



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 1

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

11^a COMMISSIONE PERMANENTE (Lavoro, previdenza sociale)

**INDAGINE CONOSCITIVA SUL FUNZIONAMENTO DELLE
AGENZIE DEL LAVORO**

28^a seduta: martedì 28 ottobre 2008

Presidenza del presidente GIULIANO

I N D I C E**Audizione di rappresentanti della CISL e della UIL**

* PRESIDENTE	Pag. 3, 4, 5 e <i>passim</i>	CARRARO	Pag. 3, 4, 6 e <i>passim</i>
CASTRO (PdL)	8	MASSERA	12, 14, 15 e <i>passim</i>
MORRA (PdL)	10		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

Intervengono, in rappresentanza della Confederazione italiana sindacati lavoratori (CISL,) il dottor Paolo Carraro, funzionario del dipartimento politiche attive del lavoro, e, in rappresentanza dell'Unione italiana del lavoro (UIL), il signor Marco Massera, funzionario del dipartimento politiche del lavoro.

I lavori hanno inizio alle ore 15,10.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di rappresentanti della CISL e della UIL

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sul funzionamento delle agenzie del lavoro.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

La prima audizione prevista per oggi è quella di rappresentanti della CISL. È presente il dottor Carraro che saluto e ringrazio per aver accolto il nostro invito. La Commissione ha disposto un'indagine conoscitiva sul funzionamento delle agenzie del lavoro al fine di verificare quale sia stata nel tempo l'attività di tali organismi, quali i risultati ottenuti, quali le possibili modifiche e comunque avere qualsiasi informazione possa essere utile per formulare un giudizio sulla loro attività fino ad oggi, in modo da capire se si tratti di un'esperienza positiva o, invece, di un'esperienza che va in qualche modo rivista.

Ringraziando il dottor Carraro per il contributo che vorrà offrirci, gli cedo la parola.

CARRARO. Signor Presidente, onorevoli senatori, vi ringrazio per l'opportunità che ci è stata data. In occasione della scorsa assemblea organizzativa del 2007 come CISL abbiamo deliberato di costituire un'agenzia per il lavoro, la *Agilavoro* srl. Come di norma nella nostra attività, l'avvio di tale struttura ha richiesto qualche tempo: il 14 ottobre scorso la società è stata costituita (ho portato con me l'atto costitutivo e lo statuto; non ho preventivamente inviato altro materiale semplicemente perché volevo capire direttamente da voi quali elementi possano esservi utili). Per lo sviluppo della nostra Agenzia abbiamo ovviamente un progetto operativo, ma come vi ho detto siamo ancora nella fase costitutiva. Non abbiamo scelto di chiedere l'autorizzazione di cui all'articolo 4 del decreto

legislativo n. 276 del 2003, ovvero i requisiti ridotti come organizzazione sindacale, bensì di costituire una società a responsabilità limitata, con un capitale sociale già versato di 50.000 euro. Questa scelta è dovuta soprattutto alla volontà di mettere in piedi un'agenzia che nei limiti del possibile funzioni davvero come punto di riferimento per i lavoratori. L'obiettivo (tornando con ciò ad uno dei nostri mestieri costituenti di oltre un secolo fa) è far sì che l'Agenzia diventi in qualche modo il centro di tutti i servizi che l'organizzazione sindacale può offrire, visto che questa è stata negli ultimi decenni una delle richieste che con maggiore frequenza è venuta dai lavoratori.

La scelta di non ricorrere alla possibilità di far valere i requisiti ridotti è legata, quindi, anche ad un aspetto psicologico; alcune associazioni datoriali hanno giustamente usufruito di questa opportunità, ma i rapporti che intercorrono tra noi hanno confermato la nostra perplessità: in sostanza, autorizzando ogni sede sindacale a fare intermediazione quest'ultima non viene fatta.

PRESIDENTE. Un chiarimento. Quali sono le attività, fra quelle previste dalla normativa, che la vostra Agenzia intende svolgere?

CARRARO. Abbiamo indicato: orientamento, ricerca e selezione, incontro tra domanda e offerta. L'unica fattispecie esclusa è quella della somministrazione, per la quale, come sapete, occorre un'autorizzazione diversa e particolare.

PRESIDENTE. Per quale motivo l'avete esclusa, posto che è l'attività più qualificata?

CARRARO. La più qualificata e anche la più redditizia. L'abbiamo esclusa proprio perché vogliamo partire dall'obiettivo di rendere soprattutto un servizio ai lavoratori.

Come potete immaginare, ci stiamo attrezzando. Abbiamo individuato fino ad oggi sette sedi territoriali (sei più una, che è doppia): l'area Nord-Ovest, con le strutture sindacali di Liguria, Piemonte e Valle d'Aosta; l'area Nord-Est con Friuli-Venezia Giulia e Veneto; abbiamo poi la Lombardia, l'Emilia Romagna, il Lazio e la Campania. La Toscana e la Sicilia, invece, saranno inserite al primo consiglio di amministrazione utile. Cerchiamo, quindi, di diffondere le sedi dell'Agenzia sul territorio.

Quanto alla mancata richiesta dei requisiti ridotti si tratta, come dicevo, di una scelta di carattere psicologico, per far sì che le strutture si impegnino veramente al fine di realizzare l'incontro tra domanda e offerta. Da anni, per quanto ci riguarda, discutiamo di questa scelta per rendere un servizio importante ai lavoratori. Mettere azione e volto rispetto ad un'attività così essenziale è per noi una scommessa importante. Hanno partecipato alla costituzione della società anche alcune strutture di categoria nazionale, segnatamente il commercio e gli edili. Questi ultimi, in particolare, già da anni parlano della necessità di un incontro tra domanda e of-

ferta nel loro settore, avendo la possibilità, attraverso gli enti bilaterali, di utilizzare le banche dati secondo i canoni e i requisiti di legge.

Come dicevo, siamo nella fase costitutiva; entro la fine dell'anno dovremmo avere la possibilità di presentare la domanda di autorizzazione e quindi nei 60 giorni successivi, come previsto dalla legge, ci auguriamo di cominciare ad essere operativi (all'incirca dai primi giorni del 2009). Stiamo aspettando, in quanto riteniamo necessario che siano completati tutti gli *iter* relativi ai requisiti richiesti: l'individuazione non solo delle sedi ma anche delle risorse umane con *curricula* adeguati, nel numero di due per ogni agenzia regionale. Come potete immaginare ciò comporta anche un impegno economico rilevante per l'organizzazione di partenza. Ripeto, la decisione di non chiedere i requisiti ridotti è stata presa per questo motivo. Vogliamo credere veramente in questa missione e quindi far sì che essa abbia tutti i crismi di una scelta ponderata, autorevole e forte. Se può esservi utile, avendo io stesso seguito in questo anno e mezzo la questione sul piano tecnico-preparatorio, posso fornirvi, oltre allo statuto e all'atto costitutivo che ho qui con me, il progetto operativo ed altre informazioni al riguardo.

Un ulteriore importante obiettivo che ci poniamo, al di là delle connessioni con la borsa lavoro e quant'altro, come previsto dalla legge, è quello di costruire a livello sia nazionale che, soprattutto, locale la possibilità di creare delle sinergie, di collaborare con i servizi pubblici per l'impiego. La nostra non è certo un'ottica di concorrenza (anche perché sappiamo come funzionano i servizi per l'impiego sul piano percentuale in Italia) bensì di collaborazione, candidandoci anche ad interessarci, a seconda degli accordi che verranno conclusi, di alcune fattispecie specifiche, quali ad esempio, le badanti, il settore edile, i lavoratori stranieri, dal momento che abbiamo enti che si occupano di creare rapporti sul territorio con le associazioni degli stranieri. Anche questo è uno degli obiettivi che vogliamo sviluppare dal 2009 in avanti.

PRESIDENTE. La ringrazio per il suo intervento, dottor Carraro. La prima domanda che vorrei porle, dato che la nostra è un'indagine conoscitiva, riguarda lo stato dell'arte sul nuovo istituto dell'agenzia per il lavoro, circa il quale ci interessa ascoltare la voce autorevole dei sindacati. Vorremmo quindi conoscere la vostra esperienza personale, anche se mi sembra di aver capito che siete ancora in fase costituiva.

In secondo luogo, non mi sono ancora ben chiari i motivi per i quali non avete allargato il vostro campo di azione alla somministrazione e, inoltre, come mai la vostra esperienza è arrivata in ritardo rispetto alla legge istitutiva. Perché avete ritenuto opportuno attendere tanto tempo? Per verificare come dovesse essere articolata l'agenzia o per stabilire quale fosse lo strumento migliore per attuarla?

Infine, al di là dell'esperienza specifica della CISL, vorrei avere un giudizio generale sulla materia, accompagnato da una serie di dati che possano orientare la Commissione, dare stimoli, suggerimenti e notizie circa tali organismi.

CARRARO. Per la precisione di quali dati ha bisogno, Presidente?

PRESIDENTE. Pensavo a dati sulle agenzie del lavoro: le categorie interessate, la frequenza, il costo (se vi è un costo), i vantaggi e gli svantaggi; dati che lei conoscerà sicuramente meglio di me.

CARRARO. La scelta di non chiedere l'autorizzazione per la somministrazione è dovuta, in primo luogo, ad una questione meramente economica: sarebbe stato necessario infatti – e non solo per quanto riguarda il regime autorizzativo – un esborso assai più sostanzioso. In secondo luogo, tale sistema avrebbe dato all'agenzia (anche se abbiamo di fatto scelto la forma di società a responsabilità limitata e ne chiarirò successivamente il motivo) una collocazione complessiva all'interno del mercato, laddove vorremmo che la nostra – e sottolineo «nostra» – fosse soprattutto un'agenzia etica per il lavoro.

Ho parlato della volontà forte di una collaborazione con i servizi per l'impiego, giacchè vorremmo rappresentare, all'interno del mondo del lavoro, uno strumento per far sì che la collaborazione tra pubblico e privato possa fungere anche da volano di rapporti con il pubblico impiego in settori e categorie specifici.

Il ritardo con cui l'Agenzia inizierà ad operare deriva soprattutto da problemi di carattere organizzativo. Quando la legge è stata promulgata, la CISL ha accolto subito con favore la possibilità del ritorno ad una non esclusività del pubblico impiego rispetto all'attività d'intermediazione; successivamente è iniziato un lavoro di studio e di proposta che ha comportato un dibattito all'interno dell'organizzazione. I tempi si sono allungati in particolare per il fatto che tale scelta comporta, innanzitutto, la costituzione delle prime sette strutture (agenzie regionali). Questo vuol dire, in termini economici, che ogni agenzia regionale deve avere un *budget* annuo non inferiore ai 75.000-80.000 euro. Infatti la legge prevede che siano garantiti, almeno nella fase iniziale, due contratti a tempo indeterminato, o figure equivalenti (quindi quattro *part time* o un tempo pieno e due *part time*), più le spese di organizzazione e le spese per *hardware* e *software* informatici, posto che deve esserci una interconnessione automatica con la borsa lavoro sia a livello nazionale che a livello territoriale. Le sedi, poi, devono essere attrezzate, anche rispetto a eventuali scelte interne di strutture territoriali, ad esempio, sul piano logistico. Su tutto ciò ha pesato, infine, la discussione circa la decisione di approfittare, come organizzazione sindacale, dell'opportunità offerta dalla legge di richiedere i requisiti ridotti. La CISL ha compiuto una scelta di tipo diverso: abbiamo costituito una vera e propria società che si occupa esclusivamente d'intermediazione.

Il giudizio, non solo quello generale, è favorevole. Abbiamo iniziato, come organizzazione sindacale, a mettere in piedi nel corso del tempo anche una serie di rapporti con le agenzie di somministrazione ex interinali e con altre agenzie del lavoro proprio per vedere che tipo di mercato interno potessimo avere. Abbiamo avviato, già a partire da qualche anno, dei con-

tatti con organizzazioni sindacali estere, quali, ad esempio, la DGB in Germania.

Il nostro obiettivo finale è quello di costituire un ente bilaterale per l'intermediazione di manodopera; tale ente, stando alle nostre previsioni, potrebbe candidarsi (ovviamente con la collaborazione di CGIL e UIL oltre che delle parti datoriali) ad occuparsi di tutto ciò che riguarda l'intermediazione, quindi anche della somministrazione di manodopera. La nostra scelta è andata momentaneamente in altra direzione perché, pur avendo avuto contatti positivi (in partenza soltanto nel territorio romano-laziale con un coinvolgimento nazionale sia per quanto riguarda la UIL che Confcommercio e Confindustria), abbiamo incontrato delle difficoltà, che forse ci sarebbero ancora oggi, nel trovare un accordo con la CGIL che portasse ad una condivisione generale dell'obiettivo di costruire l'ente bilaterale in questione. Ci auguriamo che tale posizione, pur comprensibile e peraltro anche ben chiarita dall'organizzazione, con il tempo possa essere riportata ad una logica di obiettivi condivisi. Tra questi ultimi c'è da parte nostra, come ho detto prima, la volontà di far sì che l'intermediazione di manodopera torni ad essere una delle attività principali delle organizzazioni sindacali nel nostro Paese.

Per quanto riguarda i dati, ho citato i costi di ogni singola agenzia regionale. La struttura nazionale ha un costo doppio dal momento che le figure a tempo pieno previste come requisito minimo per poter aprire un'agenzia a livello nazionale sono quattro. Se occorre, pur se ciò esula dall'attività di *Agilavoro*, possiamo fornirvi i dati sulle possibilità di flusso e di intercettazione di lavoratori e imprese. Tenete conto, però, che si tratta di proiezioni «oniriche», nel senso che il numero di iscritti, ormai molto consistente, non può però dare la resa rispetto a tale dato; ho citato comunque i casi di alcune categorie, in particolare quella degli edili, che sono già, anche unitariamente, attrezzate per poter agevolare in maniera rapida e immediata l'incontro domanda-offerta.

Per completare il nostro incontro, che potrebbe avere un seguito, possiamo fornirvi dati di altro tipo, anche se sono ancora semplicemente orientativi e di indirizzo, dunque non scientificamente documentati.

PRESIDENTE. Qual è il giudizio della CISL sulla soppressione dell'istituto dello *staff leasing*, operata dalla legge n. 247 del 2007?

CARRARO. Su questa vicenda, che come voi ben sapete ha comportato una serie di novità e di ripensamenti nel corso degli anni, abbiamo una posizione al momento abbastanza neutrale. La soppressione dello *staff leasing* è stata vista, in una fase di avvio, soprattutto come mezzo per ridurre la possibilità di rendere i settori coinvolti un mercato non controllabile. Siamo dell'idea che vi sia l'esigenza di adeguare il decreto legislativo n. 276 del 2003 (la cosiddetta riforma Biagi), facendo in modo che la possibilità di ricorrere allo *staff leasing* sia limitata ad alcune condizioni particolari, ovviamente con il controllo del Governo e delle parti sociali rispetto a chi si candida ad un percorso di questo tipo.

Anche per quanto concerne la somministrazione, nelle forme ancora consentite, riteniamo che vi debba essere un regime diverso per quanto riguarda i controlli e la possibilità di effettuare questo tipo di lavoro.

PRESIDENTE. Vuol dire che la vostra organizzazione è favorevole ma con qualche modifica ed alcune limitazioni e paletti?

CARRARO. Esattamente. La nostra, come sempre, è una posizione abbastanza aperta: ci sembra difficile assumere una posizione di rifiuto, seppur motivata da alcune esperienze negative, in un mercato che anche a livello europeo sta andando in una direzione abbastanza definita. L'importante è che, almeno in una fase d'avvio, fino a quando la situazione non sarà meglio definita, vi sia la possibilità di muoversi in tale direzione.

Bisogna tenere presente che alcune fattispecie, non solo quella dello *staff leasing*, seppur avviate in modo diverso in passato, in Italia non fanno ancora parte di un vero mercato forte; in questo siamo ancora, a mio parere, un Paese non completamente pronto ad aprirsi al mercato (non è un giudizio né positivo né negativo): perché il mercato sia completamente aperto c'è bisogno di una maggiore centralità, laddove siamo ancora sul piano dello studio normativo. Comunque restiamo disponibili a incontri più specifici sul tema per vedere come possiamo, insieme con le altre organizzazioni sindacali e datoriali, costruire un processo il più possibile virtuoso.

CASTRO (PdL). Dalla sua ricostruzione, dottor Carraro, risulta chiaro il disegno di completare la gamma dei servizi offerti ai lavoratori iscritti alla vostra organizzazione, utilizzando anche strumenti collaterali rispetto a quelli tradizionali (la tradizionale missione del sindacato appare evidente, come pure una modernizzazione dell'approccio). Vorrei sapere però come mai, in presenza di dati di mercato piuttosto deludenti (non solo quelli che confermano la tradizionale gracilità del presidio pubblico, ma anche quelli che stanno rivelando una certa debolezza delle agenzie private nell'attivazione dell'intercettazione, credo inferiore al 3 per cento), esistendo spazi così significativi ancora una volta non se ne sia approfittato, dal momento che in questa prospettiva l'intervento di agenzie affiliate al sindacato non può che essere considerato un elemento di grande positività. Un attore a forte radicamento sociale e territoriale potrebbe essere un *driver* significativo di mobilitazione, di incontro tra domanda ed offerta, in un mercato del lavoro che rimane debole.

Quali analisi competitive avete condotto in ordine alle opportunità da attivare? Avete colto comunque delle difficoltà, degli elementi ostativi nell'attuale dato normativo che, al di là dell'interesse del mercato potenziale, lo renderebbero non attingibile o comunque molto arduo da attingere?

CARRARO. Come dicevo, negli ultimi quattro anni all'interno della CISL c'è stato un acceso dibattito sull'argomento e anche rispetto alle

scelte di avvio vi sono stati dei ripensamenti e delle titubanze. Le motivazioni principali che ci hanno spinti ad operare in tal senso sono due. Ad oggi, un'organizzazione come la nostra, soprattutto per il tipo di scelta strutturale che è stata fatta, non crea certo una struttura al fine di fare *business*, per guadagnare; in questa fase, soprattutto non accedendo alla somministrazione che come sappiamo è l'unico aspetto redditizio, sarebbe assurdo pensare di mettere in piedi un'attività che possa avere risultati positivi. Noi speriamo che nell'arco di tre anni, volendo essere ottimisti, la struttura messa in piedi possa per lo meno raggiungere una sorta di punto di equilibrio. Siamo anche convinti, però, sul piano della missione che abbiamo come organizzazione sindacale, che si tratta di un impegno sia di carattere operativo sia di carattere finanziario che vale la pena di spendere. Riteniamo, infatti, che nel giro di qualche anno questo tipo di mercato si possa aprire; starà non solo alla CISL, ma a tutte le organizzazioni sindacali (mi auguro che nel tempo vi sia un incontro molto positivo) dimostrare che abbiamo le possibilità per far diventare questo un mercato, non solo per gestirlo direttamente, ma affinché vi sia la possibilità di aprirci sia con il pubblico impiego sia anche con le agenzie di somministrazione. Con le multinazionali presenti in Italia prevediamo un sistema di rapporto e d'incontro, non di concorrenza, anche perché sarebbe quantomeno ingenuo da parte nostra cercare di metterci in competizione non solo con quelle italiane, più piccole, ma con quelle straniere come Manpower e Adecco, che hanno strutture ben diverse.

La scommessa, quindi, è stata motivazionale e di valori: crediamo che questo sia un impegno che l'organizzazione deve mettere in campo per i lavoratori, sapendo che tutto ciò, soprattutto (e ci auguriamo soltanto) in una fase di avvio, comporterà non solo un costo a livello economico, ma un lavoro pesante, giacché abbiamo a che fare con strutture di professionisti del settore. Riteniamo anche che vi siano possibilità di sviluppo di mercato positive ed importanti nei prossimi anni e la nostra organizzazione intende candidarsi, soprattutto in alcuni settori, per cercare di rappresentare nella maniera migliore i lavoratori. Non abbiamo escluso dalle nostre attività, ad esempio, l'*outplacement*: in situazioni di crisi industriali come quelle che la nostra organizzazione si trova a gestire ahimè quotidianamente, sarebbe fondamentale avere uno strumento che possa aiutare da un lato i lavoratori a ricollocarsi e dall'altro le imprese a dare occupazione. Il fatto che un'organizzazione sindacale che gestisce una vertenza si candidi al tempo stesso a trovare una soluzione di quel tipo può naturalmente essere vista negativamente da parte dei lavoratori: è stato questo uno dei punti principali e più difficili di dibattito al nostro interno; la scelta finale, però, è stata di affrontare tale scommessa, in quanto è nostra convinzione che, al di là della possibile redditività che al momento è lontana dall'essere definita o quantificata, questo deve essere uno dei nostri impegni nell'immediato futuro e anche a lungo termine.

PRESIDENTE. In relazione al dato testé citato dal senatore Castro, vorrei porle una domanda forse ovvia, ma che assume un valore diverso se la risposta proviene da una organizzazione come la vostra. Il vostro giudizio è positivo, negativo o ancora neutro rispetto al regime passato, cioè al vecchio collocamento?

CARRARO. Parliamo di collocamento esclusivamente privato. Il giudizio è sicuramente negativo sul piano della resa, sul piano numerico. Credo che quella scelta sia stata fatta in un'epoca nella quale forse era l'unica possibile e preventivabile. Tuttavia secondo noi anche qui c'è la possibilità di migliorare. In questi giorni sulle televisioni (e non solo: anche la nostra organizzazione ci sta pensando) si discute molto di una riforma della pubblica amministrazione mirata a migliorarne l'efficienza e l'efficacia. Ebbene, senza dubbio quello dei servizi per l'impiego è uno dei primi obiettivi. Teniamo presente che a livello europeo l'Italia si colloca agli ultimi posti per quanto attiene al risultato del collocamento pubblico. Ciò è dovuto ad una serie di fattori: ad esempio, da noi il collocamento funziona con il passaparola, in maniera quasi esclusivamente privata, nel senso deleterio del termine. Secondo noi, invece, bisogna costruire un sistema che abbia la possibilità di realizzare l'incontro tra domanda e offerta in maniera molto più mirata. Esistono peraltro nel Paese esempi di situazioni che funzionano in maniera diversa: penso al Friuli o ad alcune province come Modena o Bergamo, che hanno messo in piedi strutture competitive rispetto a quello che è il mercato del sistema Italia. Vi è comunque la possibilità di migliorare queste condizioni. A Roma quattro o cinque anni fa – poi il progetto ha cambiato la sua strutturazione – era stata costituita una società, Capitale Lavoro, che si occupava di dare supporto alla provincia di Roma anche per quanto riguarda la gestione del collocamento in maniera diretta. Poi, come spesso avviene, l'idea, ottima in partenza, ha avuto un'evoluzione un po' particolare, ma ci sono tutte le condizioni per far sì che questo mercato si apra.

Come Paese, siamo sicuramente indietro. Noi stessi ci siamo resi conto, in quattro anni di dialogo interno, di non essere probabilmente attrezzati per tornare a fare quello che facevamo un secolo e mezzo fa. Rispetto al collocamento di ultima generazione, il giudizio sul piano della resa, ripeto, non può che essere negativo.

MORRA (*PdL*). Dottor Carraro, è sicuramente apprezzabile che un sindacato entri in una fase operativa propria del mercato del lavoro, certo può favorire l'incontro tra domanda e offerta per il richiamato radicamento sia territoriale che sociale. Per la peculiarità dell'attore in campo, vorrei sapere se come sindacato vi siete posti il problema (a cui magari tentate di dare una risposta nel progetto annunciato e che ancora non conosciamo) degli infortuni sul lavoro, che riguardano in una percentuale elevata i lavori interinali. Rispetto a questa tematica, drammaticamente attuale, è previsto qualcosa in particolare nel vostro progetto?

Per quanto riguarda la qualità del lavoro ed il rapporto di lavoro la vostra posizione è evidentemente quella di favorire il rapporto a tempo indeterminato. Nell'ambito del vostro progetto è prevista qualche iniziativa specifica rispetto al mercato attuale, a quello che oggi fanno le normali agenzie, che vi qualifichi in questo senso?

CARRARO. Siamo in un campo, come dire, *borderline* rispetto al ruolo dell'organizzazione sindacale e a quello dell'agenzia del lavoro, ma qualcosa abbiamo previsto e lo vedrete nel progetto operativo che vi fornirò. Innanzitutto, l'attenzione all'aspetto formativo è sicuramente una delle azioni più qualificanti che sul piano teorico tutte le agenzie del lavoro mettono in piedi, con l'obiettivo di fornire un personale che sia preparato e competente. In più, si prevede la possibilità di accompagnare questo tipo di formazione, in particolare quella d'ingresso, con un'adeguata formazione e conoscenza da parte del lavoratore di quelli che sono i propri diritti e le proprie responsabilità in tema di sicurezza sul lavoro. È un aspetto che abbiamo previsto soprattutto in determinati campi, quindi non solo quelli di settore (edilizia e quant'altro), ma anche trasversalmente rispetto a fattispecie lavorative come quelle dei lavoratori interinali. Voi sapete che per legge sono già previsti in enti bilaterali degli accantonamenti specifici per i lavoratori in somministrazione (FormaTemp), che prevedono l'obbligo di versamento proprio per far sì che un lavoratore che, nell'arco di un anno si trova a cambiare più volte la propria situazione di lavoro, sia non solo adeguatamente preparato sul piano tecnico ma anche formato rispetto allo svolgersi del proprio lavoro in condizioni di sicurezza.

L'obiettivo di incrementare la percentuale di lavoratori con un rapporto di lavoro a tempo indeterminato è un obiettivo della CISL e sarà un obiettivo anche di *Agilavoro*, ma l'obiettivo più immediato che ci poniamo con questa agenzia è di non lasciare il lavoratore solo nel momento in cui non ha un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, offrendogli una serie di opportunità non solo conoscitive, ma anche organizzative e formative. In un certo senso l'obiettivo è sempre quello, anche se siamo di fronte ad una realtà e a dati che non solo nel nostro Paese, ma anche a livello europeo, indicano una tendenza diversa. Prima parlavo di crisi industriali e della necessità di affrontare problemi, seppur contingenti, molto seri. Allontanandomi per un attimo dalla questione delle agenzie d'intermediazione, posso dire che uno degli obiettivi principali è quello di far sì che un'eventuale riforma degli ammortizzatori sociali si accompagni ad un'ottica di formazione: mai più ammortizzatori sociali senza un accompagnamento adeguato della formazione.

Non abbiamo escluso dalle nostre attività l'*outplacement* e quindi la possibilità che ci sia un accompagnamento dei lavoratori che attraversano una fase di fermo, con ricorso agli ammortizzatori sociali e quant'altro, che deve essere soprattutto un accompagnamento formativo, perché ciò è importante non solo su un piano generale, ma anche su quello psicologico e del riorientamento del lavoratore. Mi riferisco, in sostanza, alla pos-

sibilità, soprattutto per fasce di età oggi delicate come quella dei quarantacinque-cinquantacinquenni, di affrontare un momento di stop come un nuovo inizio, una nuova opportunità di attività, e non semplicemente come un'attesa del licenziamento o della fortuna – in quel caso soggettiva – di riuscire a trovare una nuova occupazione.

Quindi, e concludo, l'obiettivo del tempo indeterminato è sicuramente il nostro obiettivo principale.

PRESIDENTE. Ringrazio il dottor Carraro per la sua disponibilità e il suo prezioso contributo.

Procediamo ora con l'audizione del signor Massera, funzionario del dipartimento delle politiche del lavoro della UIL, che ringrazio per aver aderito al nostro invito. L'audizione, come lei sa, avviene nell'ambito dell'indagine conoscitiva sul funzionamento delle agenzie del lavoro avendo riguardo sia all'esperienza specifica del sindacato che lei rappresenta sia al fenomeno generale. Il nostro obiettivo è quello di verificare quali siano stati i frutti (se ve ne sono) di tale previsione e di raccogliere eventuali suggerimenti, stimoli, proposte o giudizi che possano illuminarci e farci comprendere appieno sia il nuovo istituto sia le eventuali modifiche che possono essere apportate.

Do quindi la parola al signor Massera.

MASSERA. Signor Presidente, innanzitutto ringrazio lei e tutti i componenti della Commissione per l'opportunità che ci viene data di esprimere le nostre opinioni, peraltro abbastanza note ma in questa veste sicuramente più ufficiali e significative, sulla questione delle agenzie per il lavoro. È un bene, Presidente, che abbiate deciso di analizzare un problema esistente da circa undici anni, cioè dall'istituzione del lavoro interinale, com'era precedentemente chiamato.

Le modifiche in corso d'opera sono state molteplici. Siamo arrivati a realtà molto vitali e attive con la presenza di agenzie per il lavoro diffusa su tutto il territorio nazionale. Esistono agenzie che si occupano specificamente di somministrazione, con una *mission* particolare che è poi il loro *core business*. Si tratta di quasi novanta agenzie che il Ministero del lavoro censisce in un archivio digitale presso il suo sito. Esse rappresentano un pezzo della nostra Italia, fatturano quasi 7 miliardi di euro, danno lavoro a migliaia di persone e svolgono, secondo noi, un ruolo di flessibilità regolata all'interno del nostro mercato del lavoro.

Le agenzie del lavoro, nel nostro ordinamento, sono in grado di garantire parità di diritti e di trattamento ai lavoratori che vengono mandati in missione, diversamente da quanto avviene in altri Paesi dell'Unione europea. Di recente il Parlamento europeo ha approvato una direttiva in materia. Come sindacato, sinceramente non siamo contenti di questa norma né dell'atteggiamento tenuto dal nostro Governo; non si è fatta la dovuta opposizione, non solo in sede di Assemblea ma anche prima, in Commissione, circa la limitazione della derogabilità della parità di trattamento e di diritto, approvata con un accordo trasversale che ha dovuto garantire le

esigenze di alcuni Paesi, in special modo dell'Inghilterra che doveva bilanciare l'eccessivo utilizzo in quella realtà del lavoro in somministrazione.

Il nostro Paese, come dicevo, è diverso. Il sistema regolatorio messo in atto, secondo noi, è giusto; limita ed evita che vi siano eccessive sovraesposizioni e un'eccessiva proliferazione del numero di agenzie che si occupano di questo particolare settore. In più, le garanzie che vengono chieste sia dal punto di vista economico che statutario, servono anche per i depositi che devono essere fatti in garanzia della contribuzione e di tutti gli altri emolumenti dovuti ai lavoratori che vengono mandati in missione. Il sistema vigente nel nostro Paese è, quindi, molto più avanzato rispetto a quello degli altri Paesi europei e non presenta grandi problematiche. Infatti l'ultimo rinnovo contrattuale realizzato con Assolavoro, con la più grande associazione delle agenzie per il lavoro, si è diretto verso l'ulteriore capacità di supportare questi lavoratori nel corso del rapporto con l'agenzia.

Questo va un po' a demerito delle nostre istituzioni. Mi spiego meglio.

Alcune delle questioni che riguardano la necessaria cura e tutela del lavoratore quando non è in missione, cioè quando è senza lavoro, sono devolute, in questo caso, agli enti bilaterali mentre manca, purtroppo, nel nostro ordinamento un sistema di ammortizzatori che permetta una copertura più universale. Da questo punto di vista riteniamo opportuno, nell'ambito della definizione delle deleghe previste nella legge n. 247, che si eserciti immediatamente questo particolare passaggio di rivisitazione del sistema degli ammortizzatori, proprio perché alcuni di questi lavoratori privi di sostegno sono proprio quelli che vengono mandati in missione dalle agenzie di lavoro interinale.

Vorrei concludere con una nota di carattere generale. Riteniamo che il lavoro in somministrazione gestito attraverso le agenzie sia un lavoro a flessibilità regolata, cioè una flessibilità «buona», mentre riteniamo che la flessibilità «cattiva», con la difficoltà occupazionale che ne deriva, si trovi in altri campi. Nello specifico, credo si possano citare le false collaborazioni e le false partite IVA. Anche un'indagine dell'ISFOL, «Isfol plus» del 2006, identifica proprio questi falsi positivi, come li chiama il ricercatore, che hanno aumentato di molto le percentuali della nostra occupazione pur trattandosi di collaborazioni o partite IVA che, in realtà, dovrebbero rientrare nel lavoro subordinato.

Nei primi dieci anni di vigenza della legge Treu si sono verificate alcune distorsioni all'interno del mercato del lavoro che vanno ricercate sicuramente nell'eccessiva proliferazione di rapporti contrattuali, con una particolare attenzione a queste forme di estrema flessibilità che pur essendo necessarie sono state scarsamente regolate; peraltro, con la discussione del disegno di legge 1441-*quater* che in questo momento si sta svolgendo alla Camera si rischia di dare un ulteriore forte colpo alla definizione dei diritti di questi lavoratori. Infatti, nel momento in cui si entra nel merito della discrezionalità del giudice nella definizione della qualità

del rapporto subordinato, che è una delle caratteristiche più importanti, si rischia di lasciare le cose così come stanno e attraverso le cosiddette certificazioni dei contratti, che sono valide anche per le collaborazioni, si rischia di non dare risposte positive e giuste ai lavoratori che sono in queste condizioni.

Ho concluso le considerazioni di carattere generale. Sono a vostra disposizione per eventuali domande.

PRESIDENTE. La UIL ha una propria agenzia?

MASSERA. No, non abbiamo una nostra agenzia. È un settore che abbiamo deciso di non coprire – perdonatemi il termine – con i nostri servizi. Ci siamo limitati a quelli di carattere tradizionale che credo siano più che sufficienti.

Come dicevo, ritengo che questo mercato, più che farlo crescere – facendo quindi crescere il numero delle agenzie – vada limitato e ulteriormente regolato. La strada mi sembra quella giusta: oggi ci sono regole che permettono di dare certezza a chi si trova all'interno del sistema del lavoro cosiddetto interinale e io credo che vadano solo rafforzate. Una delle strade è quella di cercare di dare copertura ai periodi di non lavoro che purtroppo sono tanti.

Un'altra nota che credo sia opportuno fare è che le stime ci danno conto del fatto che un buon numero di lavoratori, all'incirca il 30 per cento, che vengono avviati in missioni temporanee da parte delle agenzie del lavoro trovano poi un'occupazione stabile. Si tratta quindi di un sistema di «apprendistato» o di crescita delle proprie competenze e della conoscenza dell'azienda nella quale si va ad operare per cui, spesso, una percentuale non trascurabile di lavoratori, il 30 per cento nell'arco di tre anni, riesce a trovare un'occupazione stabile.

Riteniamo sia una flessibilità ben regolata; vi sono buoni rapporti sindacali con Assolavoro che hanno portato al contratto collettivo nazionale che ho citato in precedenza, in cui sono stati fatti dei passi in avanti anche in direzione delle spinte di carattere legislativo della precedente legislatura (legge n. 247). Si segue il percorso della sovrapposizione di 36 mesi di missione che, se effettuati con lo stesso datore di lavoro, possono essere utilizzati per un'assunzione a tempo indeterminato presso l'agenzia; ci sono rapporti che permettono di costruire qualcosa.

Un settore che invece si presenta come una prateria difficile da controllare, un *Far West* nel quale non riusciamo a regolare i sistemi, è sicuramente quello delle partite IVA, delle collaborazioni, sia a progetto, sia coordinate e continuative, in cui mancano regole certe e le poche disposizioni di carattere normativo (anche se c'è stato un gran numero di circolari ministeriali in questi anni) ancora non riescono a dare conto di quale sia la vera collaborazione, quindi il vero rapporto di lavoro autonomo, e quale invece il rapporto di lavoro sottoposto ad un vincolo di subordinazione. L'unico strumento di cui si disponeva fino ad oggi era il giudice del lavoro, in grado di entrare nel merito dell'esistenza o meno di un rap-

porto di subordinazione; con il disegno di legge n. 1441-*quater*, attualmente in discussione alla Camera, si rischia che questi diritti possano venire negati se sono stati certificati ai sensi del vecchio decreto legislativo n. 276 da apposita commissione di certificazione. Quest'ultima ci vede direttamente interessati in quanto titolari nella gestione di alcuni enti bilaterali; la maggior parte dei quali sono invece gestiti da consulenti del lavoro, che in genere fanno gli interessi di chi rappresentano, cioè dei datori di lavoro. Nel momento in cui la Commissione si occuperà del disegno di legge n. 1441-*quater*, quando la Camera lo licenzierà e lo trasmetterà al Senato, sarà il caso di approfondire queste tematiche.

PRESIDENTE. Lei ha fatto riferimento ad un giro annuo di 7 miliardi di euro. A fronte di questo, abbiamo dati precisi ed affidabili (non di fantasia, né deduttivi) sulla quantità dei lavoratori collocati? La cifra di 7 miliardi da cosa viene ricavata?

MASSERA. Il dato è ricavato da stime effettuate da Assolavoro, ma in special modo dall'ente bilaterale che gestiamo insieme all'Associazione nazionale per le agenzie per il lavoro; si tratta di stime fatte all'interno di questo osservatorio in cui pariteticamente ci scambiamo le informazioni e le notizie; stime che sono state riportate anche da autorevoli quotidiani economici come «Il Sole 24 Ore» e «la Stampa».

PRESIDENTE. Conosciamo gli addendi di questi 7 miliardi di euro? A cosa fanno riferimento? Vorrei dei dati affidabili da poter offrire alla Commissione.

MASSERA. Non conosco esattamente quali sono i cespiti di bilancio per le agenzie per il lavoro, non rientra nella mia competenza. Se li conoscessi ve li fornirei. Sinceramente, sono venuto in questa Commissione per esprimere opinioni di carattere politico, naturalmente supportate da dati e da cognizioni di fatto, ma non conosco i bilanci delle agenzie. Sappiamo che questo è il loro fatturato, che hanno questa capacità. Dobbiamo tener conto del fatto che sono dati che risalgono al 2007; il 2008 sicuramente sarà estremamente diverso, in quanto la crisi che stiamo conoscendo tutti colpirà con maggior forza principalmente chi ha un lavoro non regolare, o meglio non *standard*; fra costoro ci saranno anche i lavoratori che vengono mandati in missione così come i lavoratori a tempo determinato, i collaboratori, le partite IVA e tutti coloro che non hanno un rapporto di lavoro stabile che non solo li tutelerebbe dal punto di vista del rapporto, ma anche per la presenza di un ammortizzatore sociale potente come la cassa integrazione ordinaria o quella speciale che invece per queste fasce di lavoratori non è possibile utilizzare. Questo mi permette di lanciare un ulteriore appello alla Commissione che è quello di invitare il Governo ad esercitare l'altra delega; nel disegno di legge n. 1441-*quater* la delega è stata prorogata di sei mesi, un periodo congruo, in cui queste riforme vanno realizzate con grande rapidità. Abbiamo infatti necessità che si

aprano al più presto degli spiragli per queste fasce di lavoratori che rischiano, nel corso di questi mesi durante i quali il nostro sistema produttivo sarà sicuramente interessato dalla crisi, di trovarsi in situazioni molto difficili.

Per passare ad alcune delle cifre che lei mi chiedeva, la UIL ha fatto uno studio sul mercato del lavoro; naturalmente non ci siamo soffermati soltanto sulle situazioni di lavoro *standard*, ma abbiamo analizzato nel dettaglio anche il lavoro in somministrazione. Per dire qual è stata la crescita esponenziale che si è realizzata nel corso di dieci anni (dal 1998 al 2007): abbiamo avuto un numero in fortissimo e costante aumento che si è attestato nel 2007 a circa 574.000 unità; siamo partiti da poche migliaia di persone impiegate, con la legge Treu, nel lavoro interinale per arrivare a delle cifre molto importanti. Ribadisco che questi sono dati del 2007. Già sulla stampa di oggi potete leggere il grido di dolore che lanciano le agenzie per il lavoro, le quali denunciano una contrazione degli ordini e della richiesta da parte delle imprese anche per il lavoro in somministrazione, quindi ci sarà certamente un forte decremento anche nell'occupazione che deriva dal lavoro in somministrazione. I lavoratori interinali incidono sull'occupazione temporanea (quindi su quell'occupazione che non è a tempo pieno e indeterminato) per il 25 per cento, rappresentano cioè un quarto di tutti i lavoratori che vengono utilizzati con collaborazioni e con lavori a tempo determinato, una quota molto cospicua rispetto a questo tipo di occupazione. Occorre notare poi che la fascia d'età in cui si concentra il maggior numero di lavoratori interinali è quella che arriva ai 29 anni; i lavoratori più giovani sono quasi il 50 per cento dei lavoratori che vengono utilizzati nel lavoro in somministrazione, in questo tipo di occupazione in un certo modo forzata, giacchè da una serie di indagini abbiamo visto che la maggior parte di questi giovani tende poi a cercare un'occupazione stabile, come credo sia logico. La favola che il lavoro flessibile è una delle aspirazioni dei nostri giovani non è credibile: aspirano ovviamente ad un lavoro che permetta loro di costruirsi un futuro. Il 77 per cento circa dei lavoratori in somministrazione è costituito da italiani; per converso, quindi, una buona percentuale di cittadini stranieri comincia ad entrare nel circuito del lavoro in somministrazione; rispetto agli inizi dell'applicazione della legge Treu siamo arrivati a dei livelli piuttosto importanti. Naturalmente tutto questo è concentrato essenzialmente al Nord, dove c'è la percentuale maggiore dei lavoratori in somministrazione, pari a circa il 72 per cento; nel Centro la percentuale è del 19,4 per cento mentre nel Sud abbiamo solo l'8,8 per cento. Tutto ciò è ovviamente legato anche ai livelli di occupazione *standard* che si registrano in queste macroaree, ma testimonia già la presenza di un maggior utilizzo del lavoro in somministrazione nelle Regioni del Nord. La Regione che utilizza il maggior numero di lavoratori in somministrazione è la Lombardia, seguita dal Veneto e dal Piemonte: queste tre Regioni inquadrano essenzialmente l'entità del fenomeno e la sua collocazione geografica.

Infine – è il dato che ricordavo prima, sempre sulla base di un calcolo dell'ente bilaterale circa i lavoratori temporanei – sul numero medio mensile dei lavoratori impiegati nel 2007 il tasso di stabilizzazione dei lavoratori interinali è stato del 31,8 per cento.

Questi numeri ci fanno dire come organizzazione sindacale che le agenzie – premesso che il nostro mercato del lavoro necessita di una maggiore flessibilità, che occorre adeguare le nostre strutture produttive, che dobbiamo poter competere nel mercato globale, dunque non solo all'interno dell'Unione europea ma anche su mercati che offrono prestazioni di lavoro a costi esageratamente più bassi dei nostri – riescono ad offrire oggi una flessibilità che possiamo ritenere accettabile. A nostro avviso la flessibilità «cattiva» deve essere cercata da un'altra parte. Purtroppo il senso di precarietà esiste: non lo dico io, ma l'indagine «Isfol plus» del 2006, quindi dell'ente che per conto del Ministero analizza il mercato del lavoro. La flessibilità «cattiva» si trova altrove e specificamente nei contratti di collaborazione coordinata e continuativa e nei contratti a progetto che tali non sono, ma mascherano un lavoro subordinato.

PRESIDENTE. Solo per un chiarimento. Lei ha precisato che il suo sindacato non ha ritenuto di attivare un'agenzia del lavoro, per una serie di motivi che ci ha spiegato. Non per accentuare possibili motivi di acridine tra i sindacati, ma il suo collega della CISL, pur escludendo la somministrazione e sottolineando come la sua organizzazione si sia rivolta alle tre tipologie restanti, ha parlato di un'agenzia creata per fungere da volano, di un'agenzia in qualche modo etica. Questa diversità di impostazioni potrebbe illuminarci ulteriormente sul fenomeno e farci comprendere le ragioni, non dico buone o cattive, alla base della vostra scelta.

Vorrei, quindi, che ci spiegasse meglio la vostra posizione, perché è comunque singolare che un sindacato non si impegni in un settore del genere, che potrebbe rappresentare comunque un volano.

MASSERA. Credo che per certi versi la risposta a questa domanda vada oltre le mie disponibilità di carattere politico all'interno dell'organizzazione, anche se ritengo di poter entrare nel merito di alcune delle questioni che lei ha sollevato. Innanzitutto, credo che la CISL abbia fatto una scelta giusta (lei ha citato espressamente i settori ai quali si vuole dedicare, per i quali credo sarà opportuno entrare nel merito perché ci possono far riflettere anche su altre situazioni e su un'altra delega importante, quella della riforma dei servizi per l'impiego), che renderà più agevole la possibilità d'incontro tra domanda e offerta di lavoro. È una scelta legittima di una grande organizzazione che al suo interno statuisce di voler intraprendere una strada, con i presupposti – che lei stesso ricordava – di carattere etico, senza fini di lucro, e via dicendo. Si tratta di una scelta rispettabilissima, che la nostra organizzazione non ha ritenuto di dover fare non tanto perché rifugga l'impegno, quanto piuttosto perché riteniamo che in questo momento sia più cogente, con la crescita delle agenzie che si occupano di intermediazione o comunque di *matching* tra domanda e

offerta di lavoro, contribuire a realizzare una completa riforma dei servizi per l'impiego. È sotto gli occhi di tutti che i nostri servizi ad oggi annaspiano, non sono in grado di reagire, non riescono a portare a compimento la loro funzione essenziale. La fase di transizione non è terminata, tant'è che si sta ancora lavorando al *masterplan*, all'individuazione dei livelli essenziali da offrire ai disoccupati e comunque ai cittadini.

Da questo punto di vista le dichiarazioni, che leggo sulla stampa, del ministro Sacconi vanno per certi versi nella direzione giusta, però vogliamo entrare assolutamente nel merito delle questioni. Mi spiego meglio. C'è la necessità di una grande riforma degli ammortizzatori. Il sistema non regge se non si tutelano anche i lavoratori delle aziende artigiane, più in generale delle aziende piccole e medie; quindi c'è non solo un problema di reperimento delle risorse ma anche di cambiamento completo del sistema. Non ci sfugge che le affermazioni del Ministro rispetto ad un coinvolgimento degli enti bilaterali rappresentano un compito molto gravoso. Tuttavia non si riuscirà mai a realizzare una riforma che sia in grado di sostenere tutti i lavoratori, che sia universale dal punto di vista della tenuta e della copertura nei loro confronti, se non si rinnova anche il settore dei servizi. Questi ultimi e gli ammortizzatori sociali devono viaggiare insieme; esistono già delle sperimentazioni in questa direzione. La formazione deve essere di accompagnamento nei periodi di transizione e insieme si deve cercare di far funzionare un istituto che non può morire.

Il rischio è che le agenzie – come già sta avvenendo in molte realtà: è sufficiente guardare alla Lombardia, alle agenzie private – diventino sempre più titolari di incarichi per la ricerca del personale, per il *matching*, e anche dei cosiddetti patti di servizio che sono citati sempre nel disegno di legge n. 1441-*quater* laddove si vuole legare la corresponsione della cassa integrazione in deroga ad un patto di servizio, quindi ad un contratto, tra il lavoratore che viene preso in carico dal servizio e il servizio stesso, ai fini di un certo percorso. Sono aspetti molto delicati, che secondo noi non si possono liquidare come si sta facendo oggi con il disegno di legge n. 1441-*quater*, che pur condividiamo. Un percorso integrato tra servizi e ammortizzatori accompagnato dalla formazione è l'unica strada (tra l'altro, quella ormai seguita da molte delle Nazioni europee), però non si può arrivare a decisioni così importanti e dirimenti senza concertarle, senza discuterne, senza analizzarne tutti i risvolti. Infatti se il disegno di legge n. 1441-*quater* passa così com'è, ci saranno lavoratori, magari in cassa integrazione in deroga da dieci anni, che si troveranno nella situazione di non sapere assolutamente cosa fare.

PRESIDENTE. Ringrazio il signor Massera per la sua disponibilità e per i dati che ci ha fornito.

MASSERA. Grazie a lei, signor Presidente, e a tutti i componenti della Commissione per questa opportunità.

PRESIDENTE. Dichiaro conclusa l'audizione.
Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,20.

