



sede legale: Viale dell'Esperanto, 71 - 00144 Roma  
tel. 06 54210335 - fax 06 54210800  
sede operativa: Piazza Velasca, 5 - 20122 Milano  
tel 02 801078 / 801071 - fax 0280501898  
www.alleanzalavoro.org info@alleanzalavoro.org  
C.F. 97519060582

**Senato della Repubblica  
Commissione XI Lavoro e  
Previdenza Sociale**

**Audizione del giorno 11 gennaio 2012 h. 15,30**

**Alleanza Lavoro**

*Osservazioni in merito allo schema di decreto legislativo avente ad oggetto l'attuazione della Direttiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale*

**Il presente testo è da intendersi a integrazione del documento di sintesi anticipato il giorno 10.01.12**

**Premessa**

Alleanza Lavoro è una Associazione di categoria delle Agenzie per il lavoro, costituita il 14 luglio 2008 in Roma. Gli scopi, professati e perseguiti dall'Associazione, sono quelli di contribuire con maggiore trasparenza allo sviluppo del nuovo mercato del lavoro, contrastando il fenomeno del lavoro nero e dei contratti irregolari e agevolando la creazione di reali accordi tra imprese e lavoratori.

In questi primi giorni, il Governo ha avviato un confronto con le parti sociali confederali sui temi del mercato del lavoro, e, presumibilmente, si appresta ad intervenire sulla relativa normativa per passare alla fase della crescita e dello sviluppo del sistema economico e sociale.

Per il raggiungimento di tali obiettivi, secondo quanto è dato apprendere, sono state ipotizzate alcune soluzioni:

- istituzione del contratto unico o prevalente di lavoro
- riduzione delle tipologie contrattuali presenti nel mercato del lavoro
- revisione degli ammortizzatori sociali
- introduzione del reddito minimo garantito

Prima di passare alle considerazioni sulla materia oggetto della odierna audizione, sia consentito di esporre un breve commento in ordine alle ipotesi sopra citate, in quanto propedeutiche e, comunque, complementari all'analisi dell'assetto normativo del mercato del lavoro italiano in cui dovrebbe recepirsi lo schema di decreto legislativo in questione.

Il sistema del mercato del lavoro non sembra aver necessità di "stravolgimenti" da parte del legislatore che puntino ad introdurre nuovi istituti contrattuali, né a prevedere misure di sostegno al reddito delle persone che non possono avere adeguata sostenibilità finanziaria.

Non appare necessario, infatti, sfolire il numero delle tipologie contrattuali che qualcuno, in maniera strumentale, fa arrivare a 40, né introdurre come unico rapporto di lavoro il contratto di lavoro "prevalente", in quanto la recente riforma del contratto di apprendistato già rappresenta il normale contratto di lavoro prevalentemente utilizzato per facilitare l'ingresso del mondo del lavoro dei giovani.

Una impostazione mirata a limitare ed irrigidire il mercato del lavoro, ci porterebbe in un balzo indietro di 15 anni, quando il collocamento dei lavoratori era nelle mani esclusive di un sistema pubblico inefficace e l'esigenza di flessibilità delle imprese, spingeva per abbattere le eccessive rigidità di un mercato del lavoro "duale", diviso in lavoratori a buon diritto tutelati e giovani inoccupati e disoccupati che difficilmente riuscivano ad entrare nel sistema.

Semmai, il vero tema rimane quello di portare a termine il superamento di tale "dualismo", cercando di garantire lavoro a chi non ce l'ha e tutelare chi il lavoro lo ha perso o lo sta per perdere, ed, in ogni caso, intervenendo sul contrasto del lavoro precario ed irregolare e sulla disciplina degli ammortizzatori sociali.

In tale contesto, si inserisce il recepimento Direttiva 2008/104/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 19 novembre 2008, relativa al lavoro tramite agenzia interinale, che ha dato luogo alla proposta di recepimento tramite lo schema di decreto n. 428, in merito al quale Alleanza Lavoro partecipa alle consultazioni delle parti sociali avviate presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

### **Considerazioni sulla Direttiva 2008/104/CE**

La Direttiva 2008/104/CE è finalizzata a rendere uniformi le condizioni e la disciplina del lavoro tramite agenzia interinale nei paesi dell'Unione Europea. Tale norma, dopo una prima parte dedicata alle definizioni dei termini e dei concetti presenti nel documento, conferisce pari dignità ad alcuni principi espressamente indicati dai titoli della struttura del proprio articolato:

- a) il riesame dei divieti e delle restrizioni, che sono giustificati solo da ragioni di interesse generale, connesse con la tutela del lavoratore in materia di sicurezza del lavoro, con la necessità di garantire il buon funzionamento del mercato del lavoro e la prevenzione degli abusi;
- b) il rispetto del principio di parità di trattamento, garantendo al lavoratore interinale condizioni di lavoro di base e di occupazione;
- c) l'agibilità delle prerogative del lavoratore interinale - già riconosciute al lavoratore dipendente dell'utilizzatore - quali la rappresentanza sindacale, l'accesso alle attrezzature collettive, alla formazione, all'occupazione e all'informazione;
- d) l'individuazione di un apparato sanzionatorio adeguato e idoneo a prevenire gli abusi.

Fin dalle premesse, però, la Direttiva 2008/104/CE si pone delle finalità molto chiare e ben individuate (art. 2) : la creazione di posti di lavoro e lo sviluppo di forme di lavoro flessibili. Per il raggiungimento di tali scopi il legislatore europeo si muove sostanzialmente lungo due direttrici:

- la differenziazione del lavoro tramite agenzia interinale dalle altre tipologie contrattuali, in particolare dal contratto di lavoro a tempo determinato;

*Handwritten signature*

- la certezza che il lavoro tramite agenzia interinale sia in grado di favorire realmente le condizioni di occupabilità dei lavoratori, coniugandole con le esigenze di flessibilità delle imprese;

Infatti, in primo luogo, la Direttiva chiarisce che il lavoro tramite agenzia è una forma contrattuale migliore del lavoro a tempo determinato, e comunque diversa da questo; tale diversità consente di differenziare la disciplina delle causali, superando quella ingiustificata equiparazione che viene fatta nel nostro ordinamento tra due forme contrattuali molto diverse. In sostanza, se per quanto riguarda l'utilizzo del contratto a termine possono trovare accoglimento limitazioni che prevedano causali specifiche e restrittive e contingentamenti in misura percentuale rispetto alla manodopera assunta a tempo indeterminato, tali prerogative non dovrebbero appartenere alla disciplina del contratto di lavoro tramite agenzia interinale, che in Italia viene denominato contratto di somministrazione di lavoro a termine.

Inoltre, secondo la Direttiva il lavoro somministrato facilita l'inserimento nel mercato del lavoro, e, in quanto tale, non deve essere soggetto a restrizioni o divieti ingiustificati, se non con riferimento alla tutela generale del lavoratore, e nello specifico alla materia della sicurezza sul lavoro, dell'accesso al mercato del lavoro e della prevenzione di abusi. Sulla base di questa premessa, la Direttiva propone un'ampia liberalizzazione delle condizioni di ricorso allo staff leasing, che di per sé rappresenta una forma di lavoro a tempo indeterminato presso l'agenzia per il lavoro, ancorché legata ad una assegnazione di durata presso un'impresa utilizzatrice.

La condizione essenziale per il perseguimento di tali finalità è rappresentata dalla necessità di garantire il rispetto del principio di parità di trattamento e di non discriminazione, garantendo che le condizioni di base di lavoro e di occupazione, applicabili ai lavoratori assunti tramite agenzia, siano identiche e comunque non inferiori a quelle delle condizioni appannaggio dei lavoratori assunti direttamente dall'impresa utilizzatrice.

Il principio di parità di trattamento auspicato non è però assoluto, essendo previsto espressamente che gli Stati membri possono derogarvi entro certi limiti, individuati anche di accordi sindacali, purché siano garantite condizioni di tutela adeguate ai lavoratori interinali. Non meno rilevante è il riconoscimento alla autonomia delle parti sociali di negoziare e concludere contratti collettivi ed accordi in linea con la normativa nazionale ed europea di riferimento.

### **Ricostruzione storica della normativa italiana**

Preliminarmente alle considerazioni sullo Schema di decreto n. 428, di recepimento della Direttiva 2008/104/CE, che Alleanza Lavoro intende esporre in questa sede, è opportuno ripercorrere l'iter storico e normativo che ha posto in essere il legislatore nazionale fino alla attuale disciplina nel nostro ordinamento del lavoro interinale tramite agenzia, o meglio del lavoro in somministrazione a termine e a tempo indeterminato.

La fornitura di lavoro temporaneo è stata prevista per la prima volta in Italia dalla Legge 24 giugno 1997, n. 196 (cosiddetto Pacchetto Treu), che si proponeva di introdurre delle norme in materia di promozione dell'occupazione, che rinnovassero in maniera sistematica il mercato del lavoro. L'introduzione della disciplina del contratto di fornitura di lavoro temporaneo, pur se innovativa, è stata inizialmente cauta. Le società di fornitura di lavoro temporaneo, per le quali era previsto il possesso di requisiti oggettivi e soggettivi minimi essenziali, erano caratterizzate da un oggetto sociale unico e il ricorso al lavoro temporaneo era ristretto da formali impedimenti (ad esempio per la fornitura per mansioni di esiguo contenuto professionale) e da limitazione per determinati settori, che di fatto per un lungo periodo ne hanno rallentato l'utilizzo.

La successiva "Riforma Biagi" (Legge 14 febbraio 2003, n. 30 di delega al Governo in materia di occupazione e mercato del lavoro, attuata con il Decreto Legislativo 10 settembre 2003, n. 276) ha reso più flessibile il mercato del lavoro, migliorandone l'efficienza, sostenendo politiche attive per il lavoro e favorendo la diminuzione del tasso di disoccupazione. Sono state, infatti, introdotte o ridefinite diverse tipologie contrattuali quali l'appalto di servizi, il contratto a orario modulato, il contratto a tempo parziale, il lavoro ripartito e intermittente, la riforma delle collaborazioni coordinate e continuative, il contratto di apprendistato, che diventerà il principale canale di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro in stretta coerenza con la riforma del sistema educativo, il contratto di inserimento, che sostituisce il contratto di formazione e lavoro, si rivolge soprattutto alle donne delle aree svantaggiate e ai lavoratori più "anziani".

Con riferimento all'istituto del lavoro interinale tramite agenzia, è stato introdotto un nuovo regime autorizzatorio e di accreditamento degli operatori pubblici e privati, che non sono più vincolati ad un oggetto sociale unico, ma diventano polifunzionali. Le agenzie per il lavoro possono dedicarsi a tutte le attività attinenti la gestione delle risorse umane quali la formazione, la ricerca, la selezione, la somministrazione, il supporto alla ricollocazione (agenzie generaliste) oppure ad una sola di tali attività, sempre nel rispetto di pedissequi requisiti oggettivi e soggettivi che devono caratterizzare la loro organizzazione.

Sono state introdotte le tipologie contrattuali della somministrazione di lavoro a tempo indeterminato (staff leasing), riconducibile a motivi di ricorso individuati dalla legge e della somministrazione a tempo determinato (che di fatto sostituisce la fornitura di lavoro temporaneo), il cui ricorso è invece reso possibile in caso di una esigenza di tipo organizzativo, produttivo, tecnico o sostitutivo, da specificare nel contratto di lavoro, sulla scorta di quanto avviene similmente nella disciplina del contratto a termine di cui al Decreto Legislativo 6 settembre 2001, n. 368.

Parallelamente alla disciplina legislativa è stato avviato e realizzato un sistema di contrattazione collettiva di diverso livello. Gli Accordi Interconfederali degli ultimi anni '90 hanno di fatto consentito la disciplina da parte dei diversi contratti collettivi di categoria delle condizioni di applicabilità dell'istituto nei diversi settori merceologici, pur se in un contesto di iniziale titubanza e diffidenza, da parte del sindacato delle singole categorie.

E' stata principalmente il contratto collettivo temporaneo che, nei suoi successivi rinnovi, ha reso agibile e funzionale al sistema l'applicazione, a vantaggio dei lavoratori interinali, di quelle prestazioni previste dalla bilateralità (4 tipologie di formazione, integrazione al reddito, integrazione di prestazioni sanitarie e assicurative contro gli infortuni, prestazioni di accesso al credito), che di fatto hanno reso il contratto di fornitura di lavoro temporaneo lo strumento contrattuale più flessibile per le esigenze delle imprese e più garantista per il lavoratore, sia sotto il profilo del rispetto del principio di parità di trattamento, che sotto il profilo dell'inserimento stabile del medesimo nel mercato del lavoro.

Infine, con la Legge 24 dicembre 2007, n. 247 "Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale" è stato abolito l'istituto della somministrazione a tempo indeterminato (staff leasing) e, successivamente è stato reintrodotta, tramite l'abrogazione di tale legge avvenuta per opera della Legge 23 dicembre 2009, n. 191 (Finanziaria 2010) ne ha ampliato i casi di utilizzo alle attività di cura della persona e consente l'ampliamento dei casi di ammissibilità non più solo alla contrattazione collettiva e territoriale, ma anche aziendale. Altra importante innovazione introdotta dalla Legge finanziaria 2010 è rappresentata dalla deroga ad alcune limitazioni previste dalla normativa in materia sia per il caso di contratti di somministrazione a tempo determinato che a tempo indeterminato.

## Considerazioni generali sullo schema di Decreto n. 428

La pur sommaria illustrazione del quadro normativo legislativo e contrattuale nazionale, in cui si dovrebbe innestare l'odierno intervento di recepimento, evidenzia chiaramente come nell'ordinamento italiano la disciplina l'istituto del lavoro tramite agenzia interinale - attualmente lavoro in somministrazione - dà già ampie garanzie di affidabilità e di "compliance" rispetto a quanto previsto dalla Direttiva de quo.

Tuttavia si rileva che, al contrario, lo Schema di Decreto Legislativo proposto alla nostra attenzione sembra improntato a una filosofia divergente e, per certi versi, opposta rispetto a quella della Direttiva comunitaria cui dovrebbe dare attuazione, in quanto traspare dalle proposte di modifica il timore di non riuscire ad assicurare, o comunque l'intenzione di voler assicurare a tutti i costi delle tutele che, secondo quanto illustrato in precedenza sono in realtà già garantite dalle norme di legge e di contrattazione collettiva.

In estrema sintesi, lo schema di decreto legge:

- **non accenna minimamente alla rimozione delle restrizioni e dei divieti auspicati all'art. 4 della direttiva**
- **insiste eccessivamente sul riconoscimento delle "condizioni di lavoro di base e di occupazione" spettanti al lavoratore interinale**

Infatti, lo Schema si preoccupa di introdurre nel testo oggi vigente alcune definizioni di cui non c'è alcuna necessità (es. quella di missione) e che non aumentano il livello di tutela dei lavoratori, ma producono solo l'effetto di appesantire inutilmente la normativa. Questa impostazione tradisce lo spirito della Direttiva, che sin dalle premesse qualifica il lavoro tramite agenzia come una forma di occupazione meritevole di una tutela speciale.

Il *Considerando* n.18 inserito nel preambolo della Direttiva e il successivo articolo 4 del testo, spiegano bene questa impostazione, mettendo in evidenza che le restrizioni o i divieti imposti al ricorso al lavoro tramite agenzia interinale possono essere giustificati soltanto da ragioni d'interesse generale.

Questo approccio, come detto, viene trascurato dallo Schema, che invece non dà concreta attuazione ad alcuni specifici obiettivi che la Direttiva (in coerenza con la premessa sopra ricordata) individua come prioritari, come la rimozione degli ostacoli all'utilizzo della somministrazione a tempo indeterminato (c.d. staff leasing) e l'eliminazione dell'obbligo di indicare le causali nella somministrazione a termine. Questi due vincoli stanno frenando notevolmente la somministrazione di manodopera; il problema delle causali ha fatto insorgere un contenzioso rilevante, almeno in alcune zone del Paese, mentre la limitazione dello staff leasing ad alcune specifiche aree di attività non consente alle imprese di attivare uno strumento che invece desta molto interesse (né questo limite può essere ovviato mediante la stipula di accordi sindacali, di difficile agibilità).

In un momento di crisi come quello che sta vivendo l'economia nazionale e internazionale, uno strumento di flessibilità garantita come la somministrazione dovrebbe invece essere incentivato e promosso dal legislatore, proprio cogliendo l'occasione offerta dalla Direttiva. Non sono da trascurare i risultati in termini di occupazione ottenuti dal settore delle imprese di somministrazione, allorché con uno specifico provvedimento è stata prevista la possibilità di derogare alle indicazioni delle causali previste dall'art. 20 del D. Lgs. 276/03.

Di questi principi non c'è traccia nello Schema di decreto legislativo sottoposto alla nostra attenzione. Si potrebbe obiettare che alcuni di questi principi non potrebbero essere contenuti in un decreto di attuazione della normativa comunitaria, in quanto la c.d. clausola di non regresso (principio cardinale del diritto comunitario) impedisce agli Stati membri di ridurre le norme di tutela esistenti con la sola "giustificazione" della necessità di adeguarsi alla normativa comunitaria.

Questa obiezione potrebbe essere superata sia mediante un approfondimento tecnico, per comprendere se la modifica delle condizioni di ricorso alla somministrazione può essere considerata come una riduzione delle forme di tutela (ad avviso di Alleanza Lavoro, non esiste questo rischio), sia mediante degli accorgimenti diversi, inserendo le eventuali modifiche normative in uno dei provvedimenti anti crisi che sono in fase di preparazione da parte del Governo (in questo modo si troverebbe una "giustificazione" separata dalla semplice attuazione della Direttiva e verrebbe meno ogni problema al riguardo); tale percorso potrebbe essere ancora di più rafforzato, se fosse preceduto da un Avviso Comune delle parti sociali, contenente la richiesta di adottare le norme sopra ricordate.

Riportiamo di seguito alcune osservazioni specifiche allo Schema - già condivise con il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, in sede di consultazione delle parti sociali di settore - che si devono leggere in combinazione con la premessa di ordine generale appena esposta.

Con osservanza,

**ALLEANZA LAVORO**

**Il Presidente**

Antonio Lombardi

