

SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE AFFARI COSTITUZIONALI (I)

Disegno di Legge n. 2394 in materia di estensione certificazione verde COVID-19 e rafforzamento *screening*

Memoria Assolavoro

Roma, 5 ottobre 2021

Illustre Presidente, Senatrici, Senatori,

il Disegno di Legge all'esame si prefigge, come noto, l'obiettivo di delineare un "sistema organico" di disposizioni volte ad assicurare lo svolgimento in sicurezza del lavoro pubblico e privato mediante l'estensione dell'ambito applicativo della certificazione verde, cd. *Green Pass*.

In particolare da un lato viene richiesto a tutti i lavoratori di possedere e di esibire il *Green Pass* al momento dell'accesso nei luoghi di lavoro; dall'altro si impone ai datori di lavoro l'onere di adottare le modalità operative utili alla relativa verifica.

Il Disegno di Legge estende l'obbligo di possesso e di esibizione del *Green Pass* anche ai soggetti/lavoratori che svolgono, a qualsiasi titolo, la propria attività lavorativa sulla base di "contratti esterni", introducendo per i lavoratori che rientrano in tale tipologia un regime di doppio controllo del *Green Pass*, sia da parte dell'azienda presso la quale la prestazione lavorativa è effettivamente svolta, che da parte del proprio datore di lavoro.

In considerazione della natura atecnica, sotto il profilo giuridico, dell'espressione "contratti esterni" si rende opportuno specificare, per i lavoratori in somministrazione - in coerenza con l'orientamento interpretativo pressoché unanime della migliore dottrina - quali sono le modalità sostanziali con le quali il controllo del *Green Pass* di questi lavoratori deve avvenire in concreto.

Lo scopo di tale intervento è esclusivamente quello di scongiurare il rischio di una confusione di ruoli e, con essa, di una riduzione delle tutele per i lavoratori somministrati.

I. L'esclusione della somministrazione di lavoro dal novero dei "contratti esterni"

Da una disamina delle norme che stanno a fondamento della somministrazione di lavoro¹, e che la connotano, è abbastanza agevole escludere tale istituto dal novero dei cd. "contratti

¹ Il contratto di somministrazione di lavoro è un istituto che si fonda su una struttura triangolare in cui sono presenti: l'**Agenzia per il Lavoro**, datore di lavoro da cui dipende formalmente il lavoratore in base al contratto di lavoro, a termine o a tempo indeterminato, a scopo di somministrazione; il **lavoratore**, impiegato presso l'Agenzia per il lavoro e messo a disposizione dell'azienda cd. "utilizzatrice"; l'**azienda utilizzatrice**, che usufruisce della forza lavoro messa a disposizione dall'Agenzia per il lavoro in seguito alla definizione del contratto commerciale, esercitando il potere di direzione e di controllo sulla prestazione lavorativa dei lavoratori somministrati.

esterni”, distinguendolo per tale via dal contratto di appalto, o dai contratti di lavoro autonomo e di collaborazione.

a) **Etero-direzione, parità di trattamento con i lavoratori diretti e potere disciplinare**

Nella fattispecie della somministrazione di lavoro, l'Agenzia per il Lavoro (datore di lavoro “formale”) mette a disposizione di un utilizzatore (datore di lavoro “sostanziale”), in virtù di un contratto commerciale, uno o più lavoratori suoi dipendenti, “[...] *i quali, per tutta la durata della missione, svolgono la propria attività nell'interesse e sotto la direzione e il controllo dell'utilizzatore*” (art. 30, comma 1, D. Lgs. n. 81/2015).

L'Agenzia quindi, al momento dell'invio in missione del lavoratore, “**trasferisce**” ogni **potere dispositivo e di controllo nei confronti dei lavoratori somministrati in capo all'utilizzatore**, il quale esercita nei confronti di questi la direzione **esattamente al pari dei propri dipendenti diretti**.

È bene ricordare infatti che i lavoratori in somministrazione godono esattamente del medesimo trattamento normativo ed economico dei lavoratori diretti, non potendosi in alcun modo qualificare come lavoratori “esterni” all'azienda. Ciò in applicazione del noto **principio di parità di trattamento** in virtù del quale “*per tutta la durata della missione presso l'utilizzatore, i lavoratori del somministratore hanno 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, comma 1, D. Lgs. n. 81/2015).

A riprova del totale inserimento del lavoratore somministrato all'interno dell'organizzazione di lavoro dell'utilizzatore va inoltre evidenziato che l'esercizio del potere disciplinare nei confronti dei lavoratori somministrati si attiva **sempre ed esclusivamente su segnalazione dell'utilizzatore**, previsione riconosciuta sia dalla Legge (art. 35, comma 6, D. Lgs. n. 81/2015) che dalla contrattazione collettiva di settore (art. 34, comma 6, CCNL per la categoria delle Agenzie di Somministrazione di Lavoro, 15 ottobre 2019).

Infine, ad escludere qualsivoglia incertezza sulla **impossibilità** di inquadrare il contratto di somministrazione nella categoria dei “contratti esterni”, è l'impianto normativo in materia di

salute e sicurezza sul lavoro (D. Lgs. n. 81/2008)² che, sin dall'introduzione del lavoro tramite Agenzia nel nostro Paese, attribuisce sull'utilizzatore tutti gli obblighi prevenzionali e di tutela sui luoghi di lavoro dei lavoratori in somministrazione.

b) La differenza con il contratto di appalto ed i “contratti esterni” in generale

Ad avvalorare la tesi della non inclusione del contratto di somministrazione tra i contratti “esterni” all'azienda presso la quale i lavoratori somministrati effettivamente svolgono la propria attività lavorativa sono le sostanziali - e giuridiche - differenze con il contratto di appalto, primo destinatario inequivocabile del “doppio controllo” voluto dal Legislatore.

Il contratto di appalto si distingue dalla somministrazione di lavoro (ai sensi dell'art. 29 del D. Lgs. n. 276/2003) “*per l'organizzazione di mezzi necessari da parte dell'appaltatore, che può anche risultare, in relazione alle esigenze dell'opera o del servizio dedotti in contratto, dall'esercizio del potere organizzativo e direttivo nei confronti dei lavoratori utilizzati nell'appalto, nonché per l'assunzione, da parte del medesimo appaltatore, del rischio di impresa*”.

È pertanto evidente, e pacifica, la differenza tra i due istituti: **nell'appalto la direzione e il controllo dei lavoratori restano in capo all'azienda appaltatrice**, e *a fortiori*, proprio il possesso dei requisiti di “autonomia” rileva ai fini della genuinità o meno dell'appalto stesso.

In sostanza il “potere direttivo”, che rappresenta una delle attribuzioni tipiche del datore di lavoro, nell'appalto rimane in capo al datore di lavoro “formale” (*rectius* l'appaltatore), a differenza del rapporto di lavoro in somministrazione dove, come visto, l'impresa utilizzatrice è la sola ad avere il controllo e l'organizzazione dell'attività lavorativa dei lavoratori somministrati all'interno della propria struttura aziendale.

II. Le modalità di verifica del possesso del Green Pass da parte dei lavoratori in somministrazione

² Il testo del Decreto Legge in esame infatti più volte fa riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul luogo di lavoro. In particolare: 1) i lavoratori privi di *Green Pass* al momento dell'accesso al luogo di lavoro, sono considerati assenti ingiustificati, “*al fine di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori nel luogo di lavoro*”; 2) i datori di lavoro definiscono, entro il 15 ottobre 2021, le modalità operative per l'organizzazione delle verifiche, anche a campione, “*prevedendo prioritariamente, ove possibile, che tali controlli siano effettuati al momento dell'accesso ai luoghi di lavoro*”; 3) “*l'accesso di lavoratori nei luoghi di lavoro in violazione degli obblighi, è punito...*”.

Chiariti i principi generali che connotano l'istituto della somministrazione di lavoro, distinguendolo da altre fattispecie, restano da definire le modalità di verifica del *Green Pass* nei confronti dei lavoratori in somministrazione, e la relativa ripartizione degli oneri tra Agenzia e utilizzatore.

Soccorre in tale ambito la lettera del Decreto e le sue precipue finalità. Il Decreto infatti dispone chiaramente che l'obbligo del possesso e dell'esibizione del *Green Pass* da parte del lavoratore è sì un requisito di legge *ma verificabile solo al momento dell'accesso nei luoghi di lavoro*.

Non si impone quindi un obbligo generale ed assoluto di possesso del certificato, ma un dovere di possesso ed esibizione in capo al lavoratore finalizzato all'accesso sul luogo di lavoro, proprio al fine di garantirne la relativa sicurezza.

Orbene, **il luogo di lavoro del lavoratore somministrato è per definizione presso l'azienda utilizzatrice**: poiché la verifica del *Green Pass* non può essere effettuata in luoghi diversi da quello di effettivo svolgimento dell'attività lavorativa, o in momenti diversi dall'accesso sul luogo di lavoro, unicamente l'azienda utilizzatrice può effettuare il controllo del certificato al momento dell'accesso al luogo di lavoro.

Una lettura conforme viene del resto promossa anche da Confindustria, nella Nota di aggiornamento del 27 settembre 2021, secondo la quale: *“Per quanto riguarda la somministrazione, posto che il possesso del green pass è un requisito di legge per l'accesso nei luoghi di lavoro privati, si ritiene che sia onere del somministratore assicurare, per poter adempiere al proprio obbligo contrattuale verso l'utilizzatore, che il lavoratore sia in possesso dei requisiti per l'esecuzione della prestazione lavorativa; pertanto, l'agenzia di somministrazione sarà tenuta ad informare i lavoratori in ordine ai nuovi obblighi relativi al possesso del green pass. L'eventuale impossibilità di assicurare la prestazione del lavoratore a favore dell'utilizzatore potrà, quindi, essere fonte di responsabilità contrattuale per l'agenzia di somministrazione. **Onere dell'utilizzatore sarà, invece, quello di verificare il possesso del green pass da parte del lavoratore**”*.

La finalità di tale ricostruzione non è certo quella di sollevare le Agenzie dagli oneri derivanti dal Decreto, o di disporre una norma di *favor* nei confronti di quest'ultime, bensì quella di dare effettività ai principi in materia di salute e sicurezza incardinando in via prevalente gli obblighi prevenzionali in capo al soggetto che detiene effettivamente le leve per adottare le misure necessarie (c.d. principio di effettività).

III. Gli oneri in capo all'Agenzia per il Lavoro

Chiarito come l'obbligo di verifica del *Green Pass* debba gravare nei confronti dell'azienda utilizzatrice, in linea con la finalità della norma si ritiene che incomba sull'Agenzia per il Lavoro il compito di **informare** correttamente i lavoratori somministrati circa gli obblighi derivanti dal Decreto, e primo tra tutti l'onere di possedere ed esibire il *Green Pass* **al momento dell'accesso nel luogo di effettivo svolgimento dell'attività lavorativa**.

Nel delicato contesto in cui opera l'obbligo normativo in esame, un diverso comportamento tenuto dall'Agenzia (in realtà da qualsiasi datore di lavoro), ed in particolare una verifica del *Green Pass* *non al momento dell'accesso sul luogo di lavoro*, rischierebbe di esporre la stessa a un rilievo di illiceità del controllo, *a fortiori* di discriminazione nel caso in cui si intendesse subordinare l'assunzione del candidato al possesso del *Green Pass*, ovvero si effettuasse la relativa verifica non **al momento dell'accesso sul luogo di lavoro**.

Inoltre deve tenersi conto che l'eventuale verifica operata dall'Agenzia, e quindi in un momento antecedente all'ingresso al luogo di lavoro, potrebbe comunque non soddisfare le esigenze di tutela obiettivo delle disposizioni del Decreto, ben potendo in molti casi il lavoratore essere munito di un *Green Pass* con validità limitata, non più utile al momento dell'accesso sul luogo di lavoro. Non infrequente potrebbe inoltre essere il caso di un lavoratore con contratto *part-time* verticale che (legittimamente) si munisca di *Green Pass* unicamente nei giorni in cui svolge la prestazione lavorativa ovvero il caso di lavoratore impiegato in *smart-working*.

A tali valutazioni se ne affiancano altre di carattere oggettivo e pratico laddove la sede dell'utilizzatore si trovi, per esempio, distante dalla filiale presso la quale (in teoria) il lavoratore dovrebbe recarsi prima di iniziare la prestazione lavorativa presso l'utilizzatore.

In considerazione della dimostrata impossibilità giuridica e pratica dell’Agenzia di effettuare la verifica del *Green Pass*, si ritiene che la stessa possa adempiere correttamente agli oneri imposti dal Decreto, ed al contempo alla responsabilità contrattuale nei confronti dell’azienda utilizzatrice, attraverso una idonea - quindi formalizzata - **informativa** nei confronti di tutti i propri lavoratori in merito agli obblighi derivanti dal Decreto e alle conseguenze connesse al non possesso del *Green Pass*.

Si riporta in calce una possibile formulazione dell’auspicato intervento normativo la cui approvazione contribuirebbe a rafforzare le finalità di tutela della salute pubblica e dei lavoratori sui luoghi di lavoro di cui al provvedimento oggi all’esame.

Grazie.

Modifiche al Decreto Legge 21 settembre 2021, n. 127
Articolo 1, comma 1 e Articolo 3, comma 1

All’articolo 9-*quinquies*, comma 4, e all’articolo 9-*septies*, comma 4, del decreto-legge 22 aprile 2021, n. 52, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 giugno 2021, n. 87, dopo le parole “è effettuata anche dai rispettivi datori di lavoro.” inserire il periodo: “Per i lavoratori in somministrazione la verifica del rispetto delle prescrizioni di cui al comma 1 è in capo all’utilizzatore; è onere del somministratore informare i lavoratori circa la sussistenza delle predette prescrizioni.”.

Allegato: Nota Tecnica “Le tendenze della somministrazione nel 2020 e nel primo semestre 2021”.

Le tendenze della somministrazione nel 2020 e nel primo semestre 2021

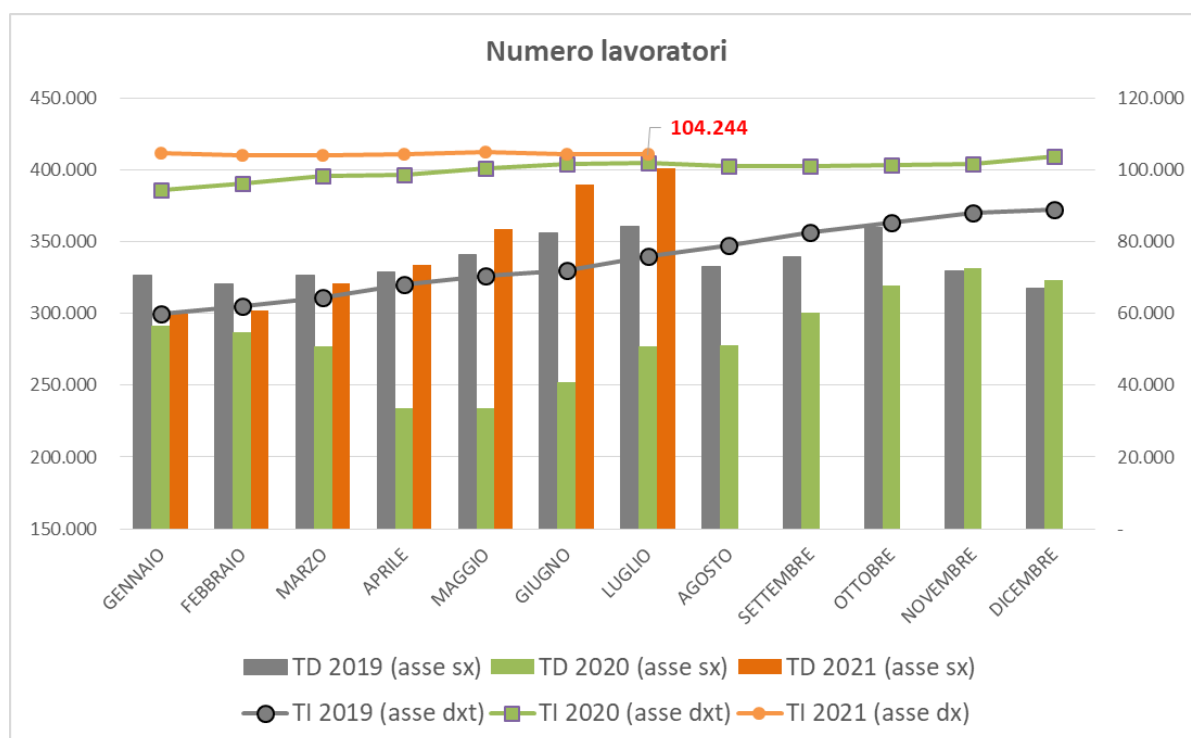
L'occupazione in somministrazione in Italia, dopo aver subito in pieno gli effetti del calo complessivo della domanda di lavoro nella prima fase pandemica caratterizzata dai lockdown generalizzati, ha evidenziato una ripresa nel corso del 2020 e una decisa accelerazione nei primi sei mesi del 2021, con oltre **500mila lavoratori con questo contratto nel mese di luglio 2021 ed un'incidenza rispetto al mercato del lavoro pari al 2%** (2,5% se si considera i lavoratori dipendenti).

L'andamento complessivo della somministrazione ha risentito in realtà dalle dinamiche opposte delle due componenti chiave del contratto: da un lato, infatti, la somministrazione ha registrato nel 2020 rispetto al 2019 una riduzione del lavoro a tempo determinato pari al -15,7 %, ma dall'altro ha continuato ad evidenziare una forte dinamica di crescita, già emersa nel corso del 2019, dei lavoratori somministrati con contratto a tempo indeterminato, aumentati anche nel 2020 (prendendo a riferimento la media mensile su base annua) del 33,8% rispetto all'anno precedente.

Nel primo semestre 2021 la componente di lavoro a tempo determinato ha registrato tassi di crescita positivi già nei primi mesi dell'anno, per poi sperimentare un incremento a due cifre già a partire dal mese di marzo.

Da evidenziare la *performance* positiva della componente a tempo indeterminato con il **numero assoluto di occupati con contratto stabile che ha raggiunto il picco storico a Luglio 2021 con oltre 104 Mila addetti: su base annua l'incidenza del tempo indeterminato sul totale degli occupati ha raggiunto il 21% dei somministrati totali.**

Il continuo consolidamento della somministrazione nel mercato del lavoro si manifesta, dunque, non solo con la crescita dei volumi complessivi, ma anche con un peso **crescente della componente a tempo indeterminato, quella che più valorizza la stabilità e la continuità delle prestazioni in somministrazione.**



Fonte: elaborazioni Assolavoro DataLab su dati Forma.Temp

La distribuzione della somministrazione per classi di età

Le dinamiche della somministrazione emergono chiaramente anche considerando particolari partizioni dell'occupazione o *target* specifici.

Le funzioni tipiche che il contratto assolve nelle dinamiche di domanda, come quella di rappresentare uno **strumento per l'inserimento al lavoro o per il reperimento di specifiche professionalità**, come pure le caratteristiche di adattabilità e flessibilità che il contratto stesso richiede al lavoratore, individuano, del resto, nei giovani il bacino di offerta più rispondente alla natura stessa del contratto.

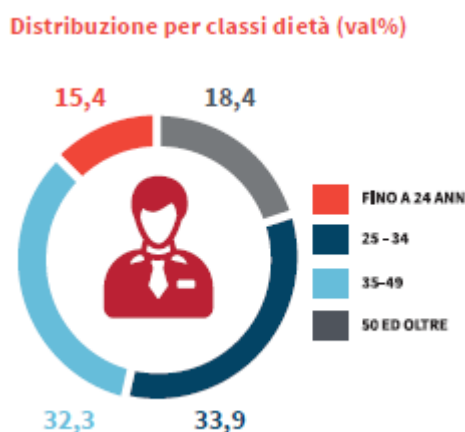
L'ampia presenza di lavoratori giovani con meno di 35 anni è sempre stata un tratto distintivo del lavoro in somministrazione. Tuttavia, negli ultimi anni il contratto sta evidenziando una tendenza al rafforzamento della quota di lavoratori senior, ovvero di occupati con età maggiore di 50 anni a discapito delle componenti giovanili.

Nel 2020 questa dinamica ha conosciuto una relativa accelerazione e per la prima volta nel corso del quinquennio 2016-2020 **la quota di lavoratori giovani sino a 34 anni** è scesa (seppur leggermente) al di sotto della maggioranza assoluta, fermandosi al **49,3% dei lavoratori in somministrazione totali**. La crisi Covid ha prodotto quindi una contrazione maggiore nei segmenti più deboli della somministrazione a partire dalla componente più giovane ovunque più esposta al calo della domanda.

La quota percentuale degli over 50 sul totale dei lavoratori in somministrazione ha evidenziato un andamento opposto, passando dal 13,7% del 2018 al 15,7% del 2019, per poi raggiungere il **18,4% nel 2020**.

La somministrazione, in ogni caso, mantiene la sua connotazione di contratto in grado di offrire un elevato numero di opportunità per i più giovani, molto più di quanto accada nel resto del mercato del lavoro: considerando infatti tutti gli occupati in Italia, la porzione di occupati con età sino a 34 anni era pari nel 2020 al 21,4% del totale, con una quota quindi inferiore alla metà rispetto a quanto osservato nella somministrazione.

La somministrazione continua a costituire un valido canale di accesso nel mercato del lavoro anche per i giovanissimi: **se nel mercato complessivo l'incidenza degli occupati sino a 24 anni di età è pari al 4,3%, nella somministrazione questa quota sale al 15,4%, con un livello quindi oltre tre volte più elevato.** Osservando le altre componenti per classi di età i differenziali della somministrazione con il mercato del lavoro sono negativi, ma le distanze in questo caso sono minori. I somministrati di età centrali (dai 35 ai 49 anni) corrispondono al 32,3% del totale, contro il 40,1% che questo gruppo rappresenta considerando il mercato del lavoro nel complesso.



La distribuzione della somministrazione per genere

Nel 2020, rispetto al 2019 (proseguendo un trend di crescita cominciato nel 2018), la **componente femminile della somministrazione è continuata a crescere** passando dal 39,1% al **39,4%**. La somministrazione mostra da sempre una composizione di genere leggermente più sbilanciata verso gli uomini nel confronto con il mercato del lavoro nel suo complesso anche per effetto della composizione settoriale della somministrazione stessa, che vede un forte peso dei settori industriali e delle costruzioni (entrambi a prevalente occupazione maschile).

La distribuzione di genere della somministrazione continua comunque ad avvicinarsi all'andamento del mercato del lavoro nel suo complesso: nel 2020 le donne erano pari al 42% del totale degli occupati italiani, in calo rispetto al 42,2% del 2019.

Calcolando l'intensità del lavoro in somministrazione in termini di occupazione FTE, il dato riguardante l'apporto delle donne nel 2020 è risultato in crescita rispetto al valore dell'anno precedente e quasi uguale alla quota di lavoratrici sul totale dei somministrati.

Considerando tale indicatore, **il lavoro femminile è arrivato a rappresentare il 38,2% delle ore totali lavorate, in aumento rispetto al 37,5% del 2019**. A differenza del mercato del lavoro nel suo complesso, dove l'utilizzo del *part-time* (spesso di natura involontaria e cioè non scelto dalle stesse lavoratrici) è uno dei tratti salienti ed il principale fattore che spiega i differenziali di genere nell'utilizzo della forza lavoro, nella somministrazione si osserva come uomini e donne tendano ad essere impiegati senza particolari differenze rispetto all'intensità del lavoro.

Distribuzione Occupati in Somministrazione per Genere: Anni 2020-2017

Genere/Anno	2020 (Val. %)	2019 (Val. %)	2018 (Val. %)	2017 (Val. %)
Uomini	60,6	60,9	61,2	60,8
Donne	39,4	39,1	38,8	39,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: Elaborazioni Assolavoro Datalab su dati Inail 2021.