore a 600.000 euro; a garanzia dei crediti dei lavoratori impiegati e dei corrispondenti crediti contributivi degli enti previdenziali, la disposizione di un deposito cauzionale di 350.000 euro sostituito, dopo il primo biennio di attività, da una garanzia fidejussoria di pari importo; la garanzia che l'attività interessi un ambito distribuito sull'intero territorio nazionale e comunque non inferiore a quattro Regioni; l'assenza di condanne penali, anche non definitive per delitti contro il patrimonio, per delitti contro la fede pubblica o contro l'economia pubblica in capo agli amministratori/dirigenti dell'Agenzia, ecc...

Tale principio oltre ad essere previsto per legge è disciplinato dal C.C.N.L. delle agenzie per il lavoro e prevede che al lavoratore in somministrazione sia applicata la stessa retribuzione e tutte le altre regole previste dal C.C.N.L. e dalla contrattazione territoriale e/o aziendale (se prevista) in uso nell'azienda utilizzatrice.

La bilateralità di settore

a) Il Fondo di solidarietà

A seguito delle modifiche normative introdotte, in materia di ammortizzatori sociali, dalla Legge Fornero (L. n. 92/2012), il settore del lavoro in somministrazione si è dotato, tra i pochissimi in Italia, di un **Fondo di solidarietà bilaterale dedicato**, alimentato con un'aliquota contributiva pari allo 0,30% delle retribuzioni dei lavoratori, a carico delle agenzie.

Il Fondo assicura misure di **sostegno al reddito** ai lavoratori in somministrazione sia **in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa**, qualora l'azienda in cui sono inviati in missione attivi un ammortizzatore sociale per i dipendenti diretti, sia **in caso di disoccupazione dei lavoratori somministrati assunti a tempo determinato**².

Nell'ipotesi di sospensione/riduzione dell'attività lavorativa il Fondo riconosce ai lavoratori in somministrazione **un assegno ordinario di importo pari all'80%** dell'ultima retribuzione percepita dal lavoratore e la copertura totale della contribuzione previdenziale.

In caso di stato di disoccupazione dei lavoratori somministrati già impiegati con contratto a termine, il Fondo riconosce un contributo a titolo di sostegno al reddito d'importo pari a **€750,00**.

b) Forma.Temp. – la formazione finalizzata al *placement*

Le agenzie per il lavoro, mediante il **Fondo Forma.Temp**³, gestiscono un sistema formativo che deve rispondere *on time* al continuo e tendenziale mutamento dei profili occupazionali (*skill upgrading*) e alle esigenze di formazione delle aziende correlate alle difficoltà nel reperire i profili professionali richiesti.

Gli interventi formativi dedicati ai lavoratori somministrati ed attuati tramite il Fondo sono molteplici: dalla formazione di base e professionale, alla formazione *On the Job* e continua.

La formazione per i candidati a missione di lavoro e per i lavoratori con contratto di lavoro a tempo indeterminato in somministrazione si caratterizza in percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale, accompagnamento alle politiche attive di settore, formazione per l'occupabilità e professionalizzante.

² Per i lavoratori in somministrazione a tempo indeterminato il C.C.N.L. prevede una indennità di disponibilità per i periodi di mancato invio a missione pari a € 750,00/mese.

³ Fondo per la formazione e il sostegno al reddito dei lavoratori in somministrazione introdotto già dalla legge n. 196/2007 e oggi disciplinato dall'art. 12 del D. lgs. n. 276/2003. È alimentato da una contribuzione, a carico delle agenzie, pari al 4% delle retribuzioni (tra le più alte al mondo).

Nel 2017 Forma.Temp ha approvato oltre 37 mila progetti, per un investimento totale di oltre 200 milioni di euro e circa 243 mila destinatari coinvolti.

Almeno un terzo delle persone formate deve accedere a una reale occasione di lavoro, pena la perdita delle risorse impiegate per la formazione. In almeno un corso di formazione su due vi sono moduli che riguardano la manifattura 4.0 e il digitale. L'offerta formativa è pertanto strettamente legata alle reali esigenze del mercato del lavoro e si va sempre più indirizzando verso figure con competenze alte (ingegneri, programmatori informatici, tecnici ed esperti di organizzazione di impresa).

c) E.Bi.Temp. – il *welfare* dedicato ai lavoratori in somministrazione

E.Bi.Temp è l'ente bilaterale costituito per via contrattuale sin dalla stipula del primo contratto collettivo del settore del 1998, allo scopo di assicurare ai lavoratori in somministrazione forme di *welfare* innovative finanziate con un'aliquota aggiuntiva a carico delle agenzie pari allo 0,2% del monte retributivo.

Ammonta a circa 10 milioni di euro il totale delle prestazioni erogate nel 2017 (con un incremento del 12% sul 2016) che vanno dal contributo per l'asilo nido al sostegno alla maternità, dai rimborsi e sussidi per indennità da infortuni e per la tutela sanitaria e odontoiatrica ai piccoli prestiti a condizioni favorevoli, ai contributi per la mobilità territoriale.

Il contributo al Sistema Paese

Il lavoro in somministrazione rappresenta una barriera contro il lavoro sottotutelato e irregolare e costituisce un importante introito per le casse dello Stato.

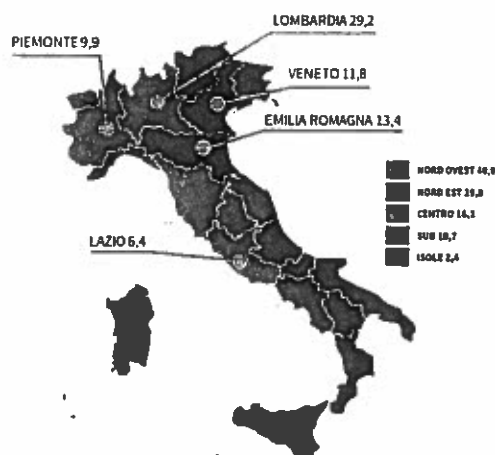
Una stima condotta a partire dai dati Forma.Temp sul monte retributivo evidenzia un **gettito IRPEF pari a 1,8 miliardi di euro nel 2017 (oltre 19 miliardi di euro in 20 anni)** ed un **gettito INPS pari a 2,5 miliardi di euro nel 2017 (27 miliardi di euro in 20 anni)**.

La stima del contributo al PIL del Paese del settore della somministrazione è pari allo 0,5% (dato 2016).

Il valore generato per le imprese

Nelle aree nord-ovest e nord-est del Paese si sono concentrati, nel terzo trimestre 2017, oltre il 70% degli occupati in somministrazione, con valori rispettivamente pari al 40,9% ed al 29,8% degli occupati. La restante quota di occupati in somministrazione è distribuita al Centro con il 16,1% e al Sud e Isole che insieme raccolgono il 13,1% dei somministrati.

Grafico. La distribuzione della somministrazione nelle macro-ripartizioni e il peso delle prime 5 regioni (quota % sul totale)



Rispetto alle dinamiche di crescita sono proprio le due macro ripartizioni con il maggior numero di occupati a presentare i migliori tassi di sviluppo. Il nord-est guida la classifica degli incrementi su base annua con una crescita del 27,3% mentre il nord-ovest presenta la migliore *performance* trimestrale con un aumento dell'8,0% che si accompagna ad un andamento superiore alla media anche rispetto alla crescita annua (+26,3%);

Le dinamiche della somministrazione possono essere osservate anche in relazione alla dimensione delle imprese utilizzatrici: si evidenzia una maggiore dinamicità annua nei segmenti dimensionali minori (+60% imprese con un solo addetto, +31.9% imprese da 2 a 9 addetti, +28.2% imprese da 10 a 19 addetti).

Una ulteriore prospettiva di analisi scaturisce dalla distribuzione della somministrazione in relazione al peso che le esportazioni assumono rispetto ai risultati aziendali. La Banca d'Italia ("Indagine sulle imprese industriali e dei servizi") evidenzia un maggior utilizzo della somministrazione in quei segmenti produttivi dove si esporta di più (incidenza pari al 3,1% del totale delle ore nelle imprese a più bassa propensione a esportare - i valori del fatturato esportato sono inferiori ad 1/3 del fatturato totale - contro un'incidenza media della somministrazione pari al 4,8% tra le imprese in cui la quota di fatturato scaturente dall'export è superiore rispettivamente ad un terzo del totale).

Nel 2017 l'industria (Inail) ha assorbito larghe quote di occupati nella somministrazione rappresentando, insieme alle costruzioni, il 49,7% di tutti i somministrati italiani. Anche i servizi (terziario avanzato) risultano in consolidamento (47,7% dell'occupazione totale) soprattutto dove è più elevata la densità di professionalità qualificate (servizi finanziari, servizi alle imprese, Ict, marketing e servizi professionali). Significativa anche la presenza di somministrazione nelle componenti del terziario che fanno riferimento ai servizi alla persona a

più forte caratterizzazione di *governance* pubblica, come la sanità e la scuola o che si riferiscono direttamente al settore pubblico (22% del totale dell'occupazione nel terziario).

Le Politiche Attive per il Lavoro

Tra le raccomandazioni rivolte recentemente dall'OCSE nell'*Employment Outlook* al nostro Paese vi è quella relativa all'implementazione ed allo sviluppo delle politiche attive.

Con l'introduzione nel nostro Ordinamento delle politiche attive del lavoro le agenzie per il lavoro hanno arricchito la propria sfera di azione: le agenzie per il lavoro offrono oggi un'ampia gamma di servizi rivolti ai cittadini interessati dal sistema di politiche attive in via di definizione nel Paese (orientamento di base e specialistico, formalizzazione e certificazione delle competenze, definizione di misure personalizzate per l'occupabilità, accompagnamento al lavoro - *scouting* e supporto all'inserimento mirato, supporto all'avvio di impresa/ autoimpiego, supporto all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale di soggetti fragili e vulnerabili, ecc.).

La principale novità organizzativa introdotta nell'Ordinamento è costituita dal riconoscimento del ruolo complementare degli operatori privati con quelli pubblici (CPI).

La complementarità degli operatori pubblici e privati è un modello organizzativo e gestionale lungimirante ma, nel contesto italiano, anche obbligato: unica modalità con cui poter disporre della capacità operativa necessaria a gestire i servizi per il lavoro e le politiche attive per tutti i disoccupati.

Le agenzie per il lavoro rappresentano – infatti - una vera e propria infrastruttura sociale, grazie ai 2.500 sportelli diffusi su tutto il territorio nazionale, e un facilitatore nel mercato del lavoro, grazie alla capacità di offrire servizi integrati per il lavoro.

Assolavoro è l'Associazione Nazionale di Categoria delle Agenzie per il Lavoro, costituita il 18 ottobre 2006 dalla fusione delle tre rappresentanze preesistenti.

Riunisce le Agenzie per il Lavoro che producono circa l'85% del fatturato complessivo legato alla somministrazione di lavoro e contano in tutta Italia oltre 2.500 filiali.

L'Associazione nasce per garantire alle Agenzie per il Lavoro *standard* più elevati di tutela e rappresentanza, nonché un'offerta integrata di assistenza e informazione.

Assolavoro aderisce a Confindustria e rappresenta l'espressione italiana della *World Employment Confederation - Europe*, la Confederazione Europea delle Agenzie per il Lavoro.

