



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI BERGAMO
SCUOLA DI ALTA FORMAZIONE DOTTORALE
CORSO DI DOTTORATO IN
FORMAZIONE DELLA PERSONA E MERCATO DEL LAVORO
CICLO XXXI

LA SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO IN ITALIA.
PROSPETTIVE EVOLUTIVE DEL MODELLO DI *GOVERNANCE* NEI
(NUOVI) PARADIGMI ORGANIZZATIVI DI IMPRESA

SUPERVISORE:
CHIAR.MO PROF. MICHELE TIRABOSCHI

TESI DI DOTTORATO
ARIANNA D'ASCENZO

ANNO ACCADEMICO 2018/19

INDICE

CAPITOLO I

POSIZIONE DEL PROBLEMA. IL (NUOVO) RUOLO DELLA SOMMINISTRAZIONE: DA STRUMENTO DI FLESSIBILITA' A FACILITATORE DELLE COMPETENZE

1.	L'evoluzione della somministrazione nell'ambito del lavoro cd. atipico.	5
2.	La somministrazione di manodopera nel prisma dei (nuovi) modelli organizzativi di impresa.....	11
3.	Trend di sviluppo della somministrazione in Italia e presentazione della ricerca.....	14
4.	Considerazioni metodologiche.....	20
..		

CAPITOLO II

LITERATURE REVIEW. LA SOMMINISTRAZIONE DI MANODOPERA TRA L'IMPOSTAZIONE ECONOMICA NEO-ISTITUZIONALISTA E LE PROSPETTIVE TEORICHE DI *HUMAN RESOURCE MANAGEMENT*

1.	La somministrazione di manodopera nel paradigma della flessibilità organizzativa .	23
2.	La prospettiva delle teorie economiche neo-istituzionaliste. La somministrazione come strumento di razionalizzazione dei costi aziendali..	30
3.	Il contributo della prospettiva di <i>Human Resource Management</i> all'inquadramento dei lavoratori in somministrazione nei modelli organizzativi di impresa.....	35
3.1	I limiti dell'impostazione delle teorie economiche neo-istituzionaliste in relazione ai processi di cambiamento delle organizzazioni aziendali.	35
3.2	Le implicazioni del lavoro tramite agenzia nella prospettiva di gestione delle risorse umane.....	41
3.3	<i>Segue.</i> Le implicazioni organizzative delle prospettive di <i>Strategic Human Resource Management</i>	51
4.	Il contesto regolatorio come fattore esterno nelle pratiche di gestione del personale n somministrazione.....	56

CAPITOLO III

LA SOMMINISTRAZIONE DI MANODOPERA IN EUROPA. PROSPETTIVE EVOLUTIVE

1.	Il processo di legalizzazione della somministrazione di manodopera come strumento di flessibilità esterna.....	63
1.1	Gli anni della crisi economica.....	63
1.2	L'avvio dei processi di deregolamentazione delle normative europee.	69
2.	La fase di normalizzazione delle agenzie interinali. Dal lavoro interinale ai servizi per il lavoro.....	72
2.1.	La Strategia Europea per l'occupazione.	78
2.2.	Il processo di armonizzazione delle normative nazionali: la Direttiva europea n. 2008/104/CE.....	81
3.	La crisi economica del 2008 e gli effetti sul comparto	85
4.	Trend della somministrazione in Europa.....	94
4.1.	Un'analisi comparata dei modelli di <i>governance</i> nei Paesi Bassi, Regno Unito, Francia e Germania.....	97
4.2	Le strategie delle agenzie per il lavoro in Europa. Alcuni esempi di <i>market making</i>	100
5.	Conclusioni.....	112

CAPITOLO IV

LA SOMMINISTRAZIONE DI MANODOPERA IN ITALIA. PROSPETTIVE DI SVILUPPO DOPO IL CD. "DECRETO DIGNITA'"

1.	<i>Trend</i> del lavoro in somministrazione in Italia	125
2.	L'evoluzione del comparto	131
3.	L'evoluzione del modello normativo e forme di impiego del personale in somministrazione. La legalizzazione dell'attività di fornitura di lavoro altrui.....	135
3.1	Dalla fornitura di manodopera ai servizi per il lavoro. Il d.lgs. n.	138

276/2003.....	
3.2 la stagione della de-regolamentazione “controllata” post-crisi. La legge Fornero.....	148
3.2.1. La somministrazione di manodopera ai tempi del <i>Jobs Act</i>	151
4. Le relazioni sindacali nelle settore della somministrazione.....	154
4.1 La contrattazione collettiva di settore.....	159
4.1.1 La procedura ex art. 25 Ccnl come strumento di employability.....	162
4.3 Il rinnovo del contratto collettivo nazionale. Prospettive evolutive.....	166
5. Note a margine sull’impiego della somministrazione.....	172
6. La somministrazione di lavoro dopo il decreto “Dignità”.....	184

CAPITOLO V

LA FORMAZIONE NEL SETTORE DELLA SOMMINISTRAZIONE IN ITALIA

1. La formazione come strumento di employability nel settore della somministrazione.....	199
2. L’esperienza italiana: la bilateralità di settore e il ruolo di Forma.temp.....	207
3. Funzionamento e finalità del Fondo.....	209
3.1 Tipologie di intervento per i lavoratori somministrati a termine e a tempo indeterminato.....	212
4. Conclusioni.....	221
CONCLUSIONI	223

CAPITOLO I

POSIZIONE DEL PROBLEMA. IL (NUOVO) RUOLO DELLA SOMMINISTRAZIONE: DA STRUMENTO DI FLESSIBILITA' A FACILITATORE DELLE COMPETENZE.

Sommario: 1. L'evoluzione della somministrazione nell'ambito del lavoro cd. atipico. – 2. La somministrazione di manodopera nel prisma dei (nuovi) modelli organizzativi di impresa – 3. Trend di sviluppo della somministrazione in Italia e presentazione della ricerca. – 4. Considerazioni metodologiche.

1. L'evoluzione della somministrazione nell'ambito del lavoro cd. atipico.

A distanza di venti anni dalla legalizzazione, nell'ordinamento italiano, della somministrazione di manodopera per effetto dell'entrata in vigore della l. 24 giugno 1997, n. 196 (cd. Pacchetto Treu), si è alimentato un intenso dibattito sul ruolo rivestito dalle agenzie per il lavoro, all'esito di un *iter* evolutivo, sollecitato dalle dinamiche di un mercato del lavoro in continua trasformazione.

Negli ultimi anni, infatti, si è assistito ad un profondo processo di rinnovamento del settore, scandito dall'avvicinarsi di interventi legislativi di riforma del mercato del lavoro che hanno inciso sulla fisionomia dell'istituto e, in parte, sulla funzione stessa assolta dalla somministrazione nell'ambito dei processi aziendali di gestione delle risorse umane.

Tale *iter*, confluito, nel biennio 2014-2015, nei decreti attuativi della l. delega n. 183/2014 (cd. *Jobs Act*), nel tempo, ha sollevato nuove istanze di regolazione del settore e di tutela dei lavoratori somministrati, interpretate, in tempi più recenti, da un lato, dalle parti sociali, nell'ambito dell'*iter* di rinnovo del contratto collettivo nazionale, e, per altro verso, dallo stesso legislatore, fino all'approvazione del decreto n. 87/2018 (cd. "decreto dignità"), convertito, con modifiche, nella l. n. 96/2018.

L'approccio concessivo alla base della legge Treu, che aveva legittimato l'attività di intermediazione degli operatori privati nell'ottica di incentivare dinamiche di incontro tra domanda ed offerta di lavoro più efficienti, ma pur sempre entro vincoli restrittivi, era stata, infatti, superata dagli interventi successivi del legislatore che, almeno fino al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, esprimono una logica di favore verso la somministrazione, sullo sfondo di un più ampio processo di liberalizzazione dei contratti cd. atipici.

Tale scelta è stata ispirata, nel tempo, da due principi giustificativi: l'idea, innanzi tutto, che le agenzie di somministrazione contribuissero ad un migliore funzionamento del mercato del lavoro; dall'altra, l'esigenza di implementare la cd. flessibilità "in entrata", consentendo alle aziende di disporre di una platea variegata di strumenti contrattuali per la gestione del personale al di fuori del prototipo cd. "standard", a tempo pieno ed indeterminato.

Rispetto a questa inversione di tendenza, sotto il profilo ideologico, nell'ambito dei processi di riforma del mercato del lavoro, un ruolo non secondario è stato giocato dalle istituzioni comunitarie, da un lato, attraverso iniziative specifiche di *hard law*, da cui ha tratto impulso il processo di armonizzazione delle normative nazionali in materia, seppur nel solco delle differenze e specificità dei regimi consolidati in ciascun ordinamento.

Su un piano parallelo, per altro verso, un peso specifico è stato assunto dalle tecniche di intervento riconducibili all'area di *soft law*, intensificate attraverso le procedure di coordinamento delle politiche economiche e di bilancio nell'Unione europea, istituite a partire dal 2010 dal Consiglio europeo, al fine di allineare le politiche nazionali in materia di bilancio, crescita ed occupazione.

In questo contesto, le politiche del lavoro, benché appannaggio quasi esclusivo della competenza degli Stati Membri, trovano una precisa collocazione nell'ambito delle riforme strutturali funzionali a garantire la conformità dei singoli ordinamenti agli obiettivi di stabilità e crescita prefissati a livello comunitario, da cui promanano le sollecitazioni verso l'introduzione e/o l'implementazione di soluzioni normative finalizzate alla riduzione delle rigidità nel mercato del lavoro.

Il criterio di un equilibrio compromissorio nella disciplina degli strumenti di flessibilità in entrata e in uscita, con riferimento all'allentamento dei vincoli nelle procedure di reclutamento e di espulsione della manodopera, assurge, dunque, a parametro misuratore degli interventi dei legislatori nazionali, mirati al perseguimento degli obiettivi, di volta in volta diversamente graduati, dell'aumento della competitività, della riduzione del divario tra *insider* e *outsider*, e, soprattutto dopo la crisi economica del 2008, dell'innalzamento dei livelli occupazionali fortemente erosi durante la fase di recessione.

Pertanto, pur con i dovuti *distinguo*, le riforme che si sono avvicinate in Europa nel segno della flessibilità, sotto il duplice profilo degli strumenti contrattuali e del potere dispositivo sulla prestazione in costanza di rapporto, possono essere lette come il portato di una crescente complessità sociale e dei mutamenti in corso nella struttura economico-produttiva, che non potevano non comportare un allargamento degli stessi obiettivi dell'intervento pubblico

nel senso del sostegno all'occupazione e al sistema produttivo, quale esito di un processo sollecitato (anche) dalle politiche comunitarie.

In questo senso, l'ampliamento delle forme di lavoro cd. atipiche e flessibili, identificabili concettualmente "in negativo", come distorsioni rispetto al modello prototipico del rapporto di lavoro cd. "standard" subordinato, a tempo pieno ed indeterminato, è spesso designato come frutto di una crisi irreversibile del diritto del lavoro, legata alla contaminazione, nel contratto, delle logiche di mercato, che ha ispirato, nelle diverse fasi storiche, fenomeni elusivi delle tutele del tipo, espressi dall'autonomia negoziale *praeter legem* o, in alcuni casi, come quello della somministrazione di manodopera, addirittura *contra legem*.

Tuttavia, è possibile asserire che gli interventi normativi avvicendatisi in materia di mercato del lavoro, con particolare riguardo agli anni più recenti, abbiano perseguito una finalità molto più ampia rispetto al solo obiettivo dell'incremento della competitività aziendale, proiettandosi verso la necessità di un contemperamento di interessi che potesse tener conto, specie con riferimento al lavoro atipico, anche di un'istanza di protezione dei lavoratori da una platea variegata di rischi, intesi in senso ampio: quello di subire un trattamento discriminatorio ovvero di sperimentare un certo grado, più o meno elevato, di insicurezza occupazionale, anche a causa dell'alternanza periodica di periodi di attività lavorativa e di disoccupazione involontaria, e, ancora, il pericolo di un pregiudizio alla salute e sicurezza correlato allo svolgimento delle mansioni.

Ciò è tanto più vero con riferimento alla disciplina della somministrazione di lavoro, istituto di frontiera al confine tra lecito e illecito, in origine connotato da un pregiudizio negativo marcatamente ideologico, determinato dalla configurazione dell'attività prestata dal lavoratore come oggetto di scambio di una relazione commerciale tra due soggetti imprenditoriali: l'agenzia per il lavoro, che, pur rimanendo titolare formale del rapporto lavorativo, cede all'utilizzatore le prerogative associate alla figura datoriale, a partire dal potere dispositivo e di controllo della prestazione.

La particolare natura di tale fattispecie contrattuale, espressa nella dissociazione tra la titolarità formale e sostanziale del rapporto lavorativo, con le responsabilità ad essa connesse, ha storicamente sollevato dubbi di compatibilità rispetto ad uno dei principi fondamentali su cui si sono eretti i regimi di tutela del lavoro nelle moderne economie occidentali: il principio, sancito nel Trattato di Versailles del 1919 con cui si pose fine alla Prima Guerra mondiale, dando vita alla Organizzazione internazionale del lavoro, che impone di non considerare il lavoro una merce, a fondamento del divieto,

accolto nella maggior parte degli ordinamenti europei, di fornitura di manodopera da parte degli operatori privati.

Non è un caso, infatti, che alle origini dello sviluppo della somministrazione di manodopera in Europa, tra la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70, i primi commentatori si siano interrogati sul rischio che questa nuova forma di lavoro celasse una qualche forma di mercantilizzazione del lavoro (¹), sul presupposto (implicito), radicato almeno negli ordinamenti ad impronta statalista, che le dinamiche di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro rientrassero nell'orbita del controllo esclusivo dello Stato sui processi produttivi e di sostegno dell'economia.

Per questo motivo, lo sviluppo del lavoro in somministrazione viene identificato come un indice del progressivo logoramento del monopolio statale nella produzione del diritto e, in particolare, nelle modalità di incontro tra domanda ed offerta (²), nell'ambito del più ampio processo, socialmente accettato e metabolizzato, di deregolamentazione del mercato del lavoro.

Nell'area del lavoro atipico e degli strumenti di flessibilità organizzativa, il lavoro tramite agenzia costituisce, peraltro, per le sue caratteristiche strutturali, un elemento di rottura rispetto alle logiche tradizionali su cui è stato edificato il regime regolatorio dei rapporti lavorativi, sotto i vari profili del potere dispositivo e di controllo, del vincolo fiduciario intercorrente tra due parti del rapporto, e della rappresentanza sindacale, sollevando un problema di (ri)costruzione dei valori di solidarietà nei luoghi di lavoro e di riconduzione ad unità di una molteplicità di interessi in contesti produttivi sempre più eterogenei.

Pertanto, soprattutto con la crescente diffusione dei lavoratori somministrati, in Europa, come effetto del processo di istituzionalizzazione dell'attività delle agenzie per il lavoro, sono emersi i primi interrogativi in relazione alle ricadute della fattispecie sotto il profilo giuslavoristico, e, in particolare, della garanzia di applicazione delle tutele costruite intorno al prototipo del contratto di lavoro *standard*, a tempo pieno ed indeterminato, stipulato tra due soggetti.

Gli esiti di tali riflessioni si sono inizialmente tradotti, nella maggior parte degli ordinamenti europei, in un approccio regolatorio diretto in chiave restrittiva, con la previsione puntuale sia delle condizioni di legittimità dell'istituto e dei requisiti per l'ottenimento dell'autorizzazione allo svolgimento dell'attività di fornitura di manodopera, sia nella previsione

¹ Caire G. (1973), *Les nouveaux marchands d'hommes ?*, *Etude du travail intérimaire*, Paris, Editions Ouvrières, p. 245.

² Tiraboschi M. (1999), *Lavoro Temporaneo e somministrazione di manodopera. Contributo alla studio della fattispecie, lavoro intermittente tramite agenzia*, Giappichelli.

espressa di divieti particolari alla possibilità, per le aziende utilizzatrici, di assumere personale in somministrazione.

Per altro verso, si è parallelamente profilata l'esigenza di tracciare gli elementi distintivi e qualificanti della somministrazione di manodopera, come fattispecie dotata di una sua tipicità funzionale nell'ambito degli strumenti contrattuali atipici o flessibili, con riferimento, in particolare, al contratto di lavoro a termine, rispetto al quale il lavoro tramite agenzia si pone in problematica concorrenza, se non in sovrapposizione.

Tale istanza di affrancamento, e di distinzione dei due istituti, promana del resto, dalle indicazioni delle istituzioni comunitarie.

In particolare, già nell'Accordo quadro europeo sul contratto di lavoro a termine, siglato il 18 marzo 2009 dalle organizzazioni intercategoriale - le Confederazioni delle industrie della Comunità europea (UNICE), il Centro europeo dell'impresa a partecipazione pubblica (CEEP), e la Confederazione europea dei sindacati (CES) sul lavoro a tempo determinato - si era sottolineata la necessità di dedicare al lavoro interinale un approfondimento separato, in prospettiva regolatoria, e, in questa direzione è stata approvata nel 2008 la direttiva n. 2008/104/CE specificatamente dedicata, appunto, alla fattispecie del lavoro tramite agenzia.

L'adozione della direttiva comunitaria segna una tappa fondamentale del processo di armonizzazione delle normative nazionali in materia.

Sebbene si limiti a perimetrare i principi generali di regolazione della fattispecie, riconoscendo ampi margini di discrezionalità, in sede attuativa, ai legislatori nazionali, nel rispetto delle specificità dei regimi consolidati in ciascun ordinamento, in realtà, l'intervento comunitario introduce un importante strumento ostativo alla proliferazione di fenomeni di *dumping* contrattuale, attraverso la prescrizione del principio di parità di trattamento tra il personale interinale e i dipendenti diretti dell'azienda utilizzatrice.

Tale previsione (sebbene diversamente interpretata dai legislatori nazionali) assume, invero, una funzione di regolazione della concorrenza, accanto all'istanza di tutela dei lavoratori interinali che, a livello comunitario, si esprime attraverso la necessità di controbilanciare la maggiore flessibilità, contrattuale ed organizzativa, con la garanzia di più elevati livelli di sicurezza nel mercato del lavoro per le persone coinvolte in rapporti lavorativi atipici, al centro della dottrina della *flexicurity*.

Se, in un'accezione più restrittiva, tale indirizzo di politica legislativa, di matrice europea, allude alla necessità di assicurare, principalmente, una garanzia di sostegno al reddito nei periodi di non lavoro, nelle transizioni intermittenti dallo stato di disoccupazione a quello di (nuova) occupazione,

esso designa, in un'ottica più ampia, l'adozione programmatica e integrata di una varietà di strumenti idonei a preservare la sicurezza dei percorsi professionali.

La diffusione di formule contrattuali atipiche, in questo senso, si traduce nell'eterogeneità di una forza lavoro sempre più complessa e diversificata, sotto il profilo del regime contrattuale, della professionalità, delle aspirazioni, delle caratteristiche personali, comportando l'emersione di una varietà di ruoli che si prestano ad essere interpretati, a loro volta, con una vastità di comportamenti professionali e sociali, e, contestualmente, un inevitabile mutamento dei cicli di vita e professionali.

La sostituzione del paradigma del lavoro stabile con l'intermittenza dei percorsi professionali pone, dunque, la necessità di un ripensamento delle tutele e di evitare la dispersione del capitale umano, consegnando centralità alla formazione e all'aggiornamento continuo delle competenze.

In questa prospettiva, il lavoro tramite agenzia viene valorizzato come strumento cd. di "flessibilità buona", idoneo ad assicurare un bilanciamento tra l'esigenza di flessibilità, delle aziende, circa la possibilità di disporre della prestazione lavorativa, e quella di garantire al lavoratore un certo grado di sicurezza sul mercato, in virtù della funzione di intermediazione esercitata dalle agenzie.

In tal senso, il ruolo delle agenzie per il lavoro viene esaltato nella sua rilevanza come "ponte" di ingresso nel mercato del lavoro per gli inoccupati, specie se appartenenti alla categorie più svantaggiate, ovvero per i disoccupati nelle transizioni da una precedente occupazione ad un'altra, fino a raggiungere, idealmente, una stabilità occupazionale.

L'esaltazione di tale contributo "sociale", riconosciuto progressivamente agli intermediari privati, ha concorso, in particolare nell'ultimo decennio, ad accelerare il processo di legittimazione e accettazione delle agenzie per il lavoro, - alimentato, altresì, dal ruolo giocato dalla *World Employment Confederation*, la confederazione rappresentativa delle associazioni di rappresentanza nazionali delle agenzie per il lavoro, nata nel 1967 come CIETT- stimolando interventi *de jure condendo* nella direzione dell'allentamento dei vincoli all'impiego di lavoratori interinali e dell'ampliamento delle possibilità di intervento sul mercato da parte delle agenzie di somministrazione.

Gli esiti di tale processo di legittimazione, riflessi nell'evoluzione, a livello europeo, dei modelli di *governance* posti a presidio dell'istituto, si sono tradotti nell'aumento progressivo del numero dei lavoratori assunti tramite agenzia, nei singoli ordinamenti europei, al punto da ravvisare nella

somministrazione un elemento costante dei modelli organizzativi delle imprese sullo sfondo dell'evoluzione dei processi di produzione nelle economie industriali mature.

2. La somministrazione di manodopera nel prisma dei (nuovi) modelli organizzativi di impresa.

L'incremento del numero dei lavoratori assunti tramite agenzia, registrato, seppur in diversa misura, nella maggior parte degli ordinamenti europei, in particolar modo nell'ultimo decennio, ha sollecitato un maggiore interesse verso la somministrazione di manodopera e la funzione da quest'ultima assolta nei processi organizzativi di impresa.

Agli albori dell'*iter* di istituzionalizzazione delle agenzie per il lavoro, il ricorso all'istituto, da parte delle aziende utilizzatrici, era stato concepito come eccezionale e transitorio, in funzione di esigenze sostitutive o legate a picchi produttivi, ovvero per lo svolgimento di attività di particolare natura, come quelle stagionali.

Ne era derivata la teorizzazione di un modello socialtipico di lavoratore interinale, identificato in base al possesso di basse qualifiche e scarse competenze, per lo più fungibili e di scarso valore strategico, e allo svolgimento di mansioni ripetitive, tanto che l'agevole sostituibilità di tali lavoratori, associata alla deresponsabilizzazione delle aziende utilizzatrici, sono tradizionalmente indicati come fattori di particolare vulnerabilità della categoria, per sua natura esposta ad elevati *turn over*.

I dati sui *trend* di sviluppo del settore rivelano, tuttavia, un impiego dell'istituto parzialmente diverso, che suggerisce l'inserimento del personale interinale nelle strutture aziendali come caratteristica peculiare dei processi di (ri)organizzazione delle imprese, intensificati sulla spinta della competizione internazionale, dell'evoluzione tecnologica e dell'emersione di nuovi modelli di consumo.

Infatti, l'*iter* di crescita della somministrazione si sviluppa in concomitanza con la trasformazione dei processi di produzione nella transizione dall'era fordista all'era post-fordista, ove la duttilità della struttura rispetto alle variabili ambientali e alle strategie degli attori diviene un elemento chiave per l'incremento e il mantenimento dei livelli di performance.

In questo contesto, la somministrazione, nell'ambito degli strumenti di flessibilità contrattuale, si vede assegnata un ruolo centrale rispetto al perseguimento, da parte delle aziende utilizzatrici, di obiettivi di flessibilità organizzativa, come imperativo che si impone alle aziende in tensione con

l'esigenza di innovazione e capacità reattiva al cambiamento, secondo il principio del *time to market*, e la necessità di costruire una programmazione di lungo periodo, con il vantaggio di poter allineare periodicamente la struttura dell'organizzazione all'*output*.

Su questo sfondo, diversamente dagli strumenti di flessibilità cd. interna o funzionale, che implicano la possibilità di impiegare la forza lavoro su più operazioni, valorizzando, quindi strategie di *job rotation* e interventi formativi mirati all'aggiornamento delle competenze, anche trasversali, del personale, la somministrazione di manodopera soddisfa tradizionalmente un'esigenza di flessibilità cd. numerica o esterna, intesa, per converso, come possibilità di adattamento dei volumi interni del personale, in termini di numero di addetti e di ore lavorate, alle esigenze di capacità produttiva imposte, dal lato della domanda, dalle fluttuazioni di mercato.

Non a caso, la somministrazione è stata definita come un “simbolo iconico della globalizzazione” e della relativa trasformazione strutturale del rapporto tra lavoro e capitale ⁽³⁾ che, accettata e interiorizzata nella pratiche aziendali di gestione delle risorse umane, sullo sfondo della diffusione di forme di lavoro flessibili, o *non standard*, offre un'immediata risposta alla crescente competizione internazionale, e alla conseguente pressione sulle imprese alla razionalizzazione dei costi.

Sotto quest'ultimo aspetto, sembra, tuttavia, riduttivo ricondurre il recente aumento del numero dei lavoratori somministrati in Europa alla (sola) esigenza di compressione dei costi interni di struttura, che si esprime attraverso l'esternalizzazione della gestione dei rapporti lavorativi, e del rischio di una scarsa *performance* del lavoratore, in capo al soggetto intermediario.

È questa, del resto, la spiegazione offerta dalla dottrina economica neo-istituzionalista, che vede nel principio dell'efficienza economica il principale fattore delle scelte economiche aziendali, ivi compresa quella di attingere a fonti esterne per l'approvvigionamento della manodopera.

Tale impostazione presenta, invero, dei limiti intrinseci che impediscono di comprendere pienamente i fattori di sviluppo del lavoro tramite agenzia.

Innanzitutto, essa oblitera la dimensione relazionale, con riferimento, in particolare, all'influenza esercitata dai comportamenti sociali ed organizzativi degli *stakeholder* del settore sul processo di integrazione sociale della somministrazione. Allo stesso modo, risulta assente la rilevanza della risorsa

³ Fu H. (2015), *Temporary Agency work and Globalisation. Beyond flexibility and Inequality*, Gower, p. 8ss.

umana nell'organizzazione, equiparata a qualunque altro bene materiale dell'organizzazione aziendale, fungibile e sostituibile.

La teoria dell'impresa flessibile, che traduce in termini organizzativi i postulati teorici delle dottrine economiche neo-istituzionaliste, prefigura, dunque, una visione dualista dei mercati del lavoro interni in primari e secondari, ove l'azienda avrebbe interesse a costruire percorsi occupazionali di lungo periodo solo in favore di un nucleo ristretto di effettivi, posizionati nella prima "fascia", attraverso il riconoscimento di misure incentivanti e di opportunità di accesso a percorsi di sviluppo di carriera.

La rigida compartimentazione del personale in lavoratori *core* e periferici, tracciata anche mediante l'uso di formule contrattuali atipiche per l'assunzione dei secondi, viene tradita dall'evoluzione progressiva della somministrazione, che testimonia una crescente assegnazione, anche al personale interinale, di funzioni "core", strumentali per il perseguimento degli obiettivi aziendali. In questo contesto, l'impiego dei lavoratori interinali diviene strutturale, ad integrazione semi permanente dell'organico delle aziende utilizzatrici, spesso anche nell'ottica di una futura stabilizzazione dopo un periodo "di prova" in somministrazione.

La proliferazione di contesti produttivi caratterizzati da una crescente eterogeneità del personale, ove la tipologia contrattuale costituisce uno dei principali fattori organizzativi di diversità, amplifica l'esigenza di una differenziazione consapevole degli strumenti di gestione del personale, per scongiurare l'emersione di situazioni di conflitto interne traducibili in un potenziale pregiudizio per la performance aziendale.

Negli sviluppi più recenti delle teorie di gestione strategica delle risorse umane, ponendosi al centro la persona e l'apporto qualitativo di quest'ultima nel conseguimento di un vantaggio competitivo per l'azienda, la pluralità di modelli contrattuali e di relazione nei mercati del lavoro interni solleva un problema di equità e giustizia distributiva delle risorse, che ha un peso specifico sulla reattività del personale rispetto al perseguimento degli obiettivi aziendali.

Le determinanti psicologiche della relazione di lavoro, omesse nella letteratura economica, diventano quindi centrali, soprattutto con riferimento ai lavoratori cd. atipici, e in particolare, ai lavoratori somministrati, ove la prospettiva di plurime missioni di natura intermittente presso diversi utilizzatori può avere potenzialmente delle ricadute rispetto al grado di identificazione con la singola azienda e sui livelli di soddisfazione.

Sebbene sia innegabile l'esistenza di un criterio di efficienza economica e di razionalizzazione dei costi alla base delle scelte imprenditoriali, tuttavia,

tale prospettiva necessita di essere integrata da una maggiore attenzione al valore della risorsa, alle interazioni reciproche in un contesto diversificato, e all'importanza di prassi idonee a stimolare comportamenti organizzativi positivi.

Sulle dinamiche comportamentali incide particolarmente il novero delle reciproche aspettative delle parti rispetto al contenuto dei rispettivi obblighi e diritti, alla base del contratto cd. psicologico, in cui assume una rilevanza centrale non solo –e non tanto - la componente retributiva, ma anche la possibilità di accesso ad opportunità di crescita personale e professionale.

Sotto questo aspetto, l'agenzia di somministrazione non sembra rivestire una posizione neutra e, anzi, la natura trilaterale del rapporto lavorativo assume un'importanza specifica. Da un lato, infatti, il carattere temporaneo della missione e l'esternalizzazione delle funzioni gestorie del rapporto, da parte delle aziende utilizzatrici, potrebbero ostare alla costruzione di relazioni forti con il personale interinale, minando il processo di identificazione del lavoratore nei valori e nella *mission* incarnati dall'azienda, e la concreta possibilità, per quest'ultimo, di accedere alle medesime opportunità professionali accordate ai dipendenti diretti.

Per converso, la prospettiva di poter contare sul supporto organizzativo dell'agenzia è vista come un fattore positivo idoneo ad incrementare i livelli motivazionali del lavoratore, soprattutto rispetto alla ricerca, al termine della missione, di nuove opportunità professionali, che evoca l'esigenza di una capacità organizzativa dell'agenzia rispetto alla sua funzione *core* – vale a dire, la ricollocazione e l'intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro.

3. *Trend* di sviluppo della somministrazione in Italia e presentazione della ricerca.

A partire dalla legalizzazione dell'attività di somministrazione di manodopera con il Pacchetto Treu, è possibile tracciare le fila di un percorso costante di costruzione identitaria da parte delle agenzie di somministrazione, volto a stimolarne il processo di legittimazione a livello sociale, che si è fondato (tra le altre) sulla progressiva edificazione del sistema di relazioni sindacali di settore, fino ai giorni nostri, sfociato, all'inizio di questo percorso, nella sottoscrizione del primo contratto collettivo nazionale di lavoro “*per la categoria delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo*” nel 1997.

Sotto questo profilo, il tratto caratterizzante di tale sistema nel settore della somministrazione in Italia è rappresentato dal progressivo sviluppo della

bilateralità, che ha il suo fondamento normativo nell'art. 12 D.lgs. n. 276/2003.

Incarnando una cultura di relazioni sindacali di tipo partecipativo, esso ha rappresentato l'infrastruttura per la sperimentazione, attraverso la gestione concertata delle risorse, di misure di welfare in un'ottica di tutela "rafforzata" dei lavoratori somministrati rispetto alla duplice esigenza di "mettere in sicurezza" percorsi professionali, per loro natura segmentati, e di garantire una forma di sostegno al reddito nei periodi di non lavoro e di tutela in caso di malattia ed infortunio.

La crescente diversificazione degli interventi dell'Ente bilaterale, negli ultimi anni, sollecitata dall'emersione di nuove istanze di tutela a livello sociale, e trasversali rispetto ai settori produttivi dell'economia, ha contribuito, per altro verso, alla crescita delle stesse agenzie per il lavoro, come operatori specializzati in grado di offrire sul mercato servizi su misura, mediante la fornitura di manodopera qualificata o (ri)qualificata attraverso interventi formativi finanziati con le risorse della bilateralità.

Del resto, la garanzia che l'attività di intermediazione delle dinamiche di incontro tra domanda ed offerta di lavoro fosse presidiata da operatori affidabili, anche attraverso la prescrizione di un dettagliato regime autorizzatorio, ha legittimato l'opzione promozionale alla base della riforma Biagi nel 2003 che, attraverso l'introduzione di novità significative, quali, ad esempio, lo *staff leasing* e il superamento del principio di esclusività dell'oggetto sociale, fondava i presupposti per la crescita del settore.

Il successivo allentamento dei vincoli posti in origine alla possibilità di impiegare personale interinale, in particolare dopo la legge Fornero del 28 giugno 2012, n. 92 e, soprattutto, il decreto Poletti del 20 marzo 2014, n. 34, convertito in legge 16 maggio 2014, n. 78, e il d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81, ne ha consentito un ricorso ancora più vasto, riflesso nell'aumento del numero dei lavoratori somministrati, rinnovando l'attenzione sul ruolo effettivamente svolto dalle agenzie sul mercato e sulle implicazioni della somministrazione nelle relazioni di lavoro.

In tempi più recenti, le stesse agenzie per il lavoro hanno intrapreso un processo di (ri)costruzione identitaria, protesa verso l'ambizione a svolgere un ruolo strategico nelle dinamiche di un mercato in evoluzione, come "facilitatori delle competenze", oltre il paradigma della mera flessibilità contrattuale ed organizzativa ⁽⁴⁾.

⁽⁴⁾ Il tema è stato affrontato, nello specifico, nell'ambito della *Preconference* del Convegno Internazionale ADAPT, presso l'Università di Bergamo, "*Le agenzie per il lavoro. Da fornitori di lavoro temporaneo a facilitatori di lavoro 4.0*", il 30 novembre 2017. Si veda,

Questo approccio, accreditato dalla stessa confederazione europea delle associazioni nazionali rappresentative delle agenzie per il lavoro (⁵), prende le mosse dalla constatazione di un crescente disallineamento delle competenze sul mercato, rispetto agli effettivi fabbisogni occupazionali, legato ai processi di continua trasformazione dei sistemi di produzione post-fordista e alla de-industrializzazione dell'economia, in favore dell'ampliamento del settore dei servizi.

Tali tendenze sembrano, peraltro essere riflesse dalla tendenza espansiva delle agenzie, comune alle esperienze di altri Paesi europei, sotto il duplice profilo del numero e delle attività svolte, e dei settori dalle stesse presidiati.

Mentre, per un verso, è possibile registrare, in Italia, a partire dagli anni 2000, l'incremento del numero delle missioni dei lavoratori in somministrazione nel settore sei servizi, rispetto a quello "tradizionale" dell'industria manifatturiera, dall'altro lato, risulta, altresì, aumentato, negli anni, il numero degli operatori, con l'avvio di strategie di diversificazione in un mercato altamente competitivo. Ne è conseguita l'apertura di divisioni dedicate in base al servizio offerto e al segmento di mercato presidiato, con l'erogazione di servizi su misura ed una presenza, rispetto al passato, più capillare a livello territoriale.

Benché la somministrazione abbia sempre faticato a porsi come strumento di accesso alle catene globali di produzione del valore, in realtà, oggi, soprattutto nel caso delle agenzie per il lavoro di grandi dimensioni, il ruolo dell'operatore non sembra limitarsi esclusivamente alla fornitura di manodopera flessibile, ancorché qualificata, ma, talvolta, assume ad una funzione di *business partner*, attraverso l'erogazione di servizi differenziati e specialistici.

La somministrazione di manodopera, ben oltre la sua configurazione come strumento di flessibilità, consegnata dall'inquadramento sistematico della fattispecie sul piano normativo, si presta, dunque, a rappresentare

inoltre, per un commento, Di Maio A., Spattini S., *Passato e futuro delle agenzie per il lavoro. Vent'anni di lavoro tramite agenzia e dieci anni di Assolavoro*, su *BollettinoAdapt* 6 dicembre 2016. Sulla stessa linea, si pone l'intervento della seconda associazione datoriale rappresentativa delle agenzie per il lavoro italiane, Assosomm, in occasione del convegno "Attiviamo il lavoro. I primi vent'anni della somministrazione in Italia", organizzato dalla stessa associazione il 27 giugno 2017.

⁵ È sintomatico, sotto questo punto di vista, che la Confederazione europea delle associazioni nazionali rappresentative delle agenzie di somministrazione ha mutato la propria denominazione da Ciett (confederazione internazionale delle agenzie private del lavoro), a Wec (World Employment Confederation), in rappresentanza di un'industria caratterizzata dalla presenza, più che di meri intermediari privati, di facilitatori "del lavoro, dell'adattamento, della sicurezza e prosperità".

l'infrastruttura dei nuovi modelli organizzativi, di tipo reticolare. Una infrastruttura in cui le nuove tecnologie, comportando la riduzione dei costi e dei tempi di trasporto e una maggiore efficienza nei processi di gestione delle informazioni, ampliano le possibilità di comunicazione tra centri decisionali ubicati a grandi distanze, comprimendo le tempistiche richieste per la produzione di beni e l'erogazione di servizi e favorendo un flusso di scambio continuo tra una pluralità di operatori.

La necessità di un continuo e veloce adattamento della struttura organizzativa, per soddisfare richieste *on demand* di una platea differenziata di consumatori, esige, altresì, tempi di risposta altrettanto rapidi da parte degli operatori addetti, in particolare, all'attività di intermediazione, richiedendo una capacità organizzativa e di reattività di risposta in termini qualitativi e quantitativi. È sintomatica, in questo senso, la crescente diffusione di tipologie variegata di piattaforme digitali, sul mercato, differenziate in base alla specificità e alla natura del servizio offerto, e rispetto alle quali le agenzie per il lavoro si pongono in potenziale concorrenza.

Sotto un diverso, ma complementare, profilo, l'impatto in termini organizzativi, correlato alla concezione del ruolo delle agenzie come facilitatori delle competenze sul mercato, si riflette nella capacità, degli operatori, di preservare la trasferibilità delle competenze e abilità acquisite nel corso delle missioni, come nei periodi di inattività, garantendo una forma di sicurezza dei percorsi professionali nelle transizioni vita-lavoro.

Tale prospettiva richiama, altresì, una preferenza verso logiche di cooperazione, nelle relazioni tra agenzia e azienda utilizzatrice, nell'ottica della valorizzazione delle risorse umane verso la costruzione e aggiornamento di competenze spendibili sul mercato.

L'implementazione di un rapporto sinergico tra l'agenzia e l'azienda utilizzatrice, tale che la prima influenzi la capacità organizzativa della seconda, favorendo politiche di sviluppo ed una maggiore integrazione del personale interinale nella struttura e nei valori aziendali, viene individuata come necessaria sia nell'ottica di incentivare comportamenti organizzativi positivi, scongiurando situazioni di conflitto interne destinate a riverberarsi, in ultima analisi nei rapporti tra agenzie e lavoratore; sia per la costruzione di percorsi di *employability*, valevoli nella fase di successiva ricollocazione del lavoratore al termine della missione.

Si tratta, in altri termini, di valutare se vi siano gli spazi affinché la somministrazione, da strumento "classico" di flessibilità esterna, possa incidere sulle strategie di gestione del personale delle aziende utilizzatrici anche sul piano, qualitativo, della flessibilità interna. Ciò implica, inoltre, una

conversione dell'approccio tradizionalmente "hard" di gestione delle risorse umane, legato ai soli aspetti amministrativi e burocratici del rapporto lavorativo, verso la destinazione, ai lavoratori impiegati in somministrazione, di maggiori investimenti capitalizzabili nel lungo periodo nell'ottica del rafforzamento dell'occupabilità, anche su profili professionali alti.

Nelle esperienze europee, peraltro, in questo senso, sono state individuate diverse forme di cooperazione strategica nelle relazioni tra agenzia e utilizzatore, concretizzatesi, ad esempio, nella condivisione delle pratiche di gestione delle risorse umane; nella ricerca di misure specifiche destinate ai lavoratori somministrati; nella costruzione di relazioni commerciali tra le parti di lungo periodo, connessa all'effettiva capacità di intervento delle agenzie sul mercato, attraverso l'offerta di servizi ad alto contenuto professionale.

Ne costituiscono un indice, a titolo esemplificativo, in tempi recenti, il maggiore ricorso allo *staff leasing* in Italia, o l'aumento di rapporti commerciali di lunga durata tra le agenzie e le aziende utilizzatrici, come in Francia, e l'incremento, rispetto al passato, in entrambi i Paesi, del numero di lavoratori somministrati a tempo indeterminato.

Nella prospettiva sociologica istituzionalista, tali processi evolutivi risultano trahettati da variabili di diversa natura, sia endogene, quindi interne ai sistemi di sviluppo aziendali, sia esogene, con riferimento, in generale, al contesto sociale e politico e, in particolare, all'evoluzione del quadro normativo e della struttura delle relazioni sindacali, quale indice misuratore del livello di accettazione sociale dell'istituto, nell'ambito di un processo mai stabilizzato su inconfutabili conclusioni, ma, anzi, esposto a fasi cicliche di revisione, fino a sollecitare, periodicamente, la necessità di una conferma, o revoca, delle soluzioni precedentemente adottate.

Il presupposto di indagine da cui si muove in questa sede, con riferimento all'analisi del lavoro in somministrazione, è l'esistenza di una interrelazione tra la struttura dei modelli di *governance*, le strategie organizzative e pratiche di gestione delle risorse umane, adottate dalle aziende utilizzatrici in cooperazione più o meno stretta con le agenzie per il lavoro, e la diffusione di comportamenti organizzativi positivi da parte dei lavoratori somministrati, sia nell'ambito dello svolgimento delle missioni, sia rispetto alla concreta partecipazione a progetti di formazione e riqualificazione professionale.

In particolare, l'analisi del quadro regolatorio offre una prospettiva più dettagliata rispetto al consolidamento di alcune prassi nell'impiego dei lavoratori somministrati, ma, nello stesso tempo, potrebbe apparire riduttiva, se isolatamente considerata, senza tenere contestualmente conto di alcuni

fattori sociali, per comprendere l'evoluzione progressiva del settore della somministrazione.

L'importanza di un approccio multidisciplinare, sebbene non sufficientemente approfondita, viene invocata a tratti come necessaria, prefigurando una analisi unitaria, in cui il tema della valorizzazione della persona, centrale nella prospettiva di gestione integrata delle risorse umane, si coniughi con quello "classico" della competitività delle imprese, cui le riforme degli ultimi anni in Italia, almeno fino ad oggi, appaiono funzionalmente declinate.

La finalità perseguita con il presente lavoro di ricerca è quella di contribuire alla comprensione delle dinamiche di sviluppo del lavoro tramite agenzia attraverso l'integrazione della prospettiva di analisi giuslavoristica con quella delle teorie di gestione strategica delle risorse umane, al fine di verificare se, e in che misura, l'evoluzione dei modelli di *governance* a presidio del rapporto di lavoro in somministrazione abbia inciso sulle strategie organizzative messe in atto dalle agenzie per il lavoro, in cooperazione con le aziende utilizzatrici, relativamente all'impiego del personale interinale e come, viceversa, l'emersione di determinate prassi sul mercato abbiano stimolato, a loro volta, processi di riforma del settore, sia sul piano delle fonti di rango primario sia su quello, complementare, delle relazioni sindacali.

In questa prospettiva, la certezza delle soluzioni normative prefigurate dal modello assurge a criterio misuratore di efficienza del regime esistente, quale presupposto di operatività delle agenzie e di conseguente sviluppo della relativa capacità organizzativa.

Il presente lavoro è strutturato come di seguito specificato.

Il capitolo II è dedicato alla rassegna della principale letteratura economica e sociologica esistente sullo sviluppo del lavoro tramite agenzia. In particolare, si evidenzierà come l'impostazione della teoria economica neo-istituzionalista, che riconduce l'aumento del numero di lavoratori interinali all'adozione di un criterio di efficienza economica da parte delle aziende utilizzatrici, non sia sufficiente a spiegare la crescente diffusione della somministrazione, se non integrata da una prospettiva, di più ampio respiro, che tenga conto del globale processo di normalizzazione ed integrazione sociale di tale istituto a partire dagli anni '60 fino ad oggi.

Un processo scandito, trasversalmente nei diversi ordinamenti europei, dalle fasi evolutive dei regimi regolatori, cui ha dato impulso l'*iter* di armonizzazione normativa avviato a livello comunitario, nonché dal contestuale processo di (ri)organizzazione interna intrapreso dalle agenzie per il lavoro in Europa, di cui si tratterà nel capitolo III. In particolare, si

metteranno in luce le strategie di mercato adottate dalle agenzie per il lavoro, nei Paesi in cui la somministrazione è più radicata, evidenziando in che misura tali prassi, nella direzione di una maggiore integrazione dell'agenzia nell'organizzazione delle aziende utilizzatrici, siano state influenzate dall'evoluzione del modello di regolamentazione posto a presidio del settore.

Nel capitolo IV, invece, l'analisi verterà sulla ricostruzione della parabola evolutiva del settore della somministrazione in Italia, sia dal punto di vista dell'aumento del numero di lavoratori somministrati sia sotto il profilo della crescita, in termini numerici ed organizzativi, delle agenzie per il lavoro. Tali *trend* saranno osservati attraverso l'analisi delle diverse fasi di transizione del modello di *governance*, sul duplice versante legislativo e della contrattazione collettiva, e una particolare attenzione sarà destinata alle modalità in cui è mutato, nel tempo, dalla prospettiva delle agenzie per il lavoro, l'impiego dell'istituto da parte delle aziende utilizzatrici.

In questa sede, si è scelto di adottare un'accezione estensiva di *governance* che, nel settore della somministrazione in Italia, presenta una struttura complessa e multivello, integrata dalle fonti legislative e collettive, nonché dalla normativa regolamentare prodotta nell'ambito degli enti bilaterali e dalla prassi amministrativa.

Infine, un commento sarà dedicato all'ultimo intervento governativo con decreto legge n. 87/2018, convertito in legge n. 96/2018, e si tenterà di definire i possibili scenari rispetto al futuro impiego della somministrazione di manodopera.

Il capitolo V si focalizza, invece, nello specifico, sul sistema bilaterale nel settore della somministrazione, come evolutosi sino ai giorni nostri, con particolare riguardo ai recenti interventi regolatori in seno al fondo Forma.temp.

Una particolare attenzione sarà dedicata all'efficacia degli interventi formativi finanziati nell'ambito della bilateralità, quale duplice leva di costruzione di una continuità professionale sullo sfondo di carriere intermittenti, tale da incidere positivamente sui livelli di soddisfazione dei lavoratori somministrati, e, in parallelo, sulla creazione di valore sul mercato a fronte dell'emersione di nuovi fabbisogni occupazionali.

4. Considerazioni metodologiche.

La presente ricerca assume come finalità quella di analizzare come l'evoluzione del sistema di *governance* abbia inciso sull'impiego della somministrazione, e sulla stessa crescita delle agenzie per il lavoro,

stimolando prassi di co-gestione delle risorse umane, con un impatto sui comportamenti organizzativi messi in atto dai lavoratori somministrati.

A tal fine, nell'analisi dei modelli di governance, con riferimento a quello italiano e di altri Paesi dell'Unione europea, si adotterà la prospettiva giuslavoristica, con un'esegesi delle fonti normative legali e della contrattazione collettiva. Un'attenzione sarà dedicata, altresì, all'evoluzione dei modelli regolatori nel diritto vivente e nella prassi applicativa. Per quanto concerne il funzionamento del fondo Forma.temp, destinato al finanziamento degli interventi formativi nel settore in Italia, l'analisi comprenderà, altresì, i regolamenti adottati dal fondo stesso e relativi all'erogazione della formazione per tipologie di intervento.

Nell'analisi dell'impatto di tali modelli, in termini organizzativi e di gestione delle risorse umane dei lavoratori interinali, si è scelto di adottare la prospettiva dell'agenzia per il lavoro, seguendo l'impostazione suggerita da Coe e altri (2010), ove l'evoluzione del comparto viene letta guardando ai processi organizzativi e di sviluppo delle medesime agenzie nel corso del tempo.

A tal fine, si attingerà all'albo autorizzatorio per verificare se negli ultimi anni si sia registrato un mutamento delle agenzie operanti in Italia, in termini numerici e qualitativi. In aggiunta, si prenderanno in considerazione anche i siti internet delle singole agenzie per raccogliere ulteriori informazioni sulle strategie dalle stesse intraprese verso la tendenza, comune nel mercato, alla specializzazione e all'articolazione delle divisioni per funzione

Dal punto di vista del comparto, saranno elaborati i dati forniti dal fondo Forma.temp sul numero dei lavoratori assunti in somministrazione, a tempo determinato ed indeterminato, oltre che sul numero delle ore medie lavorate mensilmente e la totalità dei contributi versati al fondo dalle agenzie dal 2012 al 2018. Sempre attingendo dai dati Forma.temp, saranno effettuate le analisi sulle misure erogate nel 2018, in particolare, per il finanziamento degli interventi formativi, con una differenziazione per tipologia.

L'indagine sull'impiego della somministrazione dalla prospettiva dell'agenzia muove da un approccio deduttivo, attraverso l'individuazione di alcuni elementi della disciplina italiana che si presume abbiano influenzato gli orientamenti nel mercato riguardo l'impiego dell'istituto. Si cercherà di avvalorare tali tesi attraverso delle interviste semi-strutturate rivolte ai direttori del personale, oltre che agli esperti in materia di formazione, delle agenzie per il lavoro, per quanto riguarda gli interventi del fondo Forma.temp.

Le agenzie per il lavoro, che, in particolare, hanno risposto al questionario sono le seguenti: Adecco, Doring, GiGroup, Openjobmetis, Randstad e Tempor.

In aggiunta, si è scelto di integrare la prospettiva di analisi adottata attraverso la testimonianza, resa nell'ambito di interviste semi-strutturate, dai Segretari generali delle organizzazioni sindacali del settore della somministrazione (Nidil-Cgil, Felsa Cisl, Uiltemp).

Infine, una parte specifica sarà dedicata all'analisi di una particolare procedura disciplinata dall'art. 25 contratto collettivo nazionale per la categoria delle agenzie per il lavoro, come strumento volto a favorire la ricollocazione dei lavoratori assunti a tempo indeterminato dall'agenzia e in disponibilità. Gli esempi di buone prassi, maturate nell'ambito della procedura, idonee a stimolare un maggiore coinvolgimento del lavoratore rispetto anche agli interventi formativi proposti in quella sede, che integrano i contenuti delle obbligazioni contrattuali, concorrendo a determinare il buon esito della procedura, è frutto dell'osservazione diretta delle casistiche emerse nel corso dell'attività di internship presso Assosomm (Associazione Italiana delle Agenzie per il Lavoro) nel triennio del dottorato di ricerca.

CAPITOLO II

LITERATURE REVIEW. LA SOMMINISTRAZIONE DI MANODOPERA TRA L'IMPOSTAZIONE ECONOMICA NEO-ISTITUZIONALISTA E LE PROSPETTIVE TEORICHE DI HUMAN RESOURCE MANAGEMENT

Sommario: 1. La somministrazione di manodopera nel paradigma della flessibilità organizzativa – 2. La prospettiva delle teorie economiche neo-istituzionaliste. La somministrazione come strumento di razionalizzazione dei costi aziendali. – 3. Il contributo della prospettiva di *Human Resource Management* all'inquadramento dei lavoratori in somministrazione nei modelli organizzativi di impresa. – 3.1 I limiti dell'impostazione delle teorie economiche neo-istituzionaliste in relazione ai processi di cambiamento delle organizzazioni aziendali. – 3.2. Le implicazioni del lavoro tramite agenzia nella prospettiva di gestione delle risorse umane. – 3.3 *Segue.* Le implicazioni organizzative delle prospettive di *Strategic Human Resource Management* – 4. Il contesto regolatorio come fattore esterno nelle pratiche di gestione del personale in somministrazione.

1. La somministrazione di manodopera nel paradigma della flessibilità organizzativa.

Dal punto di vista storico, appare difficile individuare, con esattezza, il momento della nascita delle prime agenzie interinali in Europa. Infatti, ancora prima di assistere all'avvio del processo di legalizzazione dell'attività di intermediazione tra domanda ed offerta sul mercato del lavoro da parte degli operatori privati, si riscontra l'esistenza di forme diverse di lavoro intermediato che, in alcuni casi, celavano finanche situazioni di sfruttamento dei lavoratori.

Tuttavia, l'emersione, e la successiva diffusione, della somministrazione, intesa in senso moderno, come in seguito declinata e implementata dalle normative nazionali, si innesta nel solco dei processi di trasformazione dei modelli di produzione e dei sistemi organizzativi adottati dalle imprese nelle economie industriali mature a cavallo degli anni '60 e '70, sulla spinta della competizione internazionale e dell'evoluzione tecnologica, nella direzione di

una maggiore individualizzazione dei rapporti lavorativi e delle logiche di razionalizzazione dei costi interni di gestione (⁶).

Questi anni evidenziano, infatti, i segnali di crisi del modello di produzione fordista, fino ad allora imperante, fondato sulla prevedibilità e sulla programmazione di lungo periodo dei livelli di produzione, e sul presidio dei mercati, circoscritti territorialmente, da parte di imprese medio-grandi.

Sul presupposto assiomatico dell'esistenza di una domanda illimitata, la performance aziendale veniva ancorata esclusivamente alla capacità dell'impresa di far fronte ad una produzione standardizzata di beni in massicce quantità, attraverso operazioni sequenziali e ripetitive, che aveva dato impulso al fenomeno del gigantismo industriale a partire dalla prima metà degli anni '90.

La posizione di centralità assegnata all'impresa dall'impostazione ideologica del modello fordista, e la predominanza ad essa riconosciuta rispetto alle dinamiche di mercato, furono, dunque, smantellate dalla progressiva consapevolezza dell'esistenza di condizionamenti, sulla resa aziendale, non (esclusivamente) interni all'impresa, e correlati alla capacità produttiva di quest'ultima, ma esterni ed imposti dal mercato.

All'idea di una domanda aggiuntiva, e potenzialmente illimitata, subentra una domanda, per così dire, sostitutiva ed elastica, correlata, in parte, al mutamento dei modelli di consumo agli inizi degli anni '60, e alla conseguente preferenza espressa verso una gamma diversificata di beni e servizi, che, superando l'aspirazione utopica all'autosufficienza del modello fordista, impone alla produzione cicli di vita brevi, in un mercato altamente competitivo a livello internazionale e facilmente saturabile.

In questa fase, i modelli di produzione, basati sull'esatta prevedibilità dei flussi e su programmazioni di lungo periodo, vengono sostituiti da logiche di programmazione di breve periodo, secondo il principio del *just in time* (⁷), che implicano non tanto una capacità produttiva in termini quantitativi, bensì, sul piano qualitativo, uno sforzo anticipatorio delle preferenze e dei trend di mercato, per soddisfare un'esigenza di adeguatezza della risposta alle richieste ivi emergenti.

Questo nuovo criterio misuratore dell'efficacia della performance aziendale richiede il concorso di diversi *input*, dalla (corretta) gestione del flusso delle materie prime e delle risorse umane all'aggiornamento continuo delle tecnologie impiegate, con un rilevante impatto sul piano organizzativo.

⁶ Koene B., Paauwe J., Groenewegen J. (2004), *Understanding the development of temporary agency work in Europe*, Erim Report Series Research in Management, pp. 10ss.

⁷ Pedaci M. (2010), *Flessibilità del lavoro ed equilibri precari*, Ediesse.

Sotto tale profilo, l'esigenza di una struttura elastica e a morfologia variabile, facilmente adeguabile alle fluttuazioni di mercato e alla diversificazione della domanda, viene soddisfatta attraverso il maggiore ricorso a processi di *downsizing* e alle esternalizzazioni, con lo spostamento di funzioni e fasi del ciclo produttivo al di fuori dell'impresa, che esprimono un'istanza di flessibilità interna della struttura aziendale, sotto diversi aspetti: dal punto di vista del volume complessivo degli *input* (inteso sia come numero di addetti, sia di ore di lavoro), cui si affianca la prospettiva di poter scegliere tra il ricorso a fonti esterne ovvero interne di approvvigionamento del personale, nell'ottica della compressione dei costi di produzione.

La domanda di una maggiore flessibilità cd. numerica, esterna, o statica, correlata, appunto, alla possibilità di incidere sul volume del personale, modificando i tempi di lavoro, nella loro durata e collocazione, di ricorrere a rapporti lavorativi con scadenza e a modalità di impiego della forza lavoro discontinue, sollecita l'intervento dei legislatori nazionali e delle parti sociali nel senso della modifica dell'orario di lavoro e del riconoscimento di maggiori margini di flessibilità in entrata e in uscita, cui si aggiunge la flessibilità cd. economica o salariale, basata sulla diversa articolazione dei sistemi di retribuzione.

Tali mezzi si affiancano, ovvero si giustappongono in prospettiva integrata, rispetto a strumenti diversi di flessibilità cd. organizzativa, ovvero funzionale, interna o dinamica, che, invece, si collega alla possibilità di impiegare la forza lavoro su differenti funzioni, nell'ottica della realizzazione di sistemi produttivi altamente performanti (*cd. high performance work system*), ove trovano terreno fertile le iniziative volte all'innovazione organizzativa, alla polivalenza, alla mobilità interna.

L'opzione espressa verso strumenti di adeguamento della capacità organizzativa aziendale, appartenenti alla prima ovvero alla seconda categoria, in funzione dell'*output*, corrisponde ad una diversa risposta alla pressione della concorrenza su scala internazionale, nell'alternativa tra la "via alta" e la "via bassa" alla competitività⁽⁸⁾.

Laddove il *focus* appare maggiormente diretto sull'innovazione dei processi e dei prodotti, il ricorso alla flessibilità esterna risulta più contenuto, e gli investimenti dirottati in maniera preferenziale su strumenti di flessibilità interna, verso il continuo aggiornamento delle competenze e abilità possedute dalla forza lavoro a fronte di eventuali cambiamenti organizzativi e/o dei processi produttivi, diversamente dall'ipotesi in cui l'azienda predilige

⁸ Regini M. (1998), *Flessibilità, deregolazione e politiche del lavoro* in *Il Mulino*, n. 4, pp. 732-743.

strategie di contenimento dei costi interni, in particolare rispetto all'uso del fattore lavoro.

Nella seconda metà degli anni '90, l'attenzione appare incentrata sulla necessità di una diversificazione dei modelli relazionali adottati nella gestione del personale, a seconda della funzione assegnata, con l'attuazione delle politiche di flessibilità numerica attraverso l'uso privilegiato di strumenti contrattuali atipici nell'ottica di una duplice finalità: l'incentivazione e la protezione da *turn over* involontari del personale stabilmente impiegato in azienda, con contratto di lavoro cd. standard a tempo pieno e indeterminato, cui si affianca l'obiettivo di evitare stock di manodopera senza utilità immediata, in applicazione del principio *just in time* alla gestione delle risorse umane.

Tale prospettiva dicotomica di impiego del personale risiede al centro delle teorizzazioni sulla cd. "impresa flessibile", proposta da Atkinson e Meager⁹), ove il fine della razionalizzazione dei costi fissi di struttura, strumentale allo sviluppo e al presidio della competitività, viene perseguito attraverso il razionale posizionamento delle risorse nell'organico aziendale, polarizzato sulla bipartizione della forza lavoro tra *core* e *peripheral worker*.

Rispetto all'inquadramento nell'una ovvero nell'altra categoria risulta strumentale la relazione contrattuale prescelta, in base ad alcuni criteri selettivi, segnatamente la tipologia delle mansioni assegnate ai lavoratori e il livello di professionalità a questi ultimi richiesto per l'espletamento dell'incarico.

Tale modello prefigura, infatti, l'instaurazione di relazioni lavorative cd. "standard", a tempo pieno ed indeterminato, con un nucleo ristretto di lavoratori specializzati (cd. *core worker*), in possesso delle competenze funzionali al *core business* aziendale (cd. *core competence*), con la sinergica interazione di lavoratori flessibili itineranti e, dunque, potenzialmente sostituibili (cd. *peripheral worker*), destinati allo svolgimento di attività secondarie, e/o di supporto rispetto alle prime.

Secondo questa ricostruzione teorica, la seconda categoria presenta, invero, una composizione eterogenea, che comprende, da un lato, anche i dipendenti diretti, ma, diversamente dai *core worker*, addetti allo svolgimento di attività caratterizzate da un grado di discrezionalità relativamente basso; dall'altro, include il personale impiegato con formule contrattuali atipiche, nonché particolari tipologie, come apprendisti e tirocinanti, soggetti ad una

⁹ Atkinson J., Meager N. (1986), *Changing working patterns: how companies achieve flexibility to meet new needs*, London.

specifica regolamentazione, e destinati, in alcuni casi, ad una possibile successiva transizione nella prima categoria.

Al di là delle differenziazioni interne, quella dei lavoratori periferici costituisce la parte dell'impresa a morfologia variabile, adattabile, destinata ad assorbire le fluttuazioni della domanda, e sulla quale sono destinate ad essere scaricate le inefficienze, i ritardi e le anomalie di funzionamento dell'organizzazione.

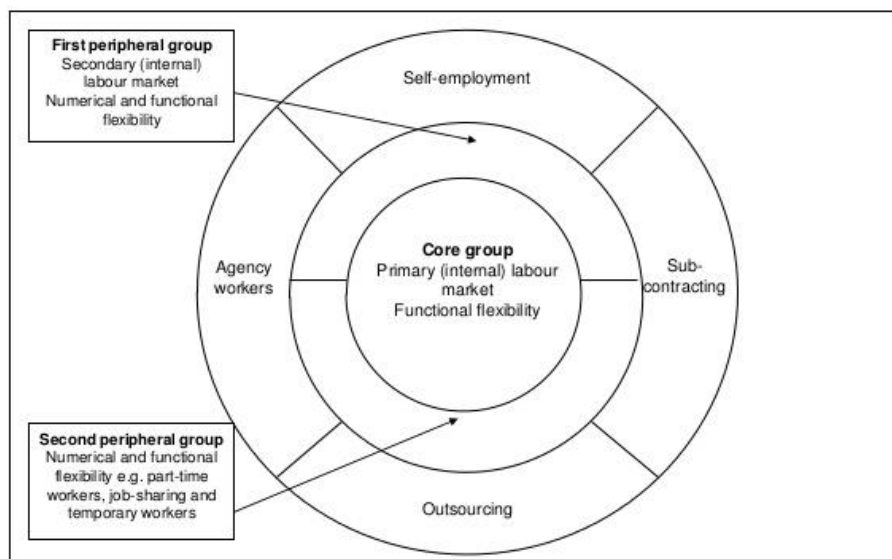
La varietà dei modelli relazionali risponde prevalentemente ad un'istanza di flessibilità numerica, consentendo l'aggiustamento, in termini quantitativi, degli input aziendali per la gestione di eventuali fluttuazioni sul versante della domanda e, di conseguenza, della produzione.

Specularmente, il modello organizzativo delle risorse umane teorizzato da Lepak e Snell alla fine degli anni '90 ⁽¹⁰⁾ annovera, quale elemento chiave della gestione strategica del personale, la scelta aziendale di ricorrere a forme di lavoro flessibile ovvero *standard*, in base ad un giudizio di valore della risorsa legato alla fungibilità delle competenze da quest'ultima possedute, sia in un'ottica di mercato, sia dal punto di vista dell'azienda, considerata, nello specifico, la funzionalità di tali competenze rispetto al raggiungimento degli obiettivi aziendali.

Figura 1. Modello dell'impresa flessibile di Atkinson (1984)

¹⁰ Lepak, D.P. and Snell, S.A. (1999). *The human resource architecture: towards a theory of human capital allocation and development*, in *Academy of Management Review*, 24: 1, pp. 31-48.

Atkinson's (1984) Flexible Firm



La principale caratteristica del modello organizzativo sopra descritto risiede, dunque, in una rigorosa gerarchizzazione del personale, che proietta la ripartizione dei mercati del lavoro interni in primari e secondari, in contrapposizione ai mercati del lavoro esterni, postulata dalla visione dualista al centro delle teorie sui mercati del lavoro segmentati ⁽¹¹⁾.

L'impossibilità di pianificare strategie produttive e di sviluppo di lungo periodo, e la conseguente gestione delle risorse umane orientata alla flessibilità, ha scardinato, infatti, la concezione tradizionale dei mercati del lavoro interni ⁽¹²⁾, basata sul modello di relazioni lavorative stabili, aprendoli alle logiche dei mercati del lavoro esterni. Ne è derivata la convinzione di un progressivo mutamento della struttura di tali mercati, i cui confini sarebbero mobili e sensibili al mutamento delle condizioni ambientali e di mercato ⁽¹³⁾.

Infatti, nell'idea, sopra richiamata, della biforcazione dei mercati interni in primari e secondari, i primi sono destinati ad assorbire gli addetti in

¹¹ Loveridge, R. (1983) *Labour market segmentation and the firm*. in Edwards, J., Leek, C., Loveridge, R. et al. (eds), *Manpower Planning: Strategy and Techniques in an Organisational Context*, Chichester: John Wiley, pp. 155–75.

¹² Doeringer P. B., Piore M. J. (1971), *Internal Labour Markets and Manpower Analysis*, D.C. Heath and Company, Lexington.

¹³ Costa G., Giannecchini M. (2013), *Risorse Umane. Persone, Relazioni e Valore*, McGrawill, pp. 51ss.

possesso di competenze di specifica rilevanza per l'organizzazione, che l'impresa ha interesse a mantenere con una prospettiva di lungo periodo, mentre la seconda categoria annovera i lavoratori di relativa importanza per il *business* aziendale, se non con riferimento all'immediata disponibilità per far fronte alle esigenze produttive e/o organizzative aziendali immediate e/o transitorie.

Il corollario di tale modello è rappresentato dall'abdicazione, da parte dell'azienda, ai fini della compressione dei costi di gestione interni, della supervisione diretta del personale, destinata alle sole risorse addette alle mansioni strettamente correlate all'attività imprenditoriale, e, in quanto tali, beneficiarie di distinte politiche retributive e di misure incentivanti specifiche, sotto il profilo, ad esempio, della formazione e dello sviluppo di carriera.

In linea con i principi della teoria del capitale umano (¹⁴), i costi diretti al finanziamento di particolari interventi, finalizzati a motivare e/o formare il personale, ovvero ad incentivarne migliori performance, sono considerati giustificabili solo qualora rappresentino un investimento capitalizzabile nel lungo periodo, considerato il carattere potenzialmente produttivo e adattabile, per l'interesse aziendale, dell'insieme di competenze, conoscenze ed abilità possedute dai lavoratori selezionati come destinatari dell'intervento.

La minore rilevanza, in tal senso, del personale cd. periferico, addetto a funzioni secondarie, viene identificata, in questa prospettiva, come il motivo principale alla base della scelta aziendale di esternalizzare la gestione del rapporto lavorativo, in particolare nel caso di profili professionali particolarmente fungibili la cui stessa esistenza appare maggiormente dipendente dalle variabili di mercato.

In tal senso, la somministrazione di manodopera costituisce uno strumento chiave dell'organizzazione alla base del modello dell'impresa flessibile, implicando la possibilità, per l'azienda (utilizzatrice) di impiegare manodopera attingendo ai mercati cd. esterni del lavoro, senza l'assunzione della titolarità formale del rapporto lavorativo. Quest'ultimo, infatti, con le relative responsabilità, rimane in capo all'agenzia per il lavoro, che "cede" il potere dispositivo della prestazione lavorativa, insito nelle prerogative datoriali, ad un soggetto terzo in virtù di un contratto di natura commerciale.

Il lavoro tramite agenzia si qualifica come tipico strumento di flessibilità esterna, funzionalizzato al soddisfacimento di un bisogno occupazionale non di lungo periodo, legato a fluttuazioni di mercato (cd. *buffer function*), allo svolgimento di attività stagionali, all'avvicendamento di cicli economici,

¹⁴ Flamholtz E.G., Lacey J.M. (1981), *Personnel Management, Human Capital Theory, and Human Resource Accounting*, Institute of Industrial Relations, University of California.

ovvero, tradizionalmente, in linea, del resto, con quanto recepito dalle normative nazionali sul lavoro tramite agenzia, alla sostituzione di personale assente con diritto alla conservazione del posto.

Storicamente, infatti, si é delineato un modello socialtipico di lavoratore interinale, in parallelo con il riconoscimento della funzione di razionalizzazione dei costi assegnata alla somministrazione. Tale modello è identificato nel prototipo di lavoratore in possesso di basse qualifiche e scarse competenze, in genere fungibili e di scarso valore strategico, destinatario di interventi formativi marginali, di natura obbligatoria, come in materia di salute e sicurezza, o comunque strettamente connessi allo svolgimento della missione⁽¹⁵⁾.

La collocazione nella parte cd. periferica della struttura aziendale, in cui trova il proprio posizionamento, in linea di principio, il personale interinale, ha delle concrete ricadute sul piano della gestione del personale, appiattita su un approccio, per così dire, *hard* ⁽¹⁶⁾, in quanto limitata agli aspetti meramente procedurali e normativi del rapporto lavorativo, che viene proiettato nella sola funzione della minimizzazione dei costi interni di struttura.

Tale prospettiva di utilizzo del personale interinale, postulata dal paradigma della flessibilità organizzativa, ha contribuito a suscitare un atteggiamento generalmente critico nei confronti del lavoro tramite agenzia, legato al timore della riduzione del prestatore d'opera in termini di *commodity*, come merce fungibile facilmente reperibile sul mercato.

L'agevole sostituibilità della manodopera somministrata, accanto alla deresponsabilizzazione dell'azienda utilizzatrice rispetto alla gestione del rapporto lavorativo, implicata dalla struttura trilaterale di tale rapporto, è stata alla base di una crescente attenzione verso l'esistenza di esigenze di tutela specifiche di tale particolare categoria, in quanto maggiormente esposta al rischio di elevati *turnover* e di una maggiore discontinuità nel percorso occupazionale.

2. La prospettiva delle teorie economiche neo-istituzionaliste. La somministrazione come strumento di razionalizzazione dei costi aziendali.

Il crescente ricorso al lavoro temporaneo, incalzato dall'evoluzione dei regimi normativi nei diversi Paesi europei (cfr. *amplius* cap. 3), su impulso dell'istanza verso una maggiore flessibilità organizzativa anche attraverso

¹⁵ Housemann S.H. (2014), *Temporary agency work*. IZA World of Labor, n. 27, pp. 5ss.

¹⁶ Legge, K. (1995), *HRM: Rhetorics and Realities*. Macmillan Business.

strumenti di flessibilità contrattuale nella gestione del rapporto lavorativo, ha dirottato l'attenzione sulla tipicità funzionale del contratto di lavoro in somministrazione nell'ambito dei rapporti di lavoro non standard.

Concepito per lo svolgimento, da parte del lavoratore, di missioni presso l'azienda utilizzatrice su base temporanea, tale istituto, per le sue peculiari caratteristiche, ha sollevato la necessità di indagare i *driver* alla base della scelta, da parte delle imprese, di ricorrere a fonti esterne di approvvigionamento del personale, in luogo dell'assunzione diretta (rispetto alla quale la somministrazione si pone in problematica sovrapposizione).

Una risposta, confermata altresì dagli studi relativi all'impiego dei lavoratori interinali in Europa, viene offerta dalle teorie economiche neo-istituzionaliste, che emergono negli anni '70 superando la precedente visione neoclassica, incentrata sulla concezione monista dell'impresa come mera funzione di produzione, vale a dire come processo sequenziale di trasformazione degli *input* in *output*.

L'impostazione neoclassica presenta una profonda connessione con i modelli di produzione di stampo fordista (cfr § 2.1), ancorati all'idea che il maggiore profitto derivi dalla massima espansione della capacità produttiva aziendale, in termini meramente quantitativi, per far fronte ad una domanda di consumo potenzialmente illimitata e su un mercato geograficamente definito. Sul piano delle relazioni lavorative, tale modello si caratterizza per l'impiego di forza lavoro indifferenziata e stabile, addetta allo svolgimento di mansioni ripetitive e programmate.

L'evoluzione dei mercati, con l'incremento della competizione internazionale, lo sviluppo delle nuove tecnologie, e la spinta alla differenziazione, presuppongono, invece, una diversa concezione del fattore lavoro, tra gli elementi funzionali all'implementazione della competitività dell'impresa, nella direzione dell'adeguamento della risposta aziendale, e quindi della sua struttura, alle richieste variabili del mercato e alla continua e costante evoluzione dei modelli di consumo. Tale necessità di adattamento conduce a diverse scelte organizzative aziendali in base alle circostanze concrete, al settore presidiato, e alle caratteristiche del mercato.

In questa prospettiva, la dottrina neo-istituzionalista indaga, diversamente dall'impostazione neoclassica, non solo le dinamiche interne di funzionamento dell'impresa, ma le interrelazioni tra le scelte e i comportamenti organizzativi aziendali e i diversi fattori idonei ad incidere su tali scelte.

Con particolare riferimento alla scelta imprenditoriale di esternalizzare alcune attività, piuttosto che internalizzarle, rivolgendosi, dunque, al mercato, il presupposto comune dei modelli teorici, ascrivibili al filone neo-

istituzionalista, è l'esistenza di costi di transazione variabili, che l'azienda potrebbe essere tenuta a sostenere, a causa di un certo grado di incertezza dell'esito dello scambio e della successiva fase esecutiva, nonché di situazioni di asimmetria informativa, tali da generare comportamenti opportunistici.

La probabilità di comportamenti opportunistici aumenta, in particolare, quando una delle parti, o entrambe, operano in regime di monopolio e oligopolio, e sono, di conseguenza, legate da una relazione economica di dipendenza reciproca o unidirezionale.

L'imprevedibilità, maggiore o minore, dei comportamenti assunti dalle parti e, in generale, delle possibili implicazioni della transazione, conduce la dottrina economica a ravvisare, alla base delle scelte imprenditoriali, un criterio di razionalità limitata - o relativa - (¹⁷), idonea alla realizzazione di risultati soddisfacenti, ma non necessariamente ottimali.

Attraverso la struttura contrattuale di governo della transazione, le parti si propongono l'obiettivo di scongiurare disfunzioni nella fase esecutiva, al fine di realizzare la maggiore efficienza dello scambio economico, attraverso la stima dei costi connessi alla transazione, ivi compresi quelli legati a situazioni non previste, che, se superiori rispetto al vantaggio conseguibile, possono condurre l'impresa ad internalizzare l'attività precedentemente esternalizzata.

Tale scelta di realizzare *in house* una determinata funzione, ovvero di ricorrere al mercato, attiene anche alla gestione del rapporto lavorativo, e risponde ad una mera valutazione di opportunità operata dall'azienda, nell'ottica di ridurre i maggiori costi legati all'amministrazione diretta del personale stabilizzato (¹⁸).

Su questo sfondo, la teoria economica dei costi di transazione, elaborata da Coase e Williamson (¹⁹), individua nella minimizzazione dei costi di transazione la ragione principale che induce un'impresa ad acquistare beni e servizi sul mercato, in alternativa alla scelta di produrli o erogarli direttamente, con il conseguimento di un reciproco vantaggio in favore di entrambe le parti della transazione (*make or buy decision*).

Secondo questa impostazione, il maggior costo di transazione deriva da tre fattori, individuati, in particolare, nella specificità dell'oggetto dello

¹⁷ Williamson, O.E. (1979). *Transaction cost economics: the governance of contractual relations*, in *Journal of Law and Economics*, 22, 1, pp. 112-123.

¹⁸ Abraham, K and S. Taylor, (1996). *Firms Use of Outside Contractors*, in *Journal of Labor Economics*, 14, pp.394-424.

¹⁹ Coase R. H. (1974), *The Choice of the Institutional Framework: A Comment.*, in *Journal of Law and Economics*, n. 17, pp. 493-496; Williamson O.E. (2008), *Outsourcing: Transaction Cost Economics and Supply Chain Management*, in *Journal of Supply Chain management*, Vol. 44, n. 2.

scambio, nell'intensità della reiterazione della transazione tra i medesimi soggetti, nel maggiore o minore grado di incertezza delle possibili conseguenze derivanti dalla transazione stessa.

L'interesse individuale, quale *driver* principale delle dinamiche di mercato, costituisce l'(unica) componente psicologica alla base dell'opzione, che presiede la scelta sulla struttura di governo della transazione, determinando la necessità di prevedere, all'interno del contratto, meccanismi "di supporto", in chiave sanzionatoria e/o di controllo, volti a preservare la continuità della mutua cooperazione tra le parti anche nella fase di esecuzione del contratto, al riparo da condotte opportunistiche.

Sostituendo, per effetto del vincolo negoziale, una relazione di mercato con una relazione di autorità, una parte consegue, infatti, il diritto di verificare e misurare l'adempimento della prestazione della controparte, monitorando, in particolare, il verificarsi di eventualità impreviste, mentre l'altra ha diritto alla renumerazione in cambio dell'esecuzione di quanto stabilito nel contratto.

In questa prospettiva, la somministrazione viene identificata come una specifica ipotesi di relazione contrattuale sul mercato del lavoro esterno, in cui l'efficienza della transazione deriva dalla scarsa specificità delle competenze possedute dal lavoratore interinale, "ceduto" dall'agenzia all'utilizzatore, dal basso grado di incertezza nella fase applicativa del contratto, e, infine, dal carattere occasionale della transazione ⁽²⁰⁾.

La scelta di impiegare lavoratori interinali è riconducibile, in questa impostazione, all'interesse economico ottenuto dall'azienda attraverso l'intermediazione dell'agenzia, non realizzabile mediante l'instaurazione di un rapporto lavorativo diretto. Sotto tale profilo, l'impiego di manodopera interinale consente di neutralizzare i costi di transazione interni associati alla stabilizzazione del personale, relativi all'attivazione, alla gestione *in itinere* e alla cessazione del contratto.

Tuttavia, tale opzione potrebbe non risultare *prima facie* sempre conveniente dal punto di vista economico, a causa della necessità, per l'azienda utilizzatrice, di far fronte ai costi aggiuntivi di transazione esterni, vale a dire i costi di ricerca e selezione del personale e di intermediazione. In tal senso, la decisione aziendale potrebbe essere determinata da un altro tipo di interesse, come la temporaneità/brevità della prospettiva di impiego del lavoratore o la necessità di soddisfare un bisogno occupazionale nel breve termine.

²⁰ Williamson (1973), cit.

Secondo la diversa, ma speculare, prospettiva della teoria dei diritti di proprietà, riconducibile a Grossman e Hart ⁽²¹⁾, tra i principali vantaggi conseguiti dall'utilizzatore, attraverso la somministrazione, rientra la possibilità di disporre dei diritti connessi alla titolarità del contratto, segnatamente il potere direttivo e di fruizione della prestazione, evitando le responsabilità discendenti dall'instaurazione di un rapporto di lavoro diretto.

Tale modello teorico, infatti, riconduce i comportamenti delle imprese alla valutazione dei vantaggi e dei disincentivi connessi alla titolarità dei diritti di proprietà, ricollegando la scelta aziendale di rivolgersi sul mercato all'obiettivo di minimizzare non solo i costi di transazione, ma anche i costi cd. di proprietà.

Inoltre, secondo questa impostazione, la forma di lavoro interinale assume un carattere potenzialmente vantaggioso per tutte le parti coinvolte: l'agenzia, che ottiene un utile per il servizio reso, per effetto del trasferimento del potere dispositivo della prestazione in capo ad un soggetto terzo, mentre, per il lavoratore, l'instaurazione o meno di un rapporto lavorativo diretto con l'utilizzatore non avrebbe alcuna rilevanza, poiché, a prescindere dalla tipologia contrattuale adottata, egli sarebbe, in ogni caso, impiegato presso l'azienda utilizzatrice.

Nell'impostazione della teoria dell'agenzia, o del mandato, ⁽²²⁾, invece, la transazione negoziale trova la sua motivazione nell'interesse economico di una parte (il principale o mandante) a delegare competenze e l'esercizio di poteri decisionali, connessi allo svolgimento di una data attività, ad un altro soggetto (l'agente o mandatario), individuando nel contratto strumenti ed incentivi volti a incanalare i comportamenti dell'agente verso il raggiungimento del risultato pattuito, sul presupposto che gli interessi delle due parti possano essere confliggenti.

In questa prospettiva, il vantaggio della somministrazione viene identificato nella sua attitudine a ridurre l'asimmetria informativa tra l'azienda e i lavoratori, riallocando i rischi, connessi al processo di selezione delle risorse, tra le parti del contratto commerciale e trasferendo, in particolare, in capo all'agenzia, dietro compenso, l'onere di individuare quella più idonea allo svolgimento della prestazione presso l'utilizzatore ⁽²³⁾.

²¹ Grossman, S. J., and Hart O. D. (1986), *The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration*, in *Journal of Political Economy*, 94(4): 691-719.

²² Jensen M, Meckling W. (1976), *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs, and ownership structure*, in *Journal of Financial Economics*, n. 3, pp. 305-60;

²³ Glasgow, K. (2001), *A Strategic Model of Temporary Staffing*, New York; Kalleberg, A.L. (2000), *Nonstandard Employment Relations: Part-time, Temporary and Contract Work*, in *Annual Review of Sociology*, Vol. 26, pp. 341ss.

Anche tale modello teorico considera i maggiori costi di intermediazione, che l'azienda potrebbe decidere di sostenere in cambio di un vantaggio superiore, come, ad esempio, la copertura, attraverso l'impiego di manodopera esterna, di una posizione di incerta rilevanza per l'azienda nel lungo periodo, ovvero per l'inserimento di risorse di scarso valore strategico poiché non funzionali al *core business* aziendale.

3. Il contributo della prospettiva di *human resource management* all'inquadramento dei lavoratori in somministrazione nei modelli organizzativi di impresa.

3.1 I limiti dell'impostazione delle teorie economiche neo-istituzionaliste in relazione ai processi di cambiamento delle organizzazioni aziendali.

Con l'evoluzione dei modelli organizzativi di impresa, è apparso sempre più evidente come la razionalizzazione dei costi interni aziendali costituisca, e costituisca, un fattore, benché esistente, non esclusivo e comunque non sufficiente a descrivere le ragioni della diffusione degli strumenti contrattuali cd. atipici, con particolare riguardo alla somministrazione di manodopera.

Il *trend* di aumento del numero dei lavoratori somministrati in Europa, accompagnato dalla diffusione, dalla crescita in termini numerici e dalla diversificazione delle attività delle agenzie per il lavoro, con ritmi costanti, invero, anche nelle fasi di crisi economica, ha alimentato la necessità di superare la prospettiva di indagine delle dottrine economiche, virando l'analisi dell'evoluzione della somministrazione sul versante della complessità delle variabili esterne sociali da cui i processi integrati di gestione delle risorse umane aziendali risultano influenzati.

Le teorie economiche neo-istituzionaliste, in particolare, offrono un modello di comportamento delle organizzazioni generalizzato e generalizzabile, determinato dalla ricerca razionale di soluzioni efficienti volte a minimizzare i costi di transazione secondo il paradigma della flessibilità organizzativa, ove risulta prevalente, nella componente motivazionale alla base della scelta, la sola finalità utilitaristica.

Attribuendo una posizione prioritaria alla sola dimensione "costo", tale approccio trascura, infatti, la complessità delle variabili di contesto che incidono sulle dinamiche dello scambio tra le parti, di per sé individuate come neutre e rispondenti a logiche omogenee e reiterate, vale a dire l'insieme dei

fattori culturali e politici, con un accento sull'importanza delle reti sociali esistenti tra gli *stakeholder* coinvolti.

La critica comune verso l'impostazione economica neo-istituzionalista, mossa dalla sociologia economica, ha il suo fondamento, infatti, nella necessità di inquadrare l'azione economica nella struttura delle relazioni sociali, sul presupposto che i mercati configurino dei contesti normativi e sociali ove gli scambi economici rappresentano il prodotto dell'attività umana⁽²⁴⁾.

Sulla base di queste premesse, mentre il filone del neo-istituzionalismo sociologico sottolinea la centralità dei fattori culturali nella gestione dei rischi di transazione, che incentiverebbero scelte economiche conformi a quelle più diffuse e accettate in una data comunità in un certo momento storico, l'approccio strutturale si focalizza, invece sulla rilevanza della collocazione del soggetto nell'ambito delle reti di relazione sociali⁽²⁵⁾.

Attraverso tali reti di relazioni, in cui sono rilevanti le caratteristiche degli operatori coinvolti, si realizza uno scambio di informazioni (cd. risorse cognitive) e si costruisce un sistema di rapporti di carattere fiduciario (cd. risorse normative), che, attenuando comportamenti opportunistici in favore di condotte cooperative, permetterebbero il conseguimento di obiettivi difficilmente raggiungibili dall'impresa singolarmente, se non a costi molto elevati.

Tale impostazione teorica viene sviluppata da Koene *e altri* ad integrazione della prospettiva economica, per spiegare lo sviluppo del lavoro tramite agenzia sul presupposto che tale processo evolutivo derivi prevalentemente dal radicamento e dalla progressiva integrazione della somministrazione nel tessuto sociale⁽²⁶⁾.

Gli autori, in particolare, individuano due differenti livelli di incorporazione: un livello più profondo (*deep embeddedness*), che lega la variabilità delle scelte economiche in funzione dei valori fondamentali alla base delle strutture istituzionali, vale a dire la società e, nell'accezione più ristretta, i mercati del lavoro e i sistemi di relazioni sindacali. Il secondo livello di integrazione, cd. dinamico (*dynamic embeddedness*) designa, invece, la correlazione tra le scelte effettuate dagli operatori economici e l'insieme delle norme, delle pratiche sociali e dei comportamenti organizzativi radicati in un dato contesto.

²⁴ Oliver, C. (1996). *The institutional embeddedness of economic activity*, in *Advances in Strategic Management*, Vol. 13 J.A.C, Greenwich, CT: JAI, Press.

²⁵ Granovetter, M. (1985). *Economic action and social structure: the problem of embeddedness*, in *American Journal of Sociology*, 91: 3, pp. 481-510.

²⁶ Koene B., Paauwe J., Groenewegen J. (2004), cit.

In questa prospettiva, i valori di base, a fondamento delle strutture sociali, essendo statici e tendenzialmente non mutevoli, non spiegherebbero, secondo gli autori, la tendenza, invero crescente, alla progressiva diffusione della somministrazione nelle organizzazioni aziendali, a velocità variabili a seconda dei Paesi europei.

Al contrario, le fasi dell'iter di sviluppo del lavoro tramite agenzia sembrano, piuttosto, scandite dai fattori appartenenti al secondo livello di integrazione, con particolare riferimento alla reciproca interrelazione tra l'evoluzione dei modelli di *governance* e la diffusione di comportamenti sociali, tra gli *stakeholder* del settore, volti a stimolare una maggiore accettazione di tale rapporto lavorativo, quale strumento caratterizzato da una sua specificità funzionale e strutturale.

La dimensione delle dinamiche relazionali tra imprese e i comportamenti organizzativi dei soggetti viene omessa nell'impostazione delle teorie economico-istituzionaliste, che postula un impiego indifferenziato degli strumenti di flessibilità, impedendo di cogliere il carattere distintivo del lavoro interinale e il modo in cui gli elementi tipici di tale istituto, riassumibili nella sua natura trilaterale, interagiscono impattando sulla fisionomia e sulla concreta attuazione dei rapporti lavorativi in azienda, sullo sfondo dei processi evolutivi delle organizzazioni aziendali.

Sotto questo aspetto, è stata osservato, infatti, come il tradizionale modello organizzativo di stampo fordista burocratico e gerarchico sia stato sostituito, in molte realtà aziendali, da un modello "*ad hoc*cratico, *organico* e *postfordista*"⁽²⁷⁾, ove i canali verticali di scambio informativo sono appiattiti, in favore di canali orizzontali e trasversali, e si assiste ad un maggiore decentramento delle decisioni all'interno delle strutture.

Una delle caratteristiche di tale modello è rappresentata dalla sua identificazione in termini di *learning organization*, nella quale l'apprendimento, e il conseguimento di un vantaggio competitivo per l'azienda, non sono generati dalla ripetizione meccanica delle mansioni, ed i cui effetti si manifestano "*non solo in termini di riduzione dei costi unitari di una produzione data, ma anche nella capacità di innovazione e di adattamento dell'organizzazione nel suo complesso*"⁽²⁸⁾.

²⁷ Mintzberg H. (1983), *Structure in Five. Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall; Maggi B. (a cura di) *Le sfide organizzative di fine e inizio millennio: tra post fordismo e deregolazione*, ETAS, pp. 1-6.

²⁸ Costa, G. (2000), *Possiamo non dirci post-fordisti?*, in Maggi B. (a cura di), *Le sfide organizzative di fine e inizio millennio: tra post-fordismo e deregolazione*, Milano, ETAS, pp. 23-33.

Il ricorso alle diverse formule di flessibilizzazione organizzativa dei rapporti lavorativi, di *in-sourcing* e *out-sourcing*, in cui si intrecciano le competenze di una serie di operatori specializzati e polivalenti, tra i quali, appunto, le agenzie per il lavoro, diventa, dunque, caratteristica distintiva dei nuovi modi di produzione ed organizzazione dell'era post-fordista, improntati su un modello reticolare e deterritorializzato (²⁹), ed elemento costante della struttura organizzativa, flessibile e orientata ai processi che ne costituisce il fondamento.

La somministrazione di lavoro incarna, nella sua struttura trilaterale, la logica del partenariato, quale “motore politico del processo di integrazione”(³⁰), in senso orizzontale, che si esplica attraverso una forma allargata di dialogo sociale cui prendono parte soggetti diversificati.

Il partenariato rappresenta una forma di governance strumentale alla gestione dei processi di cambiamento, implicando una modalità operativa caratterizzata dalla costruzione di progetti condivisi tra partner non gerarchizzati che collaborano per raggiungere obiettivi di sviluppo a vantaggio della qualità dell'apprendimento organizzativo e dei processi formativi, verso la costruzione di nuove forme di equità, non necessariamente ancorate alle tutele nel contratto, in passato costruite sul modello socialtipico del lavoratore a tempo indeterminato, ma fondate sul merito e sulla valorizzazione delle risorse umane.

Infatti, è radicata l'idea che, spesso, il valore aggiunto realizzato dalle imprese con i servizi accessori resi alla clientela sia il portato di nuove formule organizzative, in cui si intrecciano le competenze di una pluralità di *stakeholder* e in cui si adotta una eterogeneità di meccanismi di coordinamento delle transazioni economiche, che sfruttano il potenziale delle nuove tecnologie per l'informazione e la comunicazione (³¹).

Tale interconnessione sul piano soggettivo, come sopra evidenziato, insita nella struttura trilaterale del rapporto di lavoro in somministrazione, costituisce uno dei fattori chiave per comprendere la peculiare funzione e fisionomia di questa particolare relazione lavorativa, nonché l'inquadramento

²⁹ Pedaci M. (2010), *cit.*

³⁰ Botta P. (2002), *Partenariato e Risorse umane*, in *Il Mulino*, n. 4, pp. 717-726.

³¹ Cesarino M., Esposito V. (2008), *Valutazione delle prestazioni e contratti a termine: l'approccio del Diversity Management*, in Santucci R., Bellini F., Quaranta M. (a cura di) *ICT e lavoro flessibile, modelli organizzativi, contrattazione collettiva e autonomia individuale*, Franco Angeli, p. 289;

della categoria dei lavoratori somministrati nella struttura dei processi organizzativi aziendali (³²).

Nella diversa prospettiva della dottrina economica neo-istituzionalista appaiono, inoltre, indifferenti, per l'azienda utilizzatrice, le caratteristiche delle fonti esterne di approvvigionamento del personale, risultando del tutto obliterata la specificità del ruolo delle agenzie di somministrazione sul mercato e come tale ruolo sia mutato nel tempo, in parallelo con l'aumento e la crescita degli operatori, e la diversificazione dei servizi da questi ultimi offerti.

Per converso, l'alternativa *make or buy*, alla base delle scelte economiche assunte dalle aziende, e la necessità di individuare, nel secondo caso, il *partner* più adeguato per il raggiungimento delle finalità prefissate, rappresentano scelte cruciali, non solo rispetto all'esternalizzazione di fasi o cicli del processo di produzione di beni e servizi, ma anche per le aree funzionali dell'impresa, dalla contabilità alla funzione, appunto, di gestione delle risorse umane.

A tale proposito, una chiave di lettura della somministrazione è quella della prospettiva dell'agenzia, in alternativa a quella "classica" delle aziende utilizzatrici o dei lavoratori interinali (³³). In quest'ottica lo sviluppo del lavoro temporaneo tramite agenzia può essere illustrato alla luce delle stesse attività svolte da queste ultime e dall'impatto che ne discende sul funzionamento del mercato del lavoro.

In questo senso, è possibile tracciare le fila, a partire dalla fine degli anni '90, di un percorso evolutivo del ruolo giocato dalle agenzie sul mercato, nel segno della specializzazione e dell'espansione delle multinazionali, sulla spinta della competizione internazionale (cfr. *amplius* cap. 3), pur nel solco della specificità della somministrazione, quale industria "intrinsecamente locale", in quanto tale ancorata allo sviluppo territoriale delle agenzie, in termini quantitativi e qualitativi, in stretta connessione con le caratteristiche del mercato del lavoro di riferimento.

L'importanza della risorsa umana risulta, per altro verso, ugualmente assente nell'impostazione delle teorie economiche, assumendo, nelle implicazioni organizzative di un approccio analitico incentrato sulla razionalizzazione dei costi interni di struttura, una valenza equiparabile a quella degli altri *input* aziendali.

³²Lars W. (2005) *Temporary agency work, the changing employment relationship and its impact on human resource management*, in *Management Review*, pp. 377-379.

³³ Coe N. J., Ward K. (2010) , *The business of temporary Staffing: a developing Research Agenda*, *Geografic Compass*, 4, pp. 1055- 1068.

Tale prospettiva, come dianzi evidenziato, conduce a categorizzare i lavoratori interinali all'interno delle strutture periferiche dell'organizzazione aziendale, nell'accezione del modello di Atkinson, come *commodity* di scarso valore strategico per l'azienda e facilmente reperibile sul mercato, implicando una inevitabile standardizzazione delle formule di gestione del personale, concepite in funzione del mero presidio della conformità ai termini e condizioni del contratto stipulato con l'agenzia, su un piano meramente formalistico.

La traduzione organizzativa di tale impostazione teorica, riflessa nel modello dell'impresa flessibile, sebbene colga una delle possibili e tradizionali funzioni del lavoro interinale, quale strumento di flessibilità esterna o di gestione della frequenza variabile delle relazioni lavorative, finisce con l'appiattire il ruolo del lavoratore interinale, nei processi di produzione, sulla fungibilità delle competenze possedute nonché sulla ripetitività e minore rilevanza delle mansioni assegnate rispetto al *core business* imprenditoriale.

Tale modello presuppone, peraltro, che la stessa categoria dei lavoratori *core* configuri un gruppo omogeneo, nettamente separato rispetto ai lavoratori periferici, non considerando le modalità di interazione tra due gruppi, e i possibili spazi di sovrapposizione, determinati dall'assegnazione di medesimi compiti ai lavoratori appartenenti ad entrambe le categorie ⁽³⁴⁾.

Tale impostazione sconta il limite dell'eccessiva semplificazione delle strategie di organizzazione aziendale, ove la differente combinazione di politiche di flessibilità numerica e funzionale non appare necessariamente diretta alla protezione dei *core worker*, con la conseguente diversità di mansioni e professionalità tra personale somministrato ed effettivi.

In alcuni casi concreti, si è, infatti, registrata l'assegnazione ai lavoratori interinali di mansioni connesse tradizionalmente al *core business* aziendale che, innescando un graduale processo di ri-strutturazione e de-strutturazione dei mercati del lavoro interni, ne ha reso più evanescente la differenziazione rispetto al personale stabilizzato sotto il profilo delle competenze e delle mansioni svolte ⁽³⁵⁾.

In questo contesto, gli aspetti motivazionali e relazionali, obliterati nell'impostazione delle teorie economiche, assumono una particolare rilevanza nell'ambito di realtà aziendali sempre più complesse e diversificate, ove il

³⁴ Kalleberg A. L. (2001), *Organizing Flexibility: the Flexible firm in a New Century*, in *British Journal of Industrial Relations*, 39, 4, pp. 479-504.

³⁵ Mitlacher L. W., Burgess J., Connel J., Waring P. (2015), *Temporary Agency Work in Australia, Germany and Singapore*, in Fu H., *Temporary Agency Work and Globalisation*, Gower, 2015, p. 80.

ricorso a formule di lavoro flessibili appare funzionale al raggiungimento di obiettivi differenti, non necessariamente legati all'assegnazione dei lavoratori a mansioni dal contenuto generico e di scarso valore aziendale.

3.2 Le implicazioni del lavoro tramite agenzia nella prospettiva di gestione delle risorse umane.

La presenza costante, e in crescita, della manodopera interinale nelle strutture organizzative aziendali, ha sollevato, contestualmente, l'esigenza di rivolgere una maggiore attenzione alle implicazioni che ne discendono sulla concreta attuazione delle relazioni di lavoro nell'ambito delle organizzazioni.

La rilevanza di tale prospettiva, a complemento dell'impostazione della dottrina economica, si amplifica, infatti, alla luce della crescente tendenza delle imprese a ricorrere alla somministrazione non solo per motivi transitori e per periodi circoscritti, ma ad integrazione semi-permanente dell'organico aziendale, e con prospettive occupazionali non di breve termine.

Le problematiche di gestione, che ne derivano, dei comportamenti organizzativi nell'ambito delle reti di relazioni tra categorie di lavoratori impiegati nella stessa struttura aziendale, e assoggettate alle direttive datoriali, seppur nell'ambito di un rapporto contrattuale diversificato, impediscono la riducibilità del fattore umano ad un qualunque altro bene o *commodity* aziendale.

La centralità acquisita dalla componente relazionale del rapporto di lavoro (in somministrazione), sia sul versante dell'interazione trilaterale tra il lavoratore, l'agenzia e l'utilizzatore, sia su quello tra il lavoratore somministrato e i dipendenti diretti è, altresì, riconducibile all'affermazione nell'ultimo ventennio, in parallelo, di una concezione analitica della gestione delle risorse umane, che trova la sua piena realizzazione nell'approccio di gestione strategica delle risorse umane, quale evoluzione dei principi di *human resource management*.

La prospettiva di gestione delle risorse umane, ancorata alla principale esigenza di allineare la forza lavoro agli obiettivi aziendali, presuppone la separazione delle funzioni HR, dalla selezione alla formazione, all'amministrazione, con un basso livello di integrazione e un focus sulle competenze tecniche e funzioni giornaliere associate a ciascun dipartimento. Tale compartimentazione delle funzioni si accompagna ad una marcata proceduralizzazione delle attività, secondo i principi della programmabilità e della prevedibilità.

Per converso, l'impostazione di *strategic human resource management* assume un approccio olistico e macroorganizzativo, nell'ottica di allineare le funzioni e le risorse agli obiettivi strategici dell'impresa (³⁶), prefigurando un'integrazione sia di tipo verticale, espresso nella relazione tra strategia e struttura, che comporta l'incorporazione delle pratiche di gestione delle risorse umane nel processo di definizione delle strategie di business aziendale; sia di tipo orizzontale, attraverso il coordinamento pianificato delle attività svolte all'interno di ciascuna funzione.

Sul piano dell'organizzazione interna, si traduce nello sviluppo delle dinamiche di interrelazione tra l'organizzazione del fattore-lavoro e le pratiche di gestione delle risorse umane, come sistema di dotazione ai lavoratori delle competenze, incentivi, informazioni e responsabilità all'interno del processo decisionale necessari ad incrementare i livelli di performance ed innovazione aziendali.

Questa impostazione pone, infatti, al centro dell'integrazione verticale il carattere strumentale della performance individuale (³⁷), visualizzando le risorse umane come un asset strategico suscettibile di misurazione, e tale da consentire il conseguimento di un vantaggio economico competitivo (³⁸). Tale vantaggio si presume realizzabile canalizzando le funzioni HR verso lo stimolo di comportamenti organizzativi finalizzati all'implementazione della performance aziendale, coerentemente con gli obiettivi prefissati a livello strategico (³⁹).

La prospettiva di gestione integrata delle risorse umane non sconfessa, invero, l'esistenza di ragioni di convenienza di costi alla base delle scelte economiche aziendali, anche attinenti alla gestione del personale e reclutamento interno o esterno, ma declina tali scelte in funzione della valorizzazione dell'individuo in chiave strategica, esaltando gli effetti costitutivi, e non solo meramente strumentali, delle pratiche HR.

Diviene centrale, in una prospettiva che pone al centro il singolo e attribuisce valore alla fiducia e all'impegno, l'attenzione alle dinamiche comportamentali nei contesti di eterogeneità del personale, nonché delle determinanti attitudinali idonee ad incidere su tali dinamiche, nell'ottica di

³⁶ Wright P. M., Snell S. A. (1991), *Toward an integrative view of strategic human resource management*, in *Human Resource Management Review*, n. 1, pp. 203-225.

³⁷ Golding N. (2004), *Strategic human resource management*, in Beardwell I, Holden N L., Claydon T., *Human resource Management a contemporary approach*, Prentice Hall.

³⁸ Storey (2001), *HRM: a critical context*, London, Thomson Learning.

³⁹ Wright P. M., McMahan G. C. (1992), *Theoretical Perspective for Strategic Human Resource Management*, in *Journal of Management*, Vol. 18, n. 2, pp. 295-320.

realizzare processi organizzativi e di gestione del personale efficienti, idonei a capitalizzare le capacità progettuali e di innovazione dei singoli.

La componente psicologica e attitudinale, al centro delle teorie sul contratto psicologico e dello scambio sociale (*social exchange*) viene integrata nei modelli di gestione delle risorse umane in chiave strategica, ove i processi valutativi non assumono come unità di misura gli effetti desiderati dal management aziendale, ma risultano ancorati alla mutualità e reciprocità degli interessi perseguiti (⁴⁰).

L'idea di fondo, infatti, è che tale vantaggio competitivo sia realizzabile attraverso la massimizzazione del potenziale delle risorse impiegate, non solo (e non tanto) attraverso l'imposizione di condotte conformi alle regole esistenti, quanto incentivando comportamenti organizzativi ispirati dal massimo grado di coinvolgimento emotivo e personale dei lavoratori nel perseguimento degli obiettivi aziendali nel corso dello svolgimento delle mansioni assegnate (*employee commitment*) (⁴¹).

Il livello di tale coinvolgimento è più elevato quando la risorsa, nello svolgimento dell'attività lavorativa, accetta e si identifica nella *mission* aziendale, riconoscendosi come parte integrante dell'organizzazione dell'impresa (cd. *affective commitment* e *organisational commitment*, intesa come concezione multidimensionale dell'attitudine al lavoro, che riguarda il legame tra lavoratore e organizzazione e l'accettazione, da parte del primo, dei valori dalla seconda incarnati, tale da stimolare comportamenti proattivi, oltre quelli richiesti dal vincolo contrattuale, e alimentare il desiderio di rimanere nell'organizzazione).

Per converso, decresce quando la conformità del comportamento adottato rispetto a quanto pattuito in via negoziale è prevalentemente riconducibile alla mera percezione e coscienza, da parte del lavoratore, dell'obbligatorietà contrattuale della condotta assunta (cd. *normative commitment*), ovvero alla sola finalità di evitare il maggiore svantaggio che deriverebbe dall'interruzione della relazione lavorativa, determinato, altresì, dall'assenza di opportunità diverse (cd. *calculative commitment*).

La maturazione di un obbligo morale, oltre che giuridico, al corretto svolgimento della prestazione deriva, come sottolineato dagli studi in materia, da una pluralità di fattori.

⁴⁰ Boxall P., Purcell J., Wright P. M. (2008), *Human Resource Management: Scope, Analysis, and Significance*, The Oxford Handbook of Human Resource Management.

⁴¹ Allen, N.J. and Meyer, J.P. (1996) *Affective, continuance, and normative commitment to the organization: an examination of construct validity*, in *Journal of Vocational Behavior*, 49, 252-276.

In questo senso, appare rilevante, innanzi tutto il processo di interiorizzazione delle esperienze sociali vissute, sia nel contesto familiare e sociale, sia nel contesto lavorativo. Si aggiungono l'investimento operato dall'azienda nel favorire il processo di socializzazione dell'individuo nella struttura organizzativa, nonché le reciproche convinzioni circa i termini dello scambio sotteso alla stipula del contratto, in cui si sostanzia il cd. contratto psicologico⁽⁴²⁾.

Il contratto psicologico delinea, infatti, la relazione di condivisioni, che si affianca, integrandola, alla relazione giuridica dello scambio e a quella economica di potere sottese al rapporto di lavoro, che stimola un comportamento proattivo di ciascuna parte parti nell'adempimento della prestazione, affinché le aspettative dell'altra, implicite ed esplicite, trovino adeguata soddisfazione.

Tali aspettative concernono sia gli interessi economici e i benefici materiali conseguibili attraverso l'instaurazione del rapporto lavorativo (cd. *transactional psychological contract*)⁽⁴³⁾, sia elementi di natura non prettamente retributiva, come l'accesso ad opportunità di crescita personale e professionale, e nell'ottica del godimento di maggiori livelli di sicurezza occupazionale (cd. *relational psychological contract*)⁽⁴⁴⁾.

Il fattore ricompensativo assume una forte valenza motivante nel rapporto lavorativo, determinando uno sforzo aggiuntivo finalizzato al risultato prefissato, nell'aspettativa che il raggiungimento di tale obiettivo si traduca nella possibilità, per il lavoratore, di beneficiare del vantaggio atteso, funzionale al soddisfacimento di un proprio bisogno individuale, profilandosi, in mancanza, la rottura del contratto psicologico.

Secondo tale approccio teorico, il grado di soddisfacimento delle aspettative del lavoratore e i conseguenti aspetti motivazionali hanno dirette implicazioni economiche sotto molteplici punti di vista, influenzando la *performance* del personale, i livelli di assenteismo e la volontà di proseguire la relazione contrattuale.

Ne costituisce il corollario l'adozione di criteri di selezione delle risorse destinatarie di investimenti in misure specifiche, finalizzate ad incrementare i livelli di soddisfazione e di motivazione.

⁴² De Gilder D. (2014), *Social Identity and Temporary Agency Work*, in Koene B, Garsten C. Galais N. (Edited by), *Management and Organisation of Temporary Agency Work*, Routledge, London, p. 119.

⁴³ Rousseau D. M., (1995), *Psychological Contracts in Organizations: Understanding Written and Unwritten Agreements*, London, Sage.

⁴⁴ Anderson N., Schalk R. (1998), *The Psychological Contract in Retrospect and Prospect*, in *Journal of Organizational Behavior*, Vol. 19, Special Issue: The Psychological Contract at Work, pp. 637-647.

Di solito, tale categoria annovera quelle risorse che, imbrigliate in una struttura integrata con il capitale materiale e organizzativo nei processi di creazione del valore, consentono il raggiungimento di un vantaggio competitivo non facilmente replicabile dalle imprese concorrenti, riflesso nella riduzione dei costi e/o nella realizzazione di un prodotto o fornitura di un servizio distintivi.

La teoria della *resource-based view* ⁽⁴⁵⁾ identifica le caratteristiche delle risorse potenzialmente idonee al conseguimento di tale risultato nell'attitudine ad apportare valore aggiunto, alla rarità, alla difficile imitabilità e sostituibilità, quale parametro alternativo all'efficienza economica, che si lega alla capacità della persona di massimizzare il valore potenziale degli output, attraverso l'interpretazione originali dei bisogni del destinatario del servizio o del prodotto.

Tali condizioni sono soggette ad una costante verifica caso per caso, non essendo facilmente identificabili a priori in quanto dipendenti da diverse variabili, tra cui le condizioni storiche e la complessità delle relazioni sociali, in cui si sviluppa una data cultura aziendale.

Ciò premesso, focalizzando l'attenzione sul lavoro in somministrazione, la crescente attenzione dedicata ai livelli di *commitment* sperimentati dai lavoratori interinali deriva dalla constatazione dei maggiori fattori di rischio che insistono sul benessere di tale tipologia di lavoratori, a causa della superiore esposizione nelle transizioni lavorative e di vita, all'avvicendamento di multiple relazioni lavorative, tali da determinare, in molti casi, legami deboli tra il lavoratore e l'organizzazione (presso la quale il primo è inviato in missione dall'azienda utilizzatrice) ⁽⁴⁶⁾.

Nelle prospettive evolutive della visione strategica delle risorse umane, il ruolo giocato dall'agenzia, nelle dinamiche di relazione con le aziende utilizzatrici, rappresenta uno dei fattori fondamentali per la comprensione del concreto svolgimento del rapporto di lavoro in somministrazione. Infatti, sotto questo profilo, il rapporto tra strategia e struttura va oltre la mera subalternità della seconda nei confronti della prima, ma implica un ruolo attivo nel condizionare la performance organizzativa di tutti gli attori coinvolti, differenziato a seconda del livello di intervento.

La concezione unidirezionale del rapporto tra strategia e struttura viene, così, sostituita da una visione circolare, in cui rilevano, in una dinamica ampia,

⁴⁵ Barney J.(1991), *Firm resources and sustained competitive Advantage*, in *Journal of Management*, n. 17, 99-120.

⁴⁶ Galais N., Moser K. (2009), *Organizational commitment and the well-being of temporary agency workers: A longitudinal study*, in *Human Relations*, 62: 589.

i fattori ambientali, le azioni promosse dagli *stakeholder* interessati, e le strutture di governo delle relazioni tra questi soggetti, all'interno dell'organizzazione aziendale e all'esterno, sul mercato (⁴⁷).

La scissione sul piano della titolarità del rapporto lavorativo tra due soggetti comporta, inoltre, la ripartizione delle funzioni HR tra utilizzatore e agenzia. Ne deriva l'importanza delle modalità di dialogo e coordinamento intersoggettivo nella definizione delle pratiche di gestione dei rapporti di lavoro in somministrazione, sul presupposto che tali pratiche, e, in particolare, il coinvolgimento dei lavoratori somministrati presso l'azienda utilizzatrice, dipendano strettamente dagli ambiti di controllo della prestazione da parte dei due soggetti.

La stessa definizione tradizionale di *commitment*, costruita sul contratto di lavoro standard, con una puntale circoscrizione degli aspetti relazionali e comportamentali associati al senso di lealtà, stabilità, al sentirsi parte di un'organizzazione, nell'ambito di un rapporto di tipo bilaterale, richiede un adattamento rispetto al lavoro tramite agenzia, che, per le sue peculiari caratteristiche, sembra incidere sulla percezione del lavoratore della propria posizione, e delle prerogative ad essa connesse, all'interno dell'organizzazione aziendale.

Le ricerche sulle determinanti psicologiche delle relazioni di lavoro evidenziano un legame strumentale tra le politiche di gestione delle risorse umane adottate rispetto ai comportamenti organizzativi e alle attitudini dei lavoratori somministrati.

In particolare, le relazioni con i dipendenti diretti dell'azienda utilizzatrice, nonché il livello di soddisfazione delle aspettative rispetto all'adeguatezza dell'adempimento degli obblighi datoriali, e, in generale, l'adesione al sistema valoriale espresso dall'azienda, appaiono profondamente influenzati dagli sforzi profusi, in termini di supporto organizzativo, non solo dall'utilizzatore, ma anche dall'agenzia.

Tuttavia, secondo alcuni studi, in particolare, il livello di *commitment* dei lavoratori somministrati presenta diverse gradazioni, e risulta più elevato nel rapporto con l'azienda utilizzatrice, piuttosto che con l'agenzia (⁴⁸), ed è superiore nella fase iniziale di svolgimento della missione, soprattutto nel caso di lavoratori più qualificati (⁴⁹).

⁴⁷ Costa G., Gianecchini M. (2005), cit.

⁴⁸ Smith, V (1998). *The fractured world of the temporary worker: Power, participation, and fragmentation in the contemporary workplace*. *Social Problems*, 1998, 45, pp 411–30.

⁴⁹ Spermann A. (2013), *How does Temporary Agency Work impact German agency workers?*, in *IZA Policy Paper* n. 70.

In questa prospettiva, il novero dei comportamenti e atteggiamenti dei lavoratori interinali nei confronti del datore di lavoro “formale”, l’agenzia di somministrazione, sono considerati influenzati dalla percezione complessiva, positiva o negativa, del trattamento ricevuto presso l’azienda utilizzatrice.

Tale percezione sarebbe, a sua volta, correlata al grado di coinvolgimento dei lavoratori interinali nella struttura organizzativa aziendale, inferiore quando la gestione dell’utilizzatore si riduce ad una mera relazione di controllo, con l’assegnazione delle mansioni e la verifica nella fase di esecuzione, che si profila soprattutto nel caso di risorse impiegate per periodi transitori e maggiormente esposte a *turn over* aziendali (⁵⁰).

Inoltre, le ambiguità connesse alla ripartizione degli obblighi datoriali tra agenzia e utilizzatore, nonché la temporaneità delle missioni, sono identificati tra fattori idonei ad incidere negativamente sul processo di identificazione della persona nell’organizzazione aziendale e nei valori da quest’ultima incarnati (*work and social identity*).

Come sottolineato (⁵¹), il limite comune delle ricerche qualitative sul grado di *commitment* e *job satisfaction*, anche dei lavoratori somministrati, è rappresentato dal carattere contingente di tali indagini, i cui esiti risultano influenzati da variabili eterogenee, sia endogene, insite, in particolare, nel processo selettivo dei gruppi scelti ai fini della ricerca, sia esogene, come la tipologia delle organizzazioni aziendali individuate e il contesto di riferimento in cui queste ultime si collocano.

La stessa nozione, inoltre, di contratto psicologico, attenendo alla personalità e ai processi emotivi dell’individuo, di per sé difficilmente misurabili, si presta ad esiti valutativi che presentano il rischio di un eccesso di soggettivismo. Se da un lato, appare inadeguata un’impostazione teorica organizzativa ancorata a principi universali e razionali, anche un approccio contingente costringe, dunque, ad un eccesso di relativismo, risultando sfuggente la distinzione tra aspettative implicite ed esplicite.

Un tentativo di oggettivizzare le implicazioni delle teorie sul *commitment* e del contratto psicologico si esprime attraverso l’individuazione di aree di intervento volte a stimolare comportamenti organizzativi positivi, quali la formazione, la costruzione di percorsi di sviluppo di carriera, il riconoscimento di trattamenti retributivi proporzionati, la predisposizione di un buon ambiente lavorativo.

⁵⁰ Connelly C. E., Gallagher D. G., Wilkin C. L., *The potential “spillover” of temporary Agency Work*, in Koene B, Garsten C. Galais N. (Edited by), *Management and Organization of Temporary Agency Work*, Routledge, London, 2014, pp. 104ss.

⁵¹ Koene B. e altri, cit. p. 12

La ricerca di concrete modalità volte a stimolare comportamenti organizzativi positivi è considerata fondamentale sotto il profilo del corretto adempimento della prestazione e della produttività del personale, in particolare in somministrazione, anche nell'ottica di stimolare una relazione più forte con il management, di per sé minata dalla mancanza, spesso, di una prospettiva occupazionale continuativa e stabile presso la stessa azienda utilizzatrice.

Le caratteristiche del lavoro interinale, associato in genere allo svolgimento di prestazioni discontinue e limitate nel tempo, svilirebbe, infatti, il senso di responsabilità della persona e di appartenenza nei confronti dell'impresa presso cui è inviata in missione, disincentivando la costruzione di una relazione di reciproca fiducia tra le parti, ove diventa centrale la percezione, da parte del lavoratore, dell'equità del trattamento ricevuto.

A tale riguardo, si è osservato, ad esempio, l'impatto positivo sul livello di soddisfazione del lavoratore derivante dal trattamento personale ricevuto, dai riconoscimenti ottenuti sul luogo di lavoro, da parte del management e dei colleghi, dalla possibilità di beneficiare, di conseguenza, di un ambiente lavorativo positivo (⁵²), dalla percezione della correttezza e trasparenza delle scelte aziendali in termini di giustizia distributiva (⁵³), rispetto alla sua collocazione nella struttura organizzativa aziendale e dal trattamento, economico e normativo fruito. Inoltre, l'adozione da parte aziendale di sistemi di valutazione trasparenti ha contribuito a rafforzare la percezione del personale circa la propria sicurezza occupazionale.

Alcuni autori sottolineano, per converso, che l'esistenza di trattamenti differenziati tra lavoratori somministrati e dipendenti diretti, a parità di mansioni, sul piano retributivo o di benefit aziendali, o di inferiori opportunità di partecipazione ad opportunità formative ovvero di accesso a piani di sviluppo professionali, determinano livelli di *commitment* inferiori dei lavoratori interinali, incentivando la diffusione di comportamenti organizzativi negativi (⁵⁴).

Diventa, quindi, fondamentale nelle dinamiche comportamentali, e a maggior ragione nel caso del lavoro intermediato, la trasparenza delle parti circa il contenuto del rapporto lavorativo, quale premessa nel processo di

⁵² Biggs D. M, Swailes S. (2006), *Relations, Commitment and satisfaction in agency workers and permanent workers*, in *Employee Relations*, 28 (2). pp. 130-143.

⁵³ Folger, R., Cropanzano, R (1998) *Organizational justice and human resource management*, Sage Publications, Thousand Oaks, CA.

⁵⁴ Chambel M. J. (2014), *Double Employment Relationship in Temporary Agency Work*, in *Management and Organisation of Temporary Agency Work*, in Koene B, Garsten C. Galais N. (Edited by), , Routledge, London, p. 134ss.

costruzione delle reciproche aspettative e convinzioni circa i termini e le condizioni implicite del rapporto lavorativo.

Nel caso del lavoro in somministrazione, infatti, il novero delle aspettative maturate dal lavoratore è determinato dal mutuo concorso dell'azienda utilizzatrice e delle agenzie per il lavoro, soprattutto nei casi in cui le agenzie operino in mercati altamente competitivi. In alcune ipotesi, anzi, specie quando il lavoro tramite agenzia costituisce un'opzione liberamente scelta dal lavoratore, tale istituto è valutato in termini positivi, permettendo al lavoratore di sentirsi svincolato dagli obblighi e responsabilità, anche impliciti e non prescritti, generalmente implicati dall'inserimento stabile in una specifica realtà produttiva, che designano la cd. cittadinanza organizzativa (cd. *firm citizenship*)⁽⁵⁵⁾.

La prospettiva della perdita involontaria del lavoro, accompagnata dalla più alta probabilità, per i lavoratori interinali, dell'avvicinarsi di successive transizioni da periodi di inattività a stati di occupazione, sono idonei ad aumentare potenzialmente i livelli di stress dei lavoratori somministrati ⁽⁵⁶⁾.

L'agenzia può, quindi, sopperire agli effetti indesiderati sul benessere dei lavoratori interinali, determinati dall'insicurezza occupazionale e dalla prospettiva della continua sottoposizione ad un processo di ricerca del lavoro, attraverso l'adozione di misure atte a rafforzare l'occupabilità della persona sul mercato che potrebbero divenire, dunque, parte integrante dello scambio sotteso al contratto psicologico.

Sotto questo profilo, in generale, il lavoratore somministrato considera adempiuto l'obbligo dell'agenzia di assicurare una corretta gestione ed un equo trattamento del rapporto lavorativo presso l'utilizzatore quanto più sarà elevato il suo livello di soddisfazione presso l'azienda utilizzatrice ⁽⁵⁷⁾. La percezione di poter contare inoltre sul supporto dell'agenzia, anche attraverso la mediazione del rapporto personale con l'operatore, ed interventi specifici volti a garantire la trasferibilità delle competenze acquisite e la prospettiva di possibili nuove occasioni lavorative, mediante uno sforzo di ricerca attiva di una nuova occupazione, rappresentano ulteriori elementi valutati positivamente ⁽⁵⁸⁾.

⁵⁵ Galais N., Moser K., cit.

⁵⁶ De Cuyper N., Notelaers G., De Witte H. (2009), *Job Insecurity and Employability in Fixed-Term Contractors, Agency Workers, and Permanent Workers: Associations With Job Satisfaction and Affective Organizational Commitment*, in *Journal of Occupational Health Psychology*, Vol. 14, No. 2, pp. 193–205.

⁵⁷ Connelly C., p. 113.

⁵⁸ Sugli studi di comportamenti incentivanti dei lavoratori somministrati, si veda Meyer, JP & Herscovitch, L (2001), *Commitment in the workplace: Toward a general model*, in *Human Resource Management Review*, 11, pp. 299-326; Meyer, JP, Stanley, DJ, Herscovitch, L,

La costruzione di un rapporto fiduciario tra il lavoratore e l'agenzia implica, inoltre, l'identificazione del singolo con le finalità dalla seconda perseguite, nonché la capacità organizzativa dell'agenzia nello svolgimento della sua attività core, vale a dire di ricollocazione e *matching* tra domanda ed offerta.

Il maggiore grado di coinvolgimento del lavoratore nella relazione con l'agenzia ha due possibili conseguenze: quella di ridurre i livelli di stress in caso di cessazione della missione, e stimolare, contestualmente, comportamenti organizzativi positivi del lavoratore verso l'utilizzatore (cd. *agency-client spillover effect*)⁽⁵⁹⁾.

Per altro verso, la costruzione di un rapporto sinergico tra l'agenzia e l'azienda utilizzatrice, tale che la prima influenzi la capacità organizzativa della seconda, implementando politiche di sviluppo ed una maggiore integrazione del personale interinale nella struttura e nei valori aziendali, viene individuata, a sua volta, come necessaria per arginare le conseguenze negative dell'insoddisfazione del lavoratore rispetto al ruolo svolto in azienda, con la prospettiva di un effetto di ritorno positivo, in ultima analisi, nelle relazioni tra agenzia e lavoratore.

La prospettiva di gestione integrata delle risorse umane impone di tener conto delle peculiarità strutturali della somministrazione di manodopera, nella misura in cui implica un approccio diversificato nella gestione del personale, finalizzato alla creazione di un ambiente inclusivo, proiettato al raggiungimento degli obiettivi organizzativi aziendali attraverso la valorizzazione delle componenti individuali, che è, in particolare, al centro della corrente del *diversity management*.

Quest'ultima ha, infatti, il suo fondamento nella natura eterogenea della forza lavoro, riferita sia a tratti sovraindividuali, propri di un gruppo specifico di persone, sia a tratti individuali, ed identifica una strategia di gestione di rilevanza economica per l'azienda, ad elevato impatto organizzativo in termini di processo, volta ad incrementare la motivazione dei lavoratori, smorzando gli effetti del *turnover* e aumentando la competitività aziendale attraverso la valorizzazione delle diversità.

La chiave di volta di tale strategia consiste in una differenziazione consapevole negli strumenti di gestione del personale, improntata su criteri di

Topolnytsky, L (2002) *Affective, Continuance, and Normative Commitment to the Organization: A Meta-analysis of Antecedents, Correlates, and Consequences*, in *Journal of Vocational Behavior*, 61, pp. 20-52.

⁵⁹ Connelly, C.E., Gallagher, D.G., Gilley, K.M. (2007), *Organizational and client commitment among contracted employees: A replication and extension with temporary workers*, in *Journal of Vocational Behavior*, n. 70, pp. 326–35.

opportunità ed equità, sia per preservare i livelli di soddisfazione del personale sia per valorizzarne le competenze e il contributo del singolo al raggiungimento degli obiettivi aziendali (⁶⁰).

Ne risulta scardinata la visione dualistica del mercato del lavoro, propendendosi per una più articolata frammentazione riconducibile, in primo luogo, al tipo di contratto, ma anche, in una dimensione globale, al livello di istruzione e qualificazione professionale, al settore produttivo dell'impresa e agli investimenti effettuati nella formazione del personale.

L'approccio gestionale integrato da un dialogo costante tra le diverse componenti organizzative aziendali viene individuato, dunque, come necessario per governare il processo di "disintegrazione" della realtà aziendale, incalzata dall'evoluzione tecnologica, dall'espansione del settore dei servizi e dal decentramento produttivo ed organizzativo delle imprese (⁶¹).

In particolare, la composizione delle organizzazioni aziendali, caratterizzata da una maggiore volatilità ed eterogeneità del personale, pone la sfida di garantire livelli di *performance* stabili e un buon clima interno, attraverso l'adozione di misure individualizzate e tarate sulla specificità di singoli gruppi, e il coordinamento e la comunicazione tra gli *stakeholder* coinvolti.

Con l'ampliamento della gamma delle soluzioni contrattuali utilizzabili per la regolazione e gestione delle relazioni lavorative, il profilo contrattuale diviene una delle principali fonti, interne alla struttura aziendale, di variabilità del personale, che esalta l'importanza di un approccio manageriale improntato alla diversità (⁶²), anche per evitare problemi di marginalizzazione di determinate categorie, tali da riverberarsi, in ultima analisi, sulla performance aziendale.

3.3 Segue. Le implicazioni organizzative delle prospettive di *Strategic Human Resource Management*.

L'approccio strategico nel campo delle risorse umane, con la centralità di una gestione attenta all'eterogeneità di una forza lavoro differenziata, nelle sue

⁶⁰ Kandola R., Fullerton J. (1998), *Diversity in Action. Managing the Mosaic*, Institute of Personnel and Development, London; Barabino M.C., Jacobs B., Maggio M.A. (2001), *Il diversity management*, Sviluppo&Organizzazione, 184, pp. 19-31.

⁶¹ Franco M. (2008), *ICT e lavoro flessibile. Modelli di organizzazione del lavoro e gestione del personale nelle imprese ICT*, in Santucci R., Bellini F., Quaranta M. (a cura di) *ICT e lavoro flessibile, modelli organizzativi, contrattazione collettiva e autonomia individuale*, Franco Angeli, 2008, p. 23

⁶² Cesarino M., Esposito V., cit.

caratteristiche e in relazione allo strumento contrattuale prescelto, reca con sé implicazioni di elevato impatto organizzativo.

In questa prospettiva, è stata osservata l'esistenza di diversi possibili livelli di interazione tra i modelli organizzativi aziendali adottati e le politiche di gestione del personale, nella distinzione tra effettivi e lavoratori atipici, con riferimento, in particolare, al modo in cui le diverse combinazioni tra modelli organizzativi e policy aziendali agiscono sulla componente motivazionale del personale in somministrazione⁶³.

Il primo modello individuato, di gestione "atomizzata", riflette la struttura tipica del prototipo dell'impresa flessibile teorizzata da Atkinson (cfr § 1), ove la somministrazione configura prevalentemente uno strumento di reclutamento della forza lavoro in genere poco qualificata, per lo svolgimento di mansioni differenziate da quelle assegnate ai dipendenti diretti, con un obiettivo di riduzione dei costi e/o di flessibilità nel breve termine.

È stato sottolineato come, in presenza di tali condizioni, l'azienda utilizzatrice non abbia di solito interesse ad investire sui lavoratori interinali con una prospettiva occupazionale di medio-lungo periodo, determinando un livello di identificazione dei lavoratori rispetto agli obiettivi aziendali tendenzialmente basso.

Il secondo modello organizzativo, che può essere definito di tipo misto, presenta, invece, una struttura variabile, con un diverso grado di interazione e sovrapposizione tra personale somministrato e dipendenti diretti caso per caso, a seconda delle funzioni assegnate alle due categorie.

In tali circostanze, sebbene non sia necessariamente riscontrabile una netta separazione tra dipendenti diretti e lavoratori somministrati, come nel primo modello, non è considerato un elemento necessario, per altro verso, la presenza di strategie di gestione del personale mirate e specificatamente rivolte ai secondi, nell'ottica di implementare l'integrazione della manodopera interinale nei valori e nella cultura aziendale. Pertanto, in queste ipotesi, il livello di identificazione della categoria nell'organizzazione dell'utilizzatore risulta variabile.

Il terzo modello organizzativo descritto viene giudicato come quello più idoneo a realizzare il maggiore grado di coinvolgimento dei lavoratori somministrati nella struttura aziendale, attraverso la previsione di misure specifiche calibrate su tale categoria. In questi casi, il ricorso alla somministrazione non è motivato (solo) da un'esigenza di riduzione dei costi,

⁶³ Mitlacher, Lars W. (2005), *Temporary agency work, the changing employment relationship and its impact on human resource management*, in *Management Review*, Vol. 16, Iss. 3, pp. 370-388.

ma costituisce un valore aggiunto per l'utilizzatore, e comporta l'adozione di strategie di cooperazione e di integrazione tra le varie componenti del personale, con l'adozione di un approccio diversificato a seconda delle differenti modalità di impiego della forza lavoro.

Inoltre, in questi casi, i lavoratori somministrati risultano assegnati a particolari funzioni, non necessariamente corrispondenti a qualifiche e/o profili professionali bassi, e beneficiano di sessioni di formazione personalizzate e programmi di sviluppo specifici.

La struttura più avanzata di tale modello organizzativo si caratterizza per l'esistenza di varie forme di coordinamento ed interrelazione tra l'agenzia per il lavoro e l'utilizzatore, che emergono da alcune esperienze in Europa di *network* aziendali, ove le agenzie per il lavoro assumono il ruolo di *partner* strategici per l'azienda, concorrendo a definirne le *policy* interne. Al tradizionale stile burocratico, si sostituiscono, in questi casi, logiche collaborative fondate sullo scambio di informazioni e dei risultati, sull'efficienza e su una collaborazione stabile di rete.

Tale modello conferma come il profilo contrattuale costituisca uno dei principali fattori organizzativi di diversità dei lavoratori in azienda, amplificando l'inadeguatezza di formule organizzative standardizzate, postulate dalla dottrina economica che riconduce la diffusione del lavoro atipico ad un criterio di razionalizzazione dei costi, fino a risultare controproducenti sul processo di identificazione e di valorizzazione delle specificità dei singoli e/o delle singole categorie in cui il personale in azienda risulta declinato.

Dal lato dell'agenzia, i diversi modelli organizzativi riflettono, altresì, una diversa capacità e intensità di intervento nel mercato, variabile a seconda della tipologia di attività svolte. Richiamando la classificazione operata da Benner e altri (⁶⁴), è possibile distinguere tra: la mera funzione tradizionale di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro sul mercato (*market meeting*); l'offerta di una serie di servizi di più ampio respiro idonei a migliorare i percorsi occupazionali dei lavoratori attraverso attività di *job creation* (*market moulding*), fino ad incidere in maniera significativa sull'andamento del mercato, mediante attività di lobby, nei confronti degli stakeholder e, in particolare, dei decisori politici, e di promozione di forme diversamente modulate di integrazione nei modelli organizzativi di gestione delle risorse umane nelle aziende utilizzatrici (*market making*).

⁶⁴ Benner, C., Leete, L., Pastor, M., (2007), *Staircases or Treadmills?: Labor Market Intermediaries and Economic Opportunity in a Changing Economy*. Russell Sage Foundation, USA.

Figura 2. Modelli organizzativi di gestione del personale interinale.

	Profilo lavoratori somministrati	Livello di integrazione del Lavoratore in azienda	Strategia organizzativa
Modello 1 “gestione atomizzata”	Qualifiche basse per mansioni generiche	Basso	Differenziazione rispetto ai lavoratori core
Modello 2 “gestione mista o casuale”	variabile	Variabile	Variabile (assenza di interventi mirati)
Modello 3 “gestione integrata”	(anche) qualifiche alte	Alto	Misure mirate di integrazione anche in cooperazione con l’agenzia (es. sessioni formative “su misura”)

Fonte: nostra elaborazione del modello di Mitlacher, L. W. (2005)

All’esito di alcune indagini empiriche, sono state individuate tre tipologie cd. sostenibili di cooperazione (⁶⁵), che evidenziano una strutturazione dei rapporti tra agenzia e utilizzatore particolarmente evoluta, e idonea, da un lato, a rendere più efficiente la gestione delle risorse umane presso le aziende utilizzatrici, dall’altro, a garantire livelli elevati di soddisfazione dei lavoratori somministrati, attraverso la garanzia di diversi interventi di sviluppo professionale, anche in una prospettiva di occupabilità di lungo periodo.

⁶⁵ Goudswaard A., De Leede J., *Organizing sustainable partnership between Employment Agencies and Hiring Companies, the Dutch case*, in *Management and Organization of Temporary Agency Work*, Koene B, Garsten C., Galais N. (Edited by), Routledge, London, 2014, pp. 57ss. I risultati della ricerca emergono, in particolare, dall’analisi di nove casi-studio di impiego di personale interinale nell’ambito di aziende operanti in diversi settori nei Paesi Bassi.

I fattori che contribuiscono al successo di tali forme di cooperazione vengono identificati nella condivisione, da parte delle agenzie e delle aziende utilizzatrici, dell'attività di gestione delle risorse umane presso le seconde, nella direzione della valorizzazione di misure specifiche desinate (anche) ai lavoratori temporanei, nonché nella costruzione di relazioni commerciali, tra le parti, di lungo periodo.

Nei tre modelli organizzativi dianzi descritti, la diversa collocazione del personale somministrato nella struttura organizzativa aziendale è associata alle diverse finalità perseguite mediante il ricorso alla somministrazione da parte dell'utilizzatore.

In particolare, nel primo modello, la somministrazione consente di realizzare un obiettivo di controllo dei costi, esternalizzando l'intero processo di gestione del personale in capo all'agenzia, dalla selezione alla realizzazione di misure specifiche, come l'adempimento di eventuali obblighi formativi.

Nel secondo modello, la finalità delle aziende utilizzatrici non si riduce alla mera esigenza di flessibilità, ma comprende la necessità di avvalersi di servizi specifici, con il coinvolgimento delle agenzie, ad esempio, nei processi operativi di gestione e pianificazione del personale, nella realizzazione di analisi di mercato e nella mappatura dei fabbisogni occupazionali aziendali.

Nel terzo modello, infine, il livello di specializzazione dell'agenzia e l'offerta di servizi diversificati risultano fattori determinanti sia nella scelta, in generale, dell'azienda di ricorrere alla somministrazione, sia nella selezione dell'operatore, che assume piuttosto una funzione di *coaching* e di *supervisor* per l'utilizzatore. In tali casi, l'agenzia sopperisce a carenze anche di personale qualificato, con un duplice vantaggio, per l'azienda utilizzatrice, rappresentato dall'immediata disponibilità di lavoratori specializzati e formati, e dall'acquisizione di competenze idonee ad incrementare il valore aziendale nel lungo periodo.

Le finalità perseguite attraverso la scelta di ricorrere alla somministrazione, l'allocazione del personale somministrato nella struttura organizzativa dell'utilizzatore e le modalità di impiego della somministrazione influenzano, inoltre, la gestione delle diversità nei luoghi di lavoro, alimentando forme di coordinamento tra personale diretto e somministrato diversamente graduate.

In particolare, nei casi in cui i lavoratori somministrati risultano assegnati a mansioni specifiche, con una divisione netta rispetto ai dipendenti diretti, è stata riscontrata l'adozione di una politica di gestione caratterizzata da livelli differenziati, improntata alla separazione tra le diverse componenti dell'organizzazione aziendale (cd. "*segregation approach*").

Diversamente, l'assegnazione ai lavoratori interinali di responsabilità e mansioni equivalenti a quelle del personale stabilizzato comporta la necessità di trovare degli strumenti di coordinamento tra le due categorie di lavoratori, imponendo l'adozione di politiche interne inclusive per evitare situazioni di conflitto interne (cd. *integration approach*) (66).

L'adozione di strumenti di flessibilità richiede, dunque, l'effettiva capacità di gestione e di mediazione tra gli interessi diversificati di un mercato del lavoro interno articolato e disomogeneo, che, nel caso della somministrazione, evoca l'esigenza di un coordinamento tra due soggetti investiti degli obblighi e delle responsabilità datoriali, quale presupposto non solo del presidio di un equilibrio interno nelle relazioni lavorative, ma anche della costruzione di percorsi di occupabilità di lavoratori cd. atipici, esposti al maggiore rischio di dispersione delle competenze acquisite nel corso dell'avvicinarsi di missioni intermittenti (67).

4. Il contesto regolatorio come fattore esterno nelle pratiche di gestione del personale in somministrazione.

Diversamente dall'impostazione teorica della dottrina economica, che ravvisa nel criterio dell'efficienza la principale finalità delle imprese, la visione di *strategic human resource management* prefigura un sistema integrato dei processi di gestione degli elementi organizzativi in funzione dell'*output*, che ingloba tre sfere principali, influenzate da variabili esogene ed endogene: le pratiche di gestione, come ad esempio, nell'ambito della selezione del personale, l'esistenza di procedure interne formalizzate e *policy* che guidano e sovrintendono lo sviluppo di tali pratiche, nonché l'insieme dei valori che permeano le *policy* e le prassi aziendali, e che si estrinsecano nella struttura organizzativa aziendale (68).

Tra i fattori interni, idonei ad incidere sui processi di gestione, rientrano lo sviluppo tecnologico, la struttura e le dimensioni aziendali, e la strategia del business aziendale, mentre i fattori esterni annoverano il quadro normativo, il contesto sociale e politico, le condizioni del mercato del lavoro, le caratteristiche del settore presidiato, la struttura del sistema di relazioni sindacali.

⁶⁶ Connelly C. E., p. 114

⁶⁷ Franco M. (2008), cit.

⁶⁸ Jackson S.E. (1995), *Understanding Human resource Management in the context of organisations and their environment*, in *Annual Review of Psychology*, Vol. 46, pp. 237-64.

La visione integrata delle funzioni di gestione delle risorse umane ha, come diretta conseguenza, quella di rendere più evanescenti i confini tra i diversi ambiti di competenza assegnati a ciascuna funzione, superando la rigida compartimentazione, ad esempio, del campo delle relazioni sindacali e della gestione dei rapporti individuali, delle politiche aziendali incentivanti, legate all'innalzamento dei livelli motivazionali, come, tipicamente, la formazione e i meccanismi di *compensation*, e, per altro verso, gli aspetti più procedurali dell'amministrazione del personale.

L'opportunità di un approccio interdisciplinare rappresenta, dunque, il portato di tale interconnessione funzionale.

Con particolare riguardo all'influenza esercitata dai modelli regolatori, l'analisi giuslavoristica dei regimi normativi, posti a presidio delle relazioni di lavoro, assume una valenza integrativa rispetto alla prospettiva di gestione risorse umane, nell'ottica di comprendere se, e in quale misura, i processi di gestione organizzativa aziendali, nelle tre dimensioni sopra individuate, risultino influenzati dall'evoluzione di tali modelli, e viceversa, in una relazione di tipo bidirezionale.

Tale assunto si rinviene nell'impostazione delle teorie sociologiche di matrice istituzionalista, che qualificano le organizzazioni come entità sociali, la cui stessa sopravvivenza dipende dal consolidamento di un processo di continua legittimazione, sul quale insiste la pressione esercitata sia da fattori interni, identificabili nelle azioni, informali e formalizzate dei diversi gruppi, sia da variabili esterne, correlate al ruolo degli *stakeholder* e, in particolare, per quanto attiene alla funzione dello Stato, degli assetti regolatori esistenti (⁶⁹).

Tale impostazione appare valorizzata dalla crescente diffusione di formule contrattuali atipiche, che, contribuendo al processo di diversificazione delle realtà aziendali, invocano la necessità di scelte consapevoli di gestione delle risorse umane ispirate ad un duplice criterio di equità e razionalità, quale presupposto di legittimazione delle organizzazioni e, quindi, della stessa sopravvivenza di queste ultime nel lungo periodo.

La prospettiva di gestione strategica delle risorse umane, postula, in questo contesto, l'adozione di forme di integrazione orizzontale tra le diverse componenti organizzative, animate dalla cultura della responsabilità, in sostituzione delle relazioni di natura gerarchica, con una verifica costante dell'apporto individuale al raggiungimento degli obiettivi aziendali, che

⁶⁹ Meyer J. W., Rowan B. (1977), *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, in *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, pp. 340-363.

presuppone, in primo luogo, chiarezza e coerenza dei ruoli organizzativi (⁷⁰), nonché la ricerca di percorsi di sviluppo delle professionalità anche attraverso il supporto degli strumenti giuslavoristici (⁷¹).

L'importanza di un approccio multidisciplinare non sfugge, del resto, alla dottrina giuslavorista, che propone a più riprese la necessità di una analisi unitaria, in cui coniugare il tema della valorizzazione individuale dei lavoratori a quello "classico" della competitività delle imprese, cui le riforme degli ultimi anni in Italia, almeno fino ad oggi, appaiono funzionalmente declinate (⁷²). Quest'ottica integrata tra la prospettiva giuslavoristica e quella di gestione delle risorse umane richiama, dunque, l'opportunità di leggere le finalità del regime normativo attraverso l'analisi delle pratiche organizzative aziendali e di gestione del personale.

Anche nell'ambito delle dottrine economiche è possibile ravvisare un'apertura nel senso della rilevanza, rispetto ai comportamenti organizzativi, dei regimi regolatori a fondamento del funzionamento delle organizzazioni.

Ad esempio, pur aderendo alla prospettiva economica neo-istituzionalista, che assume l'obiettivo fondamentale della razionalizzazione dei costi quale principale, se non unico, *driver* delle scelte aziendali, Williamson (⁷³), tuttavia, prende in considerazione la possibilità di un approccio metodologico interdisciplinare nell'analisi delle scelte economiche, basato sull'integrazione di quattro livelli di analisi: la rilevanza dei costumi e delle norme sociali; l'influenza esercitata dal contesto istituzionale, nel suo complesso, e delle regole giuridiche; le implicazioni della natura (contrattuale) della struttura di governo prescelta per le transazioni economiche; l'allocazione delle risorse.

Con riferimento alle caratteristiche dei sistemi istituzionali, si sottolinea l'utilità di un approccio integrato dell'analisi economica attraverso la prospettiva giuslavoristica, al fine di individuare specifici elementi formali caratterizzanti l'assetto istituzionale, tali da influire sulle scelte aziendali e sui comportamenti organizzativi.

Tale metodologia assume particolare rilevanza nell'analisi dell'evoluzione del lavoro in somministrazione che, in ragione della sua natura trilaterale, ha un notevole impatto sui processi di (ri)organizzazione del personale,

⁷⁰ Cox T. Jr. (1997), *Linkage Between Managing Diversity and Organisational Performance*, in Cox T.Jr. e Beale R.L. (eds), *Developing Competency to Manage Diversity*, Bk Publications, New York.

⁷¹ Roccella M. (2005), *Manuale di diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino.

⁷² Rusciano M., Zoli C., Zoppoli L. (2006), *Istituzioni e regole del lavoro flessibile*, Editoriale scientifica, Napoli.

⁷³ Williamson, O.E. (2000). *The new institutional economics: taking stock, looking ahead*, in *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, n. 3, pp. 595-613.

corrodendo i paradigmi tradizionali di gestione (unilaterale) dei rapporti lavorativi.

Se da un lato, sembra inadeguata l'impostazione della dottrina economica, che inquadra la progressiva diffusione dell'istituto nel solco del solo obiettivo di compressione dei costi interni di struttura e dell'esternalizzazione del rischio legato all'assunzione diretta del personale (cfr. § 3.1), per altro verso, l'evoluzione della somministrazione nei diversi ordinamenti europei - con particolare riferimento al caso italiano - appare legata a doppio filo con gli esiti di un continuo processo di legittimazione, cui tale strumento, più di ogni altro istituto nell'area del cd. lavoro atipico, risulta costantemente assoggettato.

Come sottolineato da Koene, e altri ⁽⁷⁴⁾, i mutamenti del quadro regolatorio rappresentano uno degli indici di stima del grado di incorporazione sociale del lavoro in somministrazione, avviata inizialmente con il processo di istituzionalizzazione dell'attività delle agenzie per il lavoro, ed in seguito promossa attraverso le successive fasi di recezione normativa, dirette nel senso di anticipare, o di seguire, dando loro impulso, i trend di sviluppo del settore.

È, quindi, diffuso il convincimento che, tra le variabili eterogenee, idonee ad incidere sull'andamento della somministrazione, rientrano, accanto alle caratteristiche strutturali dei mercati del lavoro locali, altri fattori legati al contesto istituzionale di riferimento e, in particolare, all'assetto normativo esistente nei diversi ordinamenti ⁽⁷⁵⁾.

Un aspetto significativo in tal senso, ancora più importante per quelle relazioni lavorative divergenti rispetto al prototipo cd. standard, a tempo pieno ed indeterminato, è rappresentato dalla chiarezza e trasparenza dell'assetto regolatorio, in particolare, circa l'individuazione delle condizioni di legittimità degli istituti contrattuali, che si amplifica nel caso del lavoro tramite agenzia.

Infatti, una certa ambiguità è, per così dire, connaturata nella struttura trilaterale del rapporto di lavoro in somministrazione, che, oltre a rischiare di opacizzare le responsabilità datoriali ripartite tra il titolare del rapporto lavorativo formale - l'agenzia- e quello sostanziale, - l'utilizzatore -, si

⁷⁴ Bas Koene, Jaap Paauwe and John Groenewegen, cit. In particolare, secondo gli autori, mentre non sussisterebbe un nesso tra le caratteristiche del modello regolatorio esistente nei diversi Paesi dell'Unione Europea e la diffusione del lavoro tramite agenzia, appare invece rilevante il processo di legalizzazione dell'istituto, come indice di un processo di incorporazione e accettazione sociale di tale forma contrattuale. Tale indicatore spiegherebbe, infatti, i tassi di penetrazione maggiori del lavoro in somministrazione in Paesi come la Francia, il Regno Unito e i Paesi Bassi, caratterizzati dalla presenza di modelli regolatori differenti, ove si è assistito alla diffusione delle agenzie interinali e alla legittimazione dell'attività da queste ultime svolte anteriormente rispetto ad altri ordinamenti.

⁷⁵ Dunnewijk (2001), cit.

riverbera, altresì, sulle funzioni di gestione delle risorse umane, nella divisione delle aree di intervento dei due soggetti nell'amministrazione e della costruzione (o meno) di percorsi di sviluppo professionale destinati a tale particolare categoria (⁷⁶).

La lettura del modello di governance esistente nel prisma della prospettiva di gestione delle risorse umane, appare particolarmente significativa in relazione alle caratteristiche della somministrazione.

Poiché la maggior parte delle funzioni rimane appannaggio dell'agenzia, in quanto titolare del rapporto lavorativo sul piano formale, il generale convincimento é che i lavori interinali rappresentino risorse di scarso valore strategico per l'azienda utilizzatrice e, pertanto, maggiormente esposti al rischio di precarizzazione nel lungo periodo, nonché di sperimentare livelli superiori di insicurezza occupazionale rispetto ai dipendenti diretti.

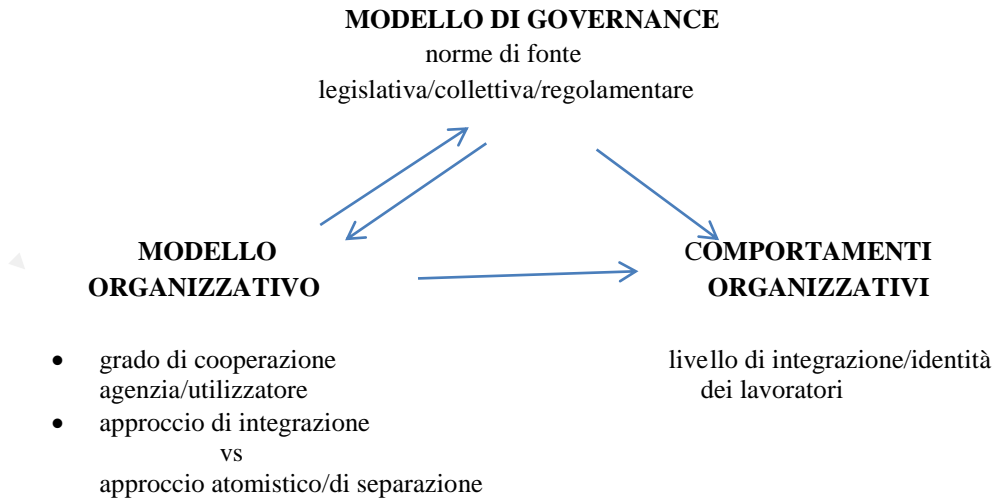
In questa prospettiva, occorre tener conto, nella delineazione del percorso evolutivo del lavoro interinale e dei modelli di gestione del personale somministrato, il ruolo assunto delle agenzie per il lavoro, così come le relazioni instaurate da quest'ultima e le aziende utilizzatrici, sullo sfondo di un processo regolatorio in continuo divenire e soggetto a continue conferme e revisioni.

Del resto, l'impostazione prefigurata, rispetto all'esperienza italiana, appare coerente con l'ambizione della somministrazione ad atteggiarsi come "*ipotesi di specializzazione organizzativa e gestionale, declinata sul piano dei modelli di cooperazione tra imprese nel "nuovo" mercato del lavoro*", non solo, anzi, oltre le logiche della mera flessibilità contrattuale (⁷⁷).

⁷⁶ Cornell J., Burgess J. (2002), *In search of flexibility. Implications for temporary agency workers and Human resource management*, in *Australian Bulletin of Labour*, n. 28, pp. 272–283.

⁷⁷ Tiraboschi M. (2006), *Le riforme del mercato del lavoro dell'ultimo decennio: un processo di liberalizzazione?*, in *Rivista Italiana del diritto del lavoro*, n. 4.

Figura 3. Modello teorico di riferimento.



Fonte: nostra elaborazione.

Il presupposto da cui muove il modello teorico prospettato è l'esistenza dunque, di un reciproco rapporto di interconnessione tra l'evoluzione del sistema di *governance*, in cui si sono estrinsecati e si esprimono oggi gli esiti dell'iter di legittimazione del lavoro interinale, in particolare nell'ordinamento italiano, e la crescita del settore e il modo in cui la somministrazione di manodopera si inserisce nei processi organizzativi aziendali delle risorse umane.

Si è scelto, in questa sede, di adottare una nozione omnicomprensiva del concetto di *governance*, inteso come sistema regolatorio multilivello, stratificatosi dalla fine degli anni '90 sino ad oggi, integrato non solo dalla produzione normativa di matrice statutale, ma anche da quella elaborata nell'ambito delle relazioni sindacali, con particolare riferimento agli esiti di sviluppo del sistema bilaterale nella costruzione del welfare di settore, nonché, seppur in misura inferiore, dagli orientamenti della prassi amministrativa che pur non rappresentando fonte del diritto in senso tecnico, risulta influenzare comunque gli indirizzi degli operatori sul mercato.

Il punto di partenza dell'analisi che si propone è che l'evoluzione di tale modello, diretti, a seconda delle correnti ideologiche di disciplina del mercato del lavoro emergenti nelle diverse fasi storiche, in chiave restrittiva

ovvero liberale, o meglio di liberalizzazione “controllata”, abbia inciso, in parallelo con l’intensificarsi del processo di integrazione e accettazione sociale dell’attività delle agenzie per il lavoro, sull’uso della somministrazione da parte delle aziende utilizzatrici.

A sua volta, la diffusione di determinate prassi di gestione da parte delle aziende utilizzatrici, in concorso con le agenzie per il lavoro, hanno stimolato processi *de jure condendo*, fino alla revisione e revoca delle soluzioni precedentemente adottate, da ultimo con l’entrata in vigore in Italia del dl n. 87/2018, convertito in l. n. 96/2018

In questo contesto, si muove dall’assunto che, entro i margini di un quadro regolatorio mutato, ove le agenzie per il lavoro si sono viste riconoscere margini sempre più ampi di intervento, tali da consentire di diversificare i servizi offerti sul mercato, le strategie di (ri)organizzazione interna intrapresi da queste ultime abbiano inciso anche sul livello di interazione con le aziende utilizzatrici, impattando, in ultima analisi sulle modalità di impiego dei lavoratori in somministrazione e stimolando, a seconda dei casi, la diffusione di comportamenti organizzativi positivi.

Negli esempi più virtuosi, lo sviluppo della logica del partenariato, attraverso un approccio integrato basato sul coordinamento tra agenzia e utilizzatore, e dall’apporto, in alcuni casi -soprattutto per quanto concerne l’impiego delle risorse nell’ambito della bilateralità - delle organizzazioni sindacali, appare la chiave di volta nella ricerca di soluzioni equilibrate, anche nell’ottica di valorizzare percorsi professionali qualificanti per i lavoratori somministrati e, contestualmente, di scongiurare il sorgere, o l’intensificarsi, di situazioni di conflitto.

CAPITOLO III

LA SOMMINISTRAZIONE DI MANODOPERA IN EUROPA. PROSPETTIVE EVOLUTIVE

Sommario: 1. Il processo di legalizzazione della somministrazione di manodopera come strumento di flessibilità esterna – 1.1 Gli anni della crisi economica – 1.2 L'avvio dei processi di deregolamentazione delle normative europee – 2. La fase di normalizzazione delle agenzie interinali. Dal lavoro interinale ai servizi per il lavoro - 2.1 La Strategia Europea per l'occupazione. Dal lavoro interinale ai servizi per il lavoro. - 2.2 Il processo di armonizzazione delle normative nazionali: la Direttiva europea n. 2008/104/CE - 3 La crisi economica del 2008 e gli effetti sul comparto – 4. Trend recenti della somministrazione in Europa – 4.1 Un'analisi comparata dei modelli di *governance* nei Paesi Bassi, Regno Unito, Francia e Germania. – 4.2. Le strategie delle agenzie per il lavoro in Europa. Alcuni esempi di *market making*. 5. Conclusioni.

1. Il processo di legalizzazione della somministrazione in Europa come strumento di flessibilità esterna

Le prime forme embrionali delle agenzie di fornitura di manodopera, modernamente intese, come strumento di organizzazione del lavoro dei sistemi di produzione capitalistica, si diffondono in Europa verso la fine della seconda guerra mondiale, dapprima nel Regno Unito, in conseguenza alle strategie di internazionalizzazione delle multinazionali radicate negli Stati Uniti, e con tratti peculiari che ne avrebbero influenzato la successiva evoluzione rispetto all'esperienza dei Paesi dell'Europa continentale. Accanto, infatti, alle succursali delle multinazionali, iniziarono quasi subito ad assestarsi, sul territorio britannico, piccoli operatori a livello locale, contribuendo alla nascita di quello che sarebbe divenuto un mercato fortemente parcellizzato e segmentato.

Non è un caso, peraltro, che il fenomeno si sia propagato, in prima battuta, nei Paesi anglosassoni, caratterizzati da una tradizione economica di stampo liberista, ove l'intervento pubblico era limitato ad assicurare esclusivamente uno sviluppo fisiologico dei sistemi di produzione capitalistica.

Nel resto d'Europa, forme di lavoro intermediato si diffondono, a diverse velocità, ai margini della legalità, e, in alcuni casi, come quello italiano, addirittura *contra legem*, in reazione alle crescenti istanze di riorganizzazione

della produzione e all'esigenza di governo degli squilibri nelle dinamiche tra domanda ed offerta di lavoro.

In questo contesto, su sollecitazione della spinta ad una maggiore flessibilità nell'impiego della manodopera, a sostegno dell'innovazione dei processi industriali, l'intermediazione offerta, seppure in maniera disorganica, dai primi operatori privati, è individuata come strumento indispensabile per l'offerta ciclica di manodopera, sopperendo al problema, emergente in quegli anni, della mancanza di manodopera specializzata.

L'assestamento di tale fenomeno, divenuto verso la metà degli anni '60 economicamente rilevante in alcuni Paesi, come la Francia, solleva il problema della compatibilità con la previsione, almeno negli ordinamenti a tradizione statalista, del divieto di svolgimento delle attività imprenditoriali di intermediazione di manodopera, in attuazione del principio, sancito dall'Organizzazione Internazionale del Lavoro, che impedisce l'assimilazione del capitale umano a mero bene materiale ("il lavoro non è una merce").

A tale riguardo, la Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del lavoro n. 96 del 1949, sulla falsariga della precedente Convenzione n. 34/1933, aveva, infatti, sancito il divieto di fornitura di manodopera da parte di soggetti privati, ma attenuandolo, rispetto alla precedente versione, attraverso il riconoscimento ai singoli ordinamenti della libertà di vietarne *tout court* o regolarne l'attività. Pertanto, la diffusione in Europa di tali intermediari privati sollevò il problema della conformità rispetto alle normative nazionali che, nella maggior parte dei casi, avevano optato per la prima alternativa ⁽⁷⁸⁾.

Oltre alla questione dell'*an*, si profilava, eventualmente la questione del *quomodo*, vale a dire quello di stabilire le condizioni di legittimità dell'intermediazione di manodopera ad opera di soggetti imprenditoriali, di per sé non equiparabile ad altra attività produttiva, creatrice di valore aggiunto, e del relativo utilizzo da parte delle aziende, arginando il rischio del conseguimento di un indebito guadagno dalla cessione di prestazione d'opera altrui, dieto corrispettivo.

Le fasi di sviluppo successivo del lavoro interinale sarebbero state, pertanto, condizionate dall'atteggiamento assunto dallo Stato nei confronti delle forme di acquisizione indiretta della forza lavoro, a sua volta influenzato dal contesto economico ed istituzionale in cui si inseriva il processo di industrializzazione, più che dalla rilevanza del fenomeno in sé considerato, in termini quantitativi. Infatti, di per sé, alla luce delle statistiche pubblicate dalla Labour Force Survey, a livello internazionale, il numero dei lavoratori in somministrazione ha sempre rappresentato una frazione minoritaria della

⁷⁸ Si veda il Rapporto n. 6 dell'Ufficio Internazionale del Lavoro.

totalità degli occupati, anche nei paesi più performanti ove la somministrazione si è diffusa da più tempo e con numeri più elevati.

Come sottolineato (⁷⁹), lo sviluppo dell'industria delle agenzie interinali deve essere inquadrata come un fenomeno sociologicamente complesso, influenzato da fattori politici, economici e sociali, a livello micro e macro economico, e da dinamiche globali e locali, che, pur innescando delle tendenze trasversali, in realtà risulta ancorato alle specificità locali, da cui deriva la necessità di un approccio olistico, tenuto conto del contesto di riferimento.

Su tale processo hanno inciso, dunque, fattori eterogenei, convergenti verso un processo di costruzione identitaria delle agenzie interinali e di una continua ricerca di parametri di legittimazione, nelle diverse fasi dello sviluppo dell'economia e del conseguente intervento regolatorio, diretto, inizialmente, attraverso la tipizzazione delle fattispecie vietate, a regolare le dinamiche di concorrenza tra soggetti imprenditoriali, oltre che alla tutela del lavoratore da forme illecite di sfruttamento.

A tale riguardo, l'approccio del legislatore appare, invero, strettamente correlato alla funzione associata agli intermediari privati, e al connesso uso del lavoro interinale da parte delle aziende utilizzatrici,

Sotto questo profilo, tra la fine della seconda guerra mondiale e la fine degli anni '70, le politiche del lavoro sono dirette al presidio di un'equa distribuzione delle risorse e alla costruzione delle tutele fondamentali, con una vocazione ad assicurare la piena occupazione attraverso la dominanza del contratto di lavoro cd. standard, a tempo pieno ed indeterminato, sullo sfondo dei modelli di produzione di tipo fordista.

Per molto tempo, infatti, l'accentramento in capo al controllo statale dei fattori di produzione, almeno nei paesi dell'Europa continentale, espressa dal monopolio pubblico nella gestione delle dinamiche di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro sul mercato, avrebbe rappresentato un ostacolo al processo di riconoscimento e legalizzazione del lavoro tramite agenzia (⁸⁰). A ciò si aggiungeva la rilevanza pubblicistica degli interessi sottesi a tale attività, connessi alla ricollocazione e all'inserimento nel mercato del lavoro, con particolare riguardo dei soggetti svantaggiati o dei disoccupati, che aveva ispirato il principio della gratuità dei servizi di placement, anche a livello internazionale, come sancito dalla Convenzione dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sulla disoccupazione n. 2/1919 e confermato dalla Convenzione sui servizi per il lavoro n. 88/1948.

⁷⁹ Fu H. (2015), cit., p. 8.

⁸⁰ Tiraboschi M. (1999), cit.

Tuttavia, la progressiva trasformazione del sistema economico, con lo spostamento del baricentro dalla capacità produttiva della singola impresa alle dinamiche di mercato, determina un cambio di rotta dell'intervento pubblico, ispirato precedentemente ad una logica tendenzialmente assistenziale e di redistribuzione del reddito, a fronte della necessità di prevedere degli strumenti di aggiustamento della forza lavoro.

Su questo sfondo, nelle prime fasi del processo di istituzionalizzazione del lavoro tramite agenzia in Europa, la somministrazione di manodopera viene concepito, almeno in un primo momento, come strumento destinato a sopperire alle imperfezioni del mercato del lavoro e a soddisfare, in via eccezionale, un fabbisogno temporaneo di manodopera presso le aziende utilizzatrici (⁸¹).

Tale inquadramento trova riscontro nella maggior parte delle prime normative europee dedicate alla disciplina della materia, che nel sancire vincoli più o meno restrittivi alla possibilità di impiegare lavoratori interinali, prefigurano un uso della somministrazione occasionale e circoscritto a casi motivati. L'obiettivo perseguito dai legislatori nazionali è, infatti, quello di arginare i rischi derivanti da un ricorso opportunistico alle agenzie interinali, sulla scia delle obiezioni sollevate in merito alla sostenibilità sociale dello strumento, per la sua potenzialità elusiva delle responsabilità datoriali, insite nella dissociazione, sul piano soggettivo, tra il titolare formale del rapporto e il soggetto destinato ad avvalersi concretamente della prestazione di lavoro altrui (⁸²).

Sotto la bandiera della difesa del contratto di lavoro standard, subordinato e a tempo indeterminato, stipulato tra due parti, come unica forma accettabile, e comunemente accettata, di governo delle relazioni lavorative, nell'esperienza di alcuni Paesi europei, almeno in una prima fase, la prospettiva della legittimazione di tipologie disfunzionali rispetto a tale modello ha suscitato l'opposizione delle parti sociali.

Tale posizione, in non rari casi, si è estrinsecata in atteggiamenti di astensione e/o di rifiuto dall'organizzazione degli interessi connessi al lavoro atipico, tollerato come strumento volto a soddisfare esigenze organizzative e produttive aziendali transitorie ed eccezionali.

La persistenza di tale impostazione ideologica, nel mondo sindacale, anche a fronte dei cambiamenti ineluttabili imposti dai sistemi di produzione

⁸¹ Autor D. H. (2009), *Studies of Labor Market Intermediation*, National Bureau of Economic Research, p. 15ss.

⁸² Kalleberg A. (2000), *Non-standard employment relations: part-time, temporary and contract work*, in *Annual Review of Sociology*, n. 26, pp. 341–365.

post-fordista, si è tradotta in un atteggiamento ambivalente, che avrebbe rappresentato per molto tempo un ostacolo alla costruzione di una risposta di tutela adeguata per il governo del lavoro flessibile, inteso *a contrario* nelle sue possibili declinazioni divergenti dal tipo, in particolare il lavoro interinale⁽⁸³⁾. È sintomatica, in questo senso, la circostanza che, salvo alcuni casi, come l'Italia e la Francia, gli interessi specifici della categoria dei lavoratori somministrati non sono stati convogliati in forme di rappresentanza autonome⁽⁸⁴⁾.

Nella fase primigenia del processo di istituzionalizzazione del lavoro tramite agenzia, pur con le relative peculiarità, gli impianti regolatori sono contrassegnati dalla finalità di evitare l'abuso speculativo della prestazione altrui, valorizzando il ruolo datoriale dell'operatore come soggetto che assume un rischio economico e una specifica responsabilità nei confronti di manodopera eterodiretta.

Dalla prospettiva dell'impatto nell'organizzazione di impresa, la capacità di intervento degli operatori viene limitata a risultati di breve-medio periodo, in qualche modo alimentando l'idea della precarizzazione di tale categoria di lavoratori, proiettata verso una prospettiva occupazionale transitoria, a fronte, per lo più, di esigenze di flessibilità numerica ("*buffer function*"), di sostituzione di lavoratori assenti, di svolgimento di incarichi particolari, di durata limitata, o di natura particolare, come nel caso dei lavoratori stagionali⁽⁸⁵⁾.

Per questo motivo, la somministrazione di manodopera viene originariamente ricondotta, seppur in maniera impropria, sotto l'insegna del lavoro temporaneo, in ragione della natura intermittente della prestazione altrui "ceduta" all'impresa utilizzatrice, che, in antitesi al lavoro permanente cd. standard, col tempo avrebbe rappresentato un'eredità del contratto di rapporto di lavoro interinale rispetto alla sua ambigua assimilazione al contratto a tempo determinato.

Il percorso evolutivo tracciato sin d'ora si riscontra nell'esperienza dei Paesi Bassi, dove la prima legge sul lavoro temporaneo del 1965 (*Wet op het terbeschikking stellen van arbeidskrachten*) si colloca sullo sfondo di un più ampio processo di riforma mirato a garantire maggiori margini di flessibilità

⁸³ Burgess J., Cornell J., Winterton J. (2013), *Vulnerable Workers precarious Work and the role of trade Unions*, in *The International Journal of Human resources Management*, Vo. 24, n. 22, pp. 4083-4093.

⁸⁴ European foundation for the improvement of living and Working Conditions (2008), *Temporary Agency Work and Collective Bargaining in the EU*, Dublin.

⁸⁵ A. Goudswaard, de leede J., *cit.*

numerica nelle organizzazioni, sotto il profilo del potere dispositivo della prestazione e dell'orario lavorativo.

In questo contesto, il legislatore, con la legge del 1965, abdica alla logica di intervento pubblico e di controllo dell'economia, consacrato dal monopolio dei servizi pubblici per l'impiego nell'intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro, e reagisce alla progressiva diffusione illegale di operatori privati scegliendo di normarne le attività e di perimetrarne i limiti di azione (⁸⁶).

Infatti, la riforma si ispira ad una logica restrittiva, circoscrivendo il ricorso al personale interinale alla sussistenza di ragioni oggettive e temporanee, come nell'ipotesi di sostituzione di lavoratori assenti e per lo svolgimento di attività stagionali.

La persistente diffidenza nei confronti delle agenzie private conduce, inoltre, almeno formalmente, ad una netta divisione degli ambiti di intervento assegnati agli operatori privati da un lato, e ai centri pubblici per l'impiego dall'altro, con il riconoscimento della competenza esclusiva a questi ultimi rispetto al *placement* di determinate categorie di lavoratori. Tuttavia, tale impostazione dicotomica avrebbe ceduto il passo ad una logica di inclusione e complementarietà, incoraggiata dallo stesso servizio pubblico negli anni '70, con l'innalzamento dei tassi di disoccupazione, come testimoniato dall'istituzione dell'agenzia privata STAR, nel 1978, sotto l'egida dei centri pubblici per l'impiego, per l'inserimento dei disoccupati nel mercato del lavoro.

Ciò nondimeno, nel 1965 vengono poste le basi per lo sviluppo successivo dello Statuto dei lavoratori interinali, con la previsione, nello specifico, il divieto di ricorrere alla somministrazione per la sostituzione di lavoratori in sciopero, il principio della responsabilità solidale dell'utilizzatore e dell'agenzia rispetto agli obblighi retributivi nei confronti dei lavoratori interinali, e il principio di parità di trattamento.

Nello stesso periodo, l'esperienza danese rappresenta, invece, un caso a sé stante. Qui il diverso processo di istituzionalizzazione del lavoro tramite agenzia si deve, in parte, alle caratteristiche peculiari del mercato del lavoro nei Paesi nordici, che si distinguono per l'esistenza di un modello di *governance* liberale ove la maggiore flessibilità, legata, tra l'altro, ad uno scarso intervento dello Stato in favore di un più ampio spazio riservato alle

⁸⁶ Visser J., Hemerijck, A. C. (1997), *A "Dutch Miracle": Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press, Amsterdam.

parti sociali nei processi regolatori, è storicamente compensata da un forte e strutturato sistema di *welfare* pubblico (⁸⁷).

In Danimarca non era, infatti, previsto un divieto formale di fornitura di manodopera da parte degli operatori privati. Tuttavia, negli anni '60, nel solco del progetto di riforma dei servizi pubblici per l'impiego, fu sollevata la necessità di regolamentarne l'attività, lasciando al soggetto pubblico il sostanziale controllo dei processi di incontro tra domanda ed offerta di lavoro.

La riforma danese del 1968, successivamente incorporata nella l. del 1970 sull'Assicurazione per la Disoccupazione e lo Scambio Occupazionale, adotta, dunque, un approccio restrittivo. Se da un lato non viene introdotto alcun regime autorizzatorio, dall'altro è escluso che il contratto di lavoro tra l'agenzia e il lavoratore interinale possa superare la durata di tre mesi, salva l'ipotesi in cui non sia stato concluso a tempo indeterminato, soggetto alle stesse regole di un contratto di lavoro di diritto comune. Un secondo limite riguarda gli ambiti di intervento di tali operatori, circoscritti ai soli settori del commercio e delle funzioni amministrative.

Nei due Paesi in cui si avvia, a livello europeo, il processo di legalizzazione dell'attività di fornitura di prestazioni lavorative altrui, seppur con le differenze dianzi individuate, è possibile, dunque, cogliere un elemento accomunante: la scelta del potere pubblico di riservarsi, in via più o meno esclusiva, la funzione di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro, in una fase di cambiamenti profondi dei sistemi economici e produttivi, persino nell'ordinamento danese, storicamente caratterizzato da una tradizione di impronta liberale.

Sebbene finalizzata alla protezione dei lavoratori dai rischi di precarizzazione e sfruttamento da parte degli intermediari privati, la previsione di limiti restrittivi all'attività delle agenzie ne impedisce in una prima fase lo sviluppo come soggetti imprenditoriali, alimentando, anzi, proprio quell'effetto non desiderato: il ricorso, da parte delle aziende, per periodi brevi e per lo svolgimento di funzioni non strategiche per il core business imprenditoriale, a manodopera interinale, destinata ad essere relegata nelle strutture periferiche delle organizzazioni e, di conseguenza, in una posizione di subalternità, contrattuale e psicologica, rispetto ai dipendenti diretti delle aziende utilizzatrici.

1.1 Gli anni della crisi economica.

⁸⁷ Due J. M., Jensen C.S. (1994), *The survival of the Danish Model. A historical Sociological Analysis of the Danish System of Collective Bargaining*, DJOF Publishing, Copenhagen.

L'accelerarsi dei processi di trasformazione dei sistemi produttivi a partire dagli anni '70, e la transizione dall'economia manifatturiera a quella dei servizi, evidenziano le criticità innescate dalle strutture verticalizzate tipiche dei modelli organizzativi di stampo fordista, caratterizzati da un basso tasso di mobilità del personale e da un certo grado di rigidità, che si riflette non solo all'esterno, ma anche all'interno dell'impresa, sul piano funzionale, a causa della difficile adattabilità dei lavoratori ai costanti cambiamenti imposti dal mercato.

La scarsità di manodopera specializzata mette in luce le inefficienze del sistema pubblico di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro, depotenziato, successivamente, dai tagli alla spesa pubblica in Europa imposti dalla crisi petrolifera del '70. La conseguente necessità di innalzare i livelli occupazionali contribuisce ad esaltare il contributo delle agenzie private alla costruzione di un mercato del lavoro più efficiente, da un lato migliorando, in termini di qualità del servizio e di velocità di risposta, il processo di *matching* tra domanda ed offerta di manodopera.

Proprio l'esigenza di ricreare le condizioni per la ripresa economica e stimolare gli investimenti incide, in questi anni, sul posizionamento delle agenzie per il lavoro a livello sociale, conducendo, in particolare, sia il Governo sia le parti sociali ad una maggiore apertura verso il lavoro interinale, con l'avvio di un dialogo sul tema che avrebbe condotto alle successive riforme in materia ⁽⁸⁸⁾.

La contestuale accentuazione delle politiche di attivazione, in luogo dei regimi di tipo assistenziale, con l'obbligo per i soggetti beneficiari di misure di sostegno al reddito di partecipare a dei programmi formativi e di reinserimento nel mercato del lavoro, pena la decadenza dal beneficio, soprattutto nei sistemi tradizionalmente più garantisti, come quello danese, rappresenta un forte stimolo alla ricerca proattiva di nuove occasioni lavorative, rinvigorendo il ruolo, in tal senso, rivestito dagli operatori privati.

Nel contempo, le condizioni economiche in Europa sollecitano processi *de jure condendo*, traghettando una seconda fase di legalizzazione del lavoro interinale.

Nel 1972, in Germania, entra in vigore la normativa sulla fornitura di manodopera (*Arbeitnehmer uberlassungsgesetz*), che, in un'ottica restrittiva, accanto alla previsione di un regime autorizzatorio, sancisce il divieto di rinnovo del contratto e limita la durata delle missioni ad un periodo non superiore a tre mesi, fermo restando la stipula di un contratto di lavoro a tempo indeterminato tra l'agenzia e il lavoratore,

⁸⁸ Bas Koene, Jaap Paauwe and John Groenewegen, cit.

In Francia, invece, le prime forme di agenzie interinali si erano diffuse già verso la metà degli anni '50, nonostante l'esistenza di un regime proibizionista, ma di fatto tollerate nella misura in cui operavano in mancanza degli elementi idonei ad integrare la fattispecie del divieto di intermediazione, vale a dire l'intento fraudolento e l'esistenza di un pregiudizio al lavoratore.

Il lavoro tramite agenzia prende forma più che contro, ai margini della legge, e in concorrenza con i servizi pubblici per l'impiego, e l'esigenza di un quadro normativo viene invocata dagli operatori più grandi a fronte degli abusi crescenti nel mercato. Tuttavia, per la connotazione negativa attribuita a tali soggetti, al fine di contrastarne l'azione, viene creata nel 1967 l'Agenzia Nazionale per l'impiego (ANPE) (denominata Pôle Emploi a partire dal 2009)⁽⁸⁹⁾.

La legge del 1972, con cui veniva autorizzata l'attività di intermediazione da parte degli operatori privati in Francia, subordinava la liceità del contratto interinale alla sussistenza dei casi di legittimo ricorso, a seconda dell'attività dell'impresa utilizzatrice, cui si aggiungevano la previsione di limiti di durata massima del contratto e, diversamente dal modello tedesco, il divieto di assunzione di lavoratori somministrati a tempo indeterminato da parte dell'agenzia. Inoltre, ufficialmente almeno fino alla Loi Barloot del 2005, le agenzie per il lavoro sarebbero rimaste vincolate all'esclusività dell'oggetto sociale e al divieto di placement, rientrando nel monopolio del soggetto pubblico.

Sia nel caso francese, sia in quello tedesco, l'obiettivo perseguito dal legislatore tradisce la concezione ideologica nei confronti del lavoro intermediato, innescando analogamente a quanto registrato in altre esperienze europee, un impiego diffuso della manodopera interinale in chiave eccezionale e transitoria. La previsione dell'obbligatorietà di un contratto di lavoro a tempo indeterminato tra l'agenzia e il lavoratore, nel caso tedesco, non era sufficiente alla protezione dei percorsi occupazionali dei lavoratori interinali, a fronte dei rigidi divieti circa la durata e la continuità delle missioni presso la medesima azienda utilizzatrice, che, di fatto, prospettavano un iter lavorativo frammentato.

Nel 1973, anche in Belgio entra in vigore il regime autorizzatorio per lo svolgimento dell'attività di fornitura di manodopera da parte degli intermediari privati, mentre l'approccio, analogamente restrittivo, del modello norvegese, dopo l'approvazione della legge sulla tutela del lavoratore e dell'ambiente di

⁸⁹ Belkacem R., Kornig C. (2011), *La construction sociale du travail intérimaire : de ses origines aux États-Unis à son institutionnalisation en France*, in *Socio-Économie du Travail* n° 33, Économies et Sociétés, Vol. XLV/8, p. 1301-1327.

lavoro nel 1977, si esplica nel mantenimento di un divieto generale di ricorrere al lavoro tramite agenzia, ad eccezione di un numero limitato di agenzie autorizzate per la fornitura di particolari profili professionali.

Negli stessi anni, anche negli Paesi di matrice anglosassone si assiste all'intervento del legislatore in materia, con l'approvazione, nel 1973, nel Regno Unito di un regime autorizzatorio, implementato dal *Conduct of Employment Agencies* e dall'*Employment Business Regulation*, e di un'analogia normativa in Irlanda nel 1971.

Gli anni '80 vedono l'avvio di una seconda tornata nel processo di legalizzazione delle agenzie per il lavoro: in Austria viene approvata la prima regolamentazione in materia nel 1988 (*Arbeitskrafteüberlassungsgesetz*), e l'anno successivo in Portogallo con il decreto legge n. 358/1989.

In Belgio, nonostante la tradizionale avversione delle organizzazioni sindacali nei confronti del lavoro temporaneo, cui si associava l'effetto di incrementare spirali di precarietà nel mercato del lavoro, diversamente da quanto sperimentato in altri ordinamenti come, emblematicamente, almeno in una prima fase, quello tedesco, le organizzazioni sindacali optano, più che per una scelta di rifiuto *tout court*, per una strategia inclusiva, esercitando una forte pressione per il rafforzamento dei diritti dei lavoratori temporanei come via per preservare i diritti acquisiti dal personale stabilizzato nelle aziende.

I principi accolti dalla legge del 1987 sul lavoro tramite agenzia, infatti, quale effetto della mobilitazione sindacale, riconoscono al lavoratore assunto tramite agenzia lo *status* di lavoratore regolare, prevedono una limitazione delle missioni sul piano temporale, e prefigurano un sistema autorizzatorio per garantire la trasparenza degli operatori.

1.2.L'avvio dei processi di deregolamentazione delle normative europee.

Il progressivo aumento del numero di lavoratori somministrati in Europa, che, agli inizi degli anni '80, risulta duplicato rispetto al decennio precedente, induce a profonde riflessioni sull'impiego dei lavoratori interinali, per lo più associato ad un uso opportunistico per periodi transitori e/o per lo svolgimento di una specifica attività, comunque limitata nel tempo, in quanto tale disincentivante rispetto alla costruzione di percorsi di carriera nel lungo periodo.

Da un lato, si riconduce alle ambiguità della natura tripartita della fattispecie e, in particolare, alla titolarità formale del rapporto lavorativo in capo all'agenzia un ostacolo, per i lavoratori interinali, nella possibilità di

beneficiare di una serie di misure garantite ai soli dipendenti diretti ⁽⁹⁰⁾, tra cui l'accesso alle medesime opportunità formative e, in generale, di sviluppo di carriera.

Dall'altro, tuttavia, è possibile osservare che tale effetto sembra, in parte, ricollegabile alla stessa impostazione dei regimi posti a presidio del rapporto di lavoro tramite agenzia, diretti, come dianzi sottolineato, a limitare le assunzioni di personale interinale sia sotto il duplice profilo della durata delle missioni e, in alcuni casi, dei contratti, nonché dei settori di intervento.

Di fronte alla necessità di ricercare nuovi parametri di legittimazione a livello sociale, dal settore promano diverse sollecitazioni verso la valorizzazione delle potenzialità della somministrazione a supportare la crescita occupazionale in Europa, sullo sfondo di un più ampio processo di deregolamentazione dei mercati del lavoro che reca con sé una profonda destrutturazione del (rapporto) di lavoro cd. standard.

In particolare, sono frequenti i riferimenti alle implicazioni positive collegate a tale strumento di flessibilità, cui viene ricondotta la capacità di agevolare l'inserimento stabile delle persone nel mercato del lavoro (cd. *stepping stone effect*), attraverso il potenziamento del capitale umano sia in occasione delle diverse missioni, sia nell'ambito di specifiche sessioni formative ⁽⁹¹⁾.

Tuttavia, nella letteratura economica sugli intermediari del mercato del lavoro, tale effetto positivo non è misurabile a priori, ma sembra dipendente da una serie di variabili, come, ad esempio, le caratteristiche dei mercati del lavoro di riferimento ⁽⁹²⁾, ovvero l'andamento dei cicli economici ⁽⁹³⁾.

Tra gli ordinamenti caratterizzati dai livelli più alti in termini di numero di lavoratori interinali, nei Paesi Bassi, ad esempio, ricerche empiriche registrano un effetto positivo nelle transizioni occupazionali, considerato il lasso di tempo intercorrente dal momento della disoccupazione e della ricerca di un nuovo lavoro, sebbene non sempre tale forma contrattuale venga associata a

⁹⁰ Fu H., cit., pp. 1-11.

⁹¹ Autor D. (2001), *Why do temporary help firms provide free general skills training?*, in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 11, n. 4, pp. 140–1448.

⁹² Ichino A., Mealli F., Nannicini T. (2008), *From temporary help jobs to permanent employment: what can we learn from matching estimators and their sensitivity?*, in *Journal of Applied Econometrics*, Vol. 23, n. 3, pp. 305–327.

⁹³ Bailey D., De Ruyter A. (2015), *Bridges or Traps? Employment Precariousness, temporary Agency work and the labour Market Status of MG rover Workers four years after Plant closure*, in Fu h. (edited by), *Temporary Agency Work and Globalisation*, Gower, 2015, p. 63.

situazioni occupazionali di qualità, tenuto conto della stabilità del lavoro e del numero di ore lavorate (⁹⁴).

Nel contempo, almeno nei Paesi più performanti ove il processo di istituzionalizzazione dell'attività delle agenzie interinali vive una fase di maggiore maturità, si pongono le basi per la strutturazione di una vera e propria industria, con un'espansione, a livello territoriale e di settore, da parte principalmente delle agenzie di maggiori dimensioni.

A stimolare il successivo sviluppo del settore contribuiscono gli interventi delle istituzioni comunitarie in materia di politiche del lavoro a partire dalla prima metà degli anni '90, che fondano i presupposti per le stagioni riformiste avvicendatesi negli anni successivi in Europa nel segno della flessibilità. Tali sviluppi si snodano sulla consapevolezza che i livelli di disoccupazione non sono solo espressione dello scarto tra domanda ed offerta di lavoro di natura transitoria, bensì il risultato di modifiche strutturali rilevanti sui sistemi produttivi.

In particolare, nel Libro Bianco del 1993 sulla “Crescita, Competitività e Lavoro” (cd. “Rapporto Delors”), la Commissione Europea delinea una serie di ambiti di intervento finalizzati al contrasto alla disoccupazione strutturale, ricollegata all'incapacità di stimolare gli investimenti, e di alimentare la creazione di lavori, a fronte di una progressiva crescita dal lato dell'offerta.

In questa prospettiva, viene prefigurata la necessità di una riforma complessiva del mercato del lavoro, nella direzione di attenuarne le rigidità e di consentire un più efficace allineamento dell'offerta di lavoro alle esigenze della domanda. Tra le diverse misure proiettate a tale scopo, ne costituisce il corollario, altresì, la negoziazione di un migliore “*equilibrio in tema di tutela sociale fra lavoratori permanenti e lavoratori a tempo determinato, in modo che sia le imprese che i lavoratori possano scegliere il modello di lavoro preferito*”.

A livello internazionale, la necessità di meccanismi efficienti di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro viene invocata, ad esempio, dalla Strategia per il Lavoro, lanciata nel 1996 dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico che, nel sottolineare l'esigenza di adeguare le regole del mercato del lavoro alle nuove sfide del progresso tecnologico e dall'evoluzione demografica, pone l'accento sulle politiche di attivazione, e, quindi, sull'effettività delle politiche formative e delle attività

⁹⁴ Jahn E. J., Rosholm M. (2010), *Looking Beyond the Bridge: How Temporary Agency Employment Affects Labor Market Outcomes*, IZA Discussion Papers 4973, Institute for the Study of Labor; Visser J., Hemerijck A. (1997). *'A Dutch Miracle': Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam University Press.

collaterali, come la fase di profiling e di ricerca del lavoro, strumentali alla ricollocazione.

Tali sollecitazioni fanno emergere l'importanza di una rete di operatori specializzati in grado di garantire l'evasione di una richiesta occupazionale, colmando l'asimmetria informativa esistente dal lato della domanda e dell'offerta.

La persistenza di alti livelli di disoccupazione in Europa spingono le stesse parti sociali, anche nei Paesi ove risultavano maggiormente ancorati ad una posizione di chiusura verso il lavoro interinale, ad aprirsi verso prospettive di regolazione alternative, contribuendo al processo di accettazione a livello sociale del ruolo incarnato dalle agenzie per il lavoro. In tal senso, si è detto che, nelle diverse fasi storiche, il livello dell'azione sindacale intrapresa, verso tali forme di lavoro atipico, può essere considerato un indice del grado di sviluppo della stessa somministrazione di manodopera⁽⁹⁵⁾.

Ad esempio, in Germania, nel 1996, la Confederazione dei sindacati tedeschi, Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB), espunge dal suo programma la proposta di reintroduzione del divieto della somministrazione in favore di un'azione, piuttosto, di governo dei cambiamenti in atto.

Un esempio tipico, per converso, di un'azione di tipo inclusivo è quello svedese, caratterizzato da un sistema di autoregolazione che poggia sulla contrattazione. Proprio dalla centralità della contrattazione, l'associazione rappresentativa delle agenzie interinali ha tratto la propria legittimazione e il riconoscimento degli operatori privati come datori di lavoro "normali"⁽⁹⁶⁾. Anzi, una prima forma embrionale di disciplina del lavoro interinale viene introdotta dal contratto collettivo del 1988, prima della legalizzazione della fattispecie avvenuta nel 1993, con un'impronta marcatamente liberale (contro la tradizione di un massiccio intervento pubblico nel mercato del lavoro). Infatti la riforma individua, quali principi fondamentali, il divieto di versamento di un compenso da parte del lavoratore all'agenzia, il divieto, per l'utilizzatore, di impiegare uno stesso lavoratore, precedentemente assunto con contratto diretto, tramite agenzia prima che siano decorsi sei mesi dalla cessazione del rapporto, mentre, per altro verso, non viene contemplato alcun limite di durata massima del contratto di lavoro, né della missione presso il singolo utilizzatore, rimettendo al mercato la selezione degli operatori inaffidabili.

⁹⁵ Pulignano V., Doerflinger N.(2013), *A head with two tales: trade unions'influence on temporary agency work In Belgian and German workplaces*, in *The International Journal of Human resources Management*, Vol. 24, n. 22, pp. 4149-4165.

⁹⁶ Ronnmar M. (2010), *The regulation of Temporary Agency Work in Sweden and the Impact of the (2008/104/EC) Directive*, in *European Labour Law Journal*, Vol. 1, n. 3, p. 422-429.

Su questo sfondo, prendono, dunque corpo diversi iter di de-regolazione nei vari ordinamenti europei che investono, inevitabilmente, anche la disciplina del lavoro tramite agenzia.

La riforma tedesca del 1994 estende, così, la durata massima del periodo di missione fino a sei mesi, muovendo dall'inadeguatezza del regime previgente, che, invero, non consentiva neanche un proficuo utilizzo della somministrazione, neanche, ad esempio, per la sostituzione di personale assente, qualora ve ne fosse stata la necessità per un periodo superiore a tre mesi. Per altro verso, un intervento successivo del legislatore nel 1997 avrebbe consentito, inoltre, alle agenzie di assumere i lavoratori interinali anche su base temporanea, in caso di primo contratto tra il lavoratore e il "cedente", per una durata complessiva non superiore a 24 mesi, mentre la durata massima del periodo di missione presso il medesimo utilizzatore viene estesa a 12 mesi.

Nei Paesi Bassi viene siglato nel 1995 il primo contratto collettivo di settore, il *Wassenaar Agreement*, che stabilisce, tra le varie misure, il diritto di continuità occupazionale e all'assicurazione pensionistica decorsi 24 mesi di servizio. Soprattutto, l'accordo rappresenta un benchmark sulla sicurezza occupazionale dei lavoratori interinali con l'introduzione di un diritto alla stabilizzazione dopo 4 rinnovi consecutivi o 24 mesi di servizio⁽⁹⁷⁾. Nel 1998, con il *Waadi Act* viene abolito il regime autoirizzatorio, salva la riserva dello Stato a ripristinarlo in funzione della tutela di interessi generali. Tuttavia, permane il controllo finanziario e "di qualità" dell'Associazione datoriale rappresentativa delle agenzie per il lavoro olandesi, a garanzia dell'affidabilità degli operatori iscritti. Nel contempo, viene sancito il principio di parità di trattamento rispetto ai dipendenti diretti esercenti le medesime mansioni, fatta salva la possibilità per il contratto collettivo di contemplare delle deroghe, e rafforzato l'obbligo informativo nei confronti dei lavoratori somministrati in materia di rischi alla salute e sicurezza connessi allo svolgimento delle mansioni.

Sotto questo profilo, peraltro, la normativa olandese recepisce quanto sancito dalla direttiva Direttiva europea n. 91/383/CE, che può essere considerato il primo intervento del legislatore comunitario in materia di somministrazione di lavoro, antecedente rispetto alla previsione del principio di parità di trattamento, seppure limitatamente all'obbligo, per gli Stati Membri, di garantire l'eliminazione di forme discriminatorie tra dipendenti diretti e lavoratori interinali sul piano della protezione dai rischi alla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro.

⁹⁷ Visser, J., and Hemerijck, A. (1997), cit.

Si tratta, invero, di un punto nevralgico, su cui le istituzioni comunitarie pongono l'accento a più riprese, estendendo l'operatività dell'art. 3 della Carta Sociale Europea 1996 sul diritto a tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro a tutti i lavoratori a prescindere dalla tipologia contrattuale, con l'obbligo di adottare le misure necessarie per trasmettere ai lavoratori non permanenti le informazioni e la formazione adeguate, in funzione della natura del lavoro assegnato, nell'ottica di una più generale tutela da comportamenti discriminatori ⁽⁹⁸⁾.

Nel 1997, la legge olandese sulla flessibilità, da un lato, amplia i margini di impiego dei lavoratori interinali, estendendo la durata delle missioni fino a tre anni, ma nel contempo compensa tali innovazioni con una maggiore sicurezza attraverso i diritti alla stabilizzazione, mediante la previsione, in particolare, della conversione del rapporto a tempo indeterminato dopo tre rinnovi consecutivi del medesimo contratto.

In Francia, la disciplina sulla somministrazione di manodopera si iscrive in un contesto regolatorio più ampio, incentrato sul rafforzamento dell'occupabilità, della riqualificazione professionale, sulla necessità di predisporre un quadro normativo funzionale all'agevolazione delle transizioni occupazionali delle persone ⁽⁹⁹⁾. In questo senso, si sottolinea il ruolo delle agenzie per il lavoro nell'adattare la manodopera ai bisogni del mercato, in particolare per quei settori o profili maggiormente interessati dagli effetti dell'evoluzione tecnologica, in cui è richiesto un più corposo processo di riqualificazione.

Ne è derivato un allentamento delle condizioni di ricorso al lavoro interinale e la creazione di un vero e proprio statuto del lavoratore interinale all'esito di diverse negoziazioni collettive, nel 1985, poi nel 1986 e infine nel 1990, successivamente recepite anche dal legislatore.

In questi anni, un punto di forza delle agenzie per il lavoro è rappresentato dall'integrazione degli operatori privati, sempre più specializzati nell'attività di intermediazione e di ricerca e selezione del personale, con i servizi pubblici per l'impiego, per implementare le dinamiche di incontro tra domanda ed offerta di manodopera sul mercato, fino al primo accordo di partenariato nel 1994. Tale accordo, in particolare, prefigura la condivisione dell'expertise delle agenzie e del soggetto pubblico per la selezione del personale, nonché degli interventi formativi per le persone destinate ad una missione, e l'adozione di un'azione congiunta per l'inserimento nel mercato del lavoro di

⁹⁸ Commissione Europea dei Diritti Sociali (2009), *Conclusioni XIX-2*.

⁹⁹ Belkacem R., Kornig C. (2011), cit.

categorie particolarmente svantaggiate, in particolare persone con disabilità, giovani, e disoccupati a lungo termine.

Lo sviluppo di un mercato concorrenziale tra l'agenzia nazionale per il pubblico impiego e le agenzie interinali da un lato, e tra gli operatori privati di piccole e grandi dimensioni contribuisce ad innalzare la qualità del settore, stimolando un atteggiamento di favore da parte dello stesso legislatore.

Negli anni novanta si apre, inoltre, una terza fase nel processo di legalizzazione della somministrazione in Europa, con l'approvazione della relativa disciplina, in particolare, in Lussemburgo e in Spagna nel 1994, e in Italia nel 1997.

In Danimarca, le restrizioni vigenti fino agli anni '90 avevano di fatto ridotto notevolmente le possibilità di intervento delle agenzie interinali, che invece, si vedono riconosciuti maggiori margini di azione attraverso l'espansione dei settori di intervento, ma controbilanciati dalla previsione del divieto di pagamento di un corrispettivo da parte del lavoratore, in seguito incorporato nel codice di condotta dell'Associazione di categoria (¹⁰⁰).

2. La fase di normalizzazione delle agenzie interinali. Dal lavoro interinale ai servizi per il lavoro.

Alla luce della crescita e dello sviluppo della somministrazione in Europa, anche a livello internazionale viene riconosciuta l'importanza di un maggiore flessibilità nel mercato del lavoro, realizzata anche attraverso il ruolo delle agenzie private, non solo nell'ottica della tutela dei lavoratori, ma anche per ridurre la concorrenza sleale degli operatori in un mercato non regolamentato (¹⁰¹).

Con la Convenzione n. 181/1997, seguita dalla Raccomandazione n. 188/2000, la Convenzione Internazionale del Lavoro individua alcuni parametri generali per la regolazione delle attività e dei rapporti di lavoro con le agenzie interinali. Il principio della gratuità dei servizi di *placement* viene mantenuto come standard a tutela dei lavoratori, ma con la previsione di alcune eccezioni in presenza di determinate ragioni giustificatrici. L'art. 7 della Convenzione, inoltre, ribadisce il divieto di versamento di un compenso da parte dei lavoratori, salvo alcuni casi specifici o per lo svolgimento di particolari servizi.

¹⁰⁰ Eklund R., *Temporary Employment Agencies in the Nordic Countries*, in *Scandinavian Studies in Law*, n. 43, pp. 311–333.

¹⁰¹ International Labour Organisation (2009) *Private Employment Agencies, temporary agency workers and their contribution to the labour market*, Geneve, International Labour Office, pp.5ss.

La Convenzione del 1997 segna un importante cambiamento di prospettiva dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro che, tuttavia, come sottolineato dalla stessa Organizzazione, non si dirige in un'ottica di liberalizzazione dell'attività delle agenzie, (diversamente dagli interventi successivi della Comunità Europea), ma intende realizzare un contemperamento di interessi tra il rafforzamento del ruolo degli intermediari privati, in un periodo segnato dalla ristrutturazione dei mercati nazionali e dallo smantellamento dei servizi pubblici per l'impiego, e la necessità di individuare dei principi minimi di tutela dei lavoratori atipici (¹⁰²).

Del resto, il processo di maturazione delle agenzie, accompagnato dalle diverse fasi di riforma, almeno negli ordinamenti con una tradizione del settore più risalente, aveva visto lo sviluppo degli operatori attraverso economie di scala e strategie di internazionalizzazione, variamente integrate dalla tendenza alla diversificazione, che aveva recato con sé l'assunzione di personale sempre più qualificato, l'aumento dei servizi HR, la personalizzazione delle formule dei contratti commerciali. Strategie influenzate dalla natura del business aziendale, ancorato alle caratteristiche dei mercati del lavoro di riferimento e dei sistemi regolatori nazionali (¹⁰³).

L'elemento chiave di tale strategia di internazionalizzazione è stata rappresentata, in molti Paesi, dall'acquisizione di realtà societarie locali, preservandone il *brand* esistente, al fine di mantenerne l'identità culturale e beneficiare della relativa credibilità nella comunità di riferimento, presso le aziende clienti. Infatti, in molti casi le agenzie per il lavoro strutturate sono caratterizzate da un modello organizzativo decentrato, rispondente ai diversi bisogni dei clienti, e accompagnato da un approccio *multi-branding* che tiene conto delle differenziazioni locali (¹⁰⁴).

Ne è derivato un regime dal "carattere transnazionale frammentato"(¹⁰⁵), con la diffusione di sedi operanti in una varietà di contesti istituzionali, connesse da un livello di integrazione e coordinamento rispetto alla sede centrale tendenzialmente basso, il cui core business (vale a dire il matching tra domanda ed offerta) risulta fortemente radicato a livello territoriale, richiedendo la presenza locale e capillare delle filiali, per garantire la prossimità alla clientela, dal lato dei lavoratori e delle aziende.

¹⁰² Countouris N., Deakin S., Freedland M., Koukiadaki A., Prassl J. (2016), *Report on Temporary Employment Agencies*, International Labour Organisation, Geneva.

¹⁰³ Coe M. N., Ward K. (2011), *Variegated global expansion: Internationalization strategies in the temporary staffing industry*, in *Geoforum*, n. 42, pp. 61–70.

¹⁰⁴ Enright B., Pemberton S. (2016), *Strategies and Tactics for local market making in the Temporary Staffing Industry*, in *Geoforum* 74, pp. 9-18.

¹⁰⁵ Coe, cit.

Con l'espansione e la crescita dell'industria della somministrazione, il corrispondente aumento del numero dei lavoratori interinali fa riemergere la questione, mai sopita, della qualità del lavoro prestato attraverso tale tipologia contrattuale, associata all'impiego di profili bassi nell'ottica della compressione dei costi interni di struttura.

Peculiare è, ad esempio, il caso del Regno Unito, ove l'impiego di manodopera interinale con scarse competenze nel settore del pubblico impiego viene correlata alla progressiva riduzione degli effettivi, più specializzati, nell'ambito dei tagli alla spesa pubblica (¹⁰⁶). Un altro problema è rappresentato, soprattutto nei Paesi con regimi protettivi del lavoro particolarmente tutelanti, dalla necessità di arginare un impiego massiccio della somministrazione per eludere le responsabilità datoriali da parte delle aziende utilizzatrici. A questo proposito, in Svezia, nel 2010, la contrattazione collettiva ruota intorno alla questione di evitare un ricorso alla somministrazione di lavoro per evitare le conseguenze in caso di cessazione del rapporto di lavoro per ragioni oggettive (¹⁰⁷).

Da un'analisi comparata, svolta in diversi Paesi europei, emerge, ad esempio, che il lavoro in somministrazione è stato più utilizzato nei Paesi con una legislazione caratterizzata da un maggior grado di tutela nei confronti dei lavoratori assunti a tempo indeterminato (¹⁰⁸). In questi paesi, infatti, il timore di irrigidire la struttura del costo del lavoro ha favorito il ricorso a nuove forme di impiego della manodopera tali da garantire alle aziende maggiori margini di flessibilità.

In ogni caso l'enfasi posta sulla funzione positiva assoluta dalle agenzie per il lavoro nel mercato, come operatori specializzati nell'intermediazione tra domanda ed offerta di manodopera e nella ricollocazione, conduce a nuove aperture, con la previsione, ad esempio, da parte della riforma belga, della possibilità, per le agenzie, di assumere persone disoccupate di lunga durata con contratto di lavoro a tempo indeterminato. Invece, nel 2002, in Danimarca viene imposto un obbligo informativo in capo ai servizi pubblici per l'impiego di trasmettere periodicamente una lista delle persone in cerca di un'occupazione.

Nel contempo, l'allargamento dell'Unione europea da 15 a 25 Paesi stimola un processo di avvicinamento dei regimi propri dei Paesi di "ultima generazione", e si assiste, in questo periodo, alla legalizzazione della fornitura

¹⁰⁶ Forde C. (2005), *Agency Work in Britain: Character, Consequences and Regulation*, in *British Journal of Industrial Relations*, n. 43, 2, pp. 249-271.

¹⁰⁷ Ronnmar M. (2010), cit.

¹⁰⁸ Dunnewijk T. 2001, cit.

di prestazioni altrui nel 2001 in Finlandia, Ungheria e in Slovacchia, seguiti nel 2003 dalla Slovenia, dalla Polonia, e dalla Romania, e infine, nel 2004, dalla Repubblica Ceca e a Malta

2.1 La strategia Europea per l'occupazione.

L'evoluzione della somministrazione di manodopera in Europa, alla fine degli anni '90, si svolge sotto l'influenza delle dottrine sulla *flexicurity*, quale paradigma teorico con l'ambizione programmatica di delineare un impianto di policy – transitato nella Strategia Europea dell'occupazione - basato su un equilibrio tra la flessibilità del mercato del lavoro e dell'organizzazione aziendale, nel duplice senso della flessibilità numerica (di modifica del numero degli occupati in azienda) e funzionale (di adattamento delle mansioni assegnate ai lavoratori) e la sicurezza occupazionale.

Questa impostazione trascende il paradigma economico neo-classico incentrato sulla sola flessibilità, integrando tale obiettivo con quello della sicurezza, ma, su questo secondo versante, con un focus sulla sicurezza occupazionale (consistente nel mantenere o trovare una nuova occupazione potenziando il capitale umano e attraverso un buon funzionamento delle istituzioni del mercato del lavoro) e reddituale piuttosto che sulla conservazione dell'occupazione.

In tal senso, la *flexicurity* viene definita come strategia “*post deregulation*”⁽¹⁰⁹⁾, incentrata su un processo di ri-regolazione in funzione di un mercato cambiato, che pone al centro le politiche occupazionali come funzionali all'incremento della produttività e della competitività, con una sincronizzazione delle politiche economiche e sociali. Tale strategia viene recepita a livello comunitario⁽¹¹⁰⁾ con valenza programmatica e declinata nella proposta di una serie di soluzioni suscettibili di essere variamente integrate e attuate dai singoli Stati membri a seconda delle diverse tradizioni, priorità e possibilità definite a livello nazionale.

¹⁰⁹ Klosse S. (2003), *Flexibility and Security: a feasible combination*, in *European Journal for social security*, Vol. 5, n. 3, pp. 191-213.

¹¹⁰ La strategia della *flexicurity* viene richiamata diffusamente a più riprese dalle istituzioni comunitarie, come caposaldo per la realizzazione delle politiche europee in materia lavoristica, a partire dai principi comuni sulla *flexicurity* del Consiglio Europeo 5 dicembre 2007, seguiti dal report e dalla risoluzione sulla *flexicurity* del Parlamento europeo 29 novembre 2007, fino all'analisi congiunta sul mercato del lavoro e sulla *flexicurity* presentata dalle parti sociali il 18 ottobre 2007, alla comunicazione sulla *flexicurity* della Commissione europea del 27 giugno 2007. Viene citata anche dal Libro verde sulla modernizzazione del mercato del lavoro del 22 novembre 2006 (ruolo delle riforme del lavoro nel promuovere la crescita e l'occupazione), e nelle linee guida sulle politiche occupazionali ed economiche riconducibili alla strategia Europa 2020.

In particolare, con il lancio della Strategia europea per l'Occupazione, viene prefissato l'obiettivo di creare più posti di lavoro e impieghi più qualificati in ambito comunitario, implementando l'adattabilità delle imprese e dei lavoratori in funzione dei mutamenti costanti del sistema produttivo. La Commissione europea, nella sua comunicazione sulla *flexicurity*, individua quattro principi di *policy* per il perseguimento di tale finalità: l'incremento di formule contrattuali flessibili, con una diversa modulazione anche dei tempi di lavoro, per far fronte alle disfunzioni dei mercati eccessivamente rigidi⁽¹¹¹⁾; la necessità di politiche attive efficienti, idonee a favorire le transizioni da un'occupazione ad un'altra, e di un sistema di apprendimento continuo, corredato da un sistema di sicurezza sociale tale da favorire la mobilità⁽¹¹²⁾.

La centralità dell'idea di adattabilità si intreccia con l'esigenza, richiamata dal Libro Verde del 1997 sulla partnership per una nuova organizzazione del lavoro, di ridurre i rischi di vulnerabilità ed esclusione dei lavoratori, preservando un livello adeguato di integrazione sociale, mediante la garanzia di una maggiore sicurezza occupazionale, intesa come possibilità di (re)inserimento nel mercato del lavoro nelle varie fasi di discontinuità lavorativa; esigenza che si pone con particolare riguardo alle categorie più svantaggiate più svantaggiate e al rischio di esclusione dal mercato del lavoro⁽¹¹³⁾.

Alcuni studi hanno cercato di indagare il contributo apportato dalle agenzie per il lavoro nel raggiungimento degli obiettivi di policy riconducibili al paradigma della flessibilità, vista la peculiare morfologia triangolare del rapporto in somministrazione, che ha il potenziale vantaggio di distribuire un grado di flessibilità e sicurezza in maniera ottimale tra le tre parti, piuttosto che tra due soggetti, come avviene nel contratto di lavoro cd. standard⁽¹¹⁴⁾.

Le politiche del lavoro sviluppatasi in ambito comunitario hanno, dunque contribuito ad alimentare il processo di legittimazione sociale delle agenzie per il lavoro, esigendo che la deregolamentazione in chiave di flessibilità, a livello nazionale, fosse accompagnata dall'implementazione di sistemi idonei a garantire, da un lato, la sicurezza reddituale delle persone nei periodi di

¹¹¹ Commissione europea (2006), *Green Paper: Modernising Labour Law to meet the challenges of the 21st Century*, Bruxelles, p. 8.

¹¹² Commissione europea (1998), *Le Linee guida per l'occupazione: la Risoluzione del Consiglio del 15 dicembre 1997*, Lussemburgo.

¹¹³ Wilthagen T, Rogowski (2002), *Legal Regulation of Transitional Labour Markets*, in Schmid G., Gazier B., *The Dynamics of full Employment: Social integration through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, pp. 233-273

¹¹⁴ Dekker R, Wilthagen T., *Temporary Agency Work and the Pathways to Flexicurity*, in Koene B, Garsten C. Galais N. (Edited by), *Management and Organization of Temporary Agency Work* Routledge, London, 2014, pp. 43ss.

inoccupazione e disoccupazione, ma anche un continuo adattamento delle competenze volto a scongiurare l'esclusione dal mercato del lavoro.

Il nuovo paradigma ha l'effetto, infatti, di virare l'attenzione dalla desiderabilità o meno delle agenzie interinali, e dell'idea stessa del lavoro intermediato, al riconoscimento della ruolo positivo di tali operatori, nell'agevolare l'accesso al lavoro dei disoccupati e dei gruppi più vulnerabili, e nel colmare il gap tra domanda ed offerta di manodopera dal punto di vista quantitativo e qualitativo.

In questa prospettiva, in particolare, l'agenzia per il lavoro, nella sua veste datoriale, ha la possibilità di compensare la minore sicurezza del lavoro, normalmente sperimentata dai lavoratori somministrati, implementando la sicurezza occupazionale attraverso l'assegnazione di nuove missioni presso diverse aziende utilizzatrici, e alternando, tra una missione e l'altra, periodi di formazione. Nello stesso tempo, consente alle aziende di fruire di maggiori margini di flessibilità e di riduzione di costi interni, permettendo di focalizzarsi sul core business e beneficiando, nello stesso tempo di una struttura organizzativa snella e facilmente adattabile.

Il coinvolgimento delle agenzie nella gestione dei processi di transizione da un'occupazione ad un'altra, nell'esperienza dei Paesi europei, ha comportato, talvolta, l'istituzionalizzazione del loro ruolo nel più ampio quadro dei sistemi di sicurezza sociale a livello settoriale, regionale, nazionale, e per specifici gruppi target ⁽¹¹⁵⁾. In altri casi, invece, l'accento è stato posto sugli interventi formativi organizzati e finanziati nell'ambito del settore, con la previsione di specifici diritti correlati allo status di lavoratore somministrato e calibrati sulle specifiche esigenze di tale categoria, mediante l'impiego di fondi *ad hoc*, ad integrazione di misure di sostegno al reddito, come nell'esperienza francese ed italiana.

In questo contesto, si diffonde l'idea che la somministrazione costituisca uno strumento cd. di "flessibilità buona", implementata soprattutto nella letteratura sugli intermediari del mercato del lavoro, che sottolinea il contributo delle agenzie nell'esercizio della funzione di intermediazione per far fronte alla richiesta di manodopera diversificata, su un mercato che vede le aziende sempre più optare per l'esternalizzazione delle funzioni operative di gestione delle risorse umane ad operatori specializzati.

Alle agenzie per il lavoro viene, dunque, ricondotto il ruolo di facilitare lo scambio di informazioni sul mercato, compensando le asimmetrie ivi esistenti,

¹¹⁵ Si pensi ad esempio all'integrazione delle agenzie per il lavoro olandesi nei cd. "centri di mobilità" istituiti dall'agenzia pubblica per l'impiego UWV, Dekker R, Wilthagen T., cit., p. 47.

e di implementare così il processo di *matching* tra domanda ed offerta di lavoro. L'attenzione viene, dunque, concentrata sulla fornitura di servizi per l'impiego, da parte delle agenzie, per una larga platea di lavoratori, promuovendo, in un mercato ove la flessibilità organizzativa costituisce la norma, l'occupazione di particolari categorie "deboli" o comunque di difficile collocamento, in particolare giovani, donne, e disoccupati o inoccupati per lunghi periodi.

Questo processo di (ri)costruzione identitaria da impulso a nuovi interventi di (ri)regolazione del lavoro tramite agenzia, nel segno del contemperamento del principio di flessibilità con quello di sicurezza.

Sotto tale profilo, in Germania, nel 2002, viene introdotto il principio di parità di trattamento a partire dal 13° mese di missione, che, tuttavia, avrebbe potuto rappresentare un disincentivo per missioni più lunghe, ostacolando, in continuità con il regime normativo previgente il pieno sviluppo della somministrazione come strumento di costruzione di percorsi occupazionali qualificanti e di lungo periodo.

Con la riforma Hartz del 2003 (¹¹⁶), si assiste ad un ulteriore allentamento dei vincoli posti alla possibilità di impiegare manodopera interinale, come la previsione di una durata massima della missione fino a 24 mesi, ma con il contrappeso dell'introduzione del principio di parità di trattamento dal primo giorno.

Tuttavia, si tratta di un contrappeso apparente, essendo il principio derogabile dalla contrattazione collettiva, legittimata alla normazione di livelli retributivi minimi a livello settoriale (*Tarifvorbehalt*) per i lavoratori coperti dal contratto collettivo. Poiché tale possibilità di deroga ha trovato nel tempo concreta attuazione, l'evoluzione normativa, in chiave di deregulation, nella configurazione assunta nel modello tedesco, ha amplificato un maggiore ricorso ai lavoratori interinali, da parte delle aziende utilizzatrici, essenzialmente per finalità di flessibilità salariale, oltre che per disporre di maggiori margini di flessibilità organizzativa, correlati alla volontà aziendale di eludere i costi della cessazione del rapporto lavorativo e i limiti posti al lavoro temporaneo (¹¹⁷).

Con la legge loi n° 2005-32 de "programmation pour la cohésion sociale" (cd. Loi Barloot), in Francia, viene realizzata una revisione dei casi di ricorso alla somministrazione da parte delle aziende utilizzatrici, nonché dei limiti alla durata delle missioni, con la previsione di ulteriori ipotesi di impiego legittimo

¹¹⁶ Spattini S. (2002), *La riforma del mercato del lavoro tedesco: il rapporto della Commissione Hartz*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Vol. 12, n. 4, pp. 684-698.

¹¹⁷ Jahn, E.J. (2009), *Do firms obey the law when they are workers? Social criteria and severance payments in Germany*, in *International Journal of Manpower*, 30(7), pp. 672-691.

dei lavoratori interinali, legati alla persona del lavoratore (e non più esclusivamente alla situazione dell'azienda utilizzatrice): per l'assunzione di disoccupati e per lo svolgimento di interventi formativi. Questa seconda ipotesi legittima l'istituzione di un contratto di inserzione professionale interinale e del contratto di sviluppo professionale interinale, nonché dei nuovi dispositivi formativi nell'ambito della negoziazione tra le parti sociali.

Contestualmente, viene sancito sul piano formale il superamento del monopolio pubblico nei servizi di placement in favore dei disoccupati che, a partire dal 2005 rientra nelle attività esercitabili anche dalle agenzie per il lavoro.

La riforma consacra il ruolo degli intermediari privati come partner ufficiali dei servizi pubblici per l'impiego, sulla scia dell'esperienza consolidata sin dagli anni '90, e successivamente proseguita con accordi di partenariato tra le agenzie private e il Pôle emploi nel 2002, e poi nel 2004. Tale forma di partenariato si fonda su uno scambio reciproco di informazioni delle offerte di lavoro temporaneo, dei profili dei candidati, nonché degli esiti del processo di selezione, con la comunicazione, altresì, dei motivi di rifiuto.

Con la Loi Barloot nel 2005 questo partenariato si intensifica, attraverso il riconoscimento alle agenzie della possibilità di intervenire nei programmi di inserimento sul mercato nell'ambito delle politiche occupazionali pubbliche, dal placement dei disoccupati alla realizzazione di interventi formativi per le persone in cerca di un'occupazione, mentre l'eliminazione del vincolo di esclusività dell'oggetto sociale amplia il raggio potenziale di intervento delle agenzie per il lavoro.

L'ampliamento delle funzioni assegnate alle agenzie interinale conduce il SETT (Syndicat des entreprises de travail temporaire) nel 2006 a mutare la denominazione in Prism'emploi (Professionnels de l'intérim, services et métiers de l'emploi), al fine di rimarcare, anche dal punto di vista simbolico, la transizione della natura del settore dalla fornitura di lavoro interinale all'erogazione dei servizi per l'impiego.

Nel Regno Unito, nel 2004, invece, sulla scia di una tradizione liberale, vengono semplificati i requisiti, per ridurre l'aggravio economico in capo alle agenzie, con il *Gangmaster licensing Act*, e, nel contempo, sono rafforzati gli obblighi in materia di salute e sicurezza nei confronti dei lavoratori interinali.

2.2. Il processo di armonizzazione delle normative nazionali: la Direttiva europea n. 2008/104/CE.

Nell'ambito degli interventi comunitari in materia lavoristica nei primi anni 2000, si pone la necessità di predisporre un *set* di principi comuni destinati a presiedere le discipline nazionali sul lavoro in somministrazione, con una regolazione a sé stante rispetto a quella dedicata al contratto a tempo determinato.

Nell'Accordo quadro europeo sul contratto di lavoro a termine, siglato il 18 marzo 2019 dalle organizzazioni intercategoriale - le Confederazioni delle industrie della Comunità europea (UNICE), il Centro europeo dell'impresa a partecipazione pubblica (CEEP), e la Confederazione europea dei sindacati (CES) sul lavoro a tempo determinato – era stata sottolineata la necessità di dedicare al lavoro interinale un approfondimento separato, in prospettiva regolatoria.

La stessa Corte di giustizia precisa la non estensibilità della direttiva 1999/70/CE, sul contratto di lavoro a termine, al rapporto di lavoro tramite agenzia, richiamando, da un lato, l'indicazione contenuta nel preambolo dell'accordo quadro citato che, pur non vincolante, è tuttavia implicitamente riflesso nella clausola 3 dell'accordo, ove se ne restringe la portata ai soli rapporti diretti. Inoltre, si sottolinea l'inadeguatezza della disciplina dettata in materia di contratti a termine al rapporto di lavoro in somministrazione, considerate le peculiarità di tale fattispecie, con riferimento, nello specifico, alla natura trilaterale di quest'ultimo (¹¹⁸).

Sulla base di queste premesse viene istituita nel mese di giugno 2001 una prima Commissione intersettoriale sul dialogo sociale, i cui lavori sono sospesi il mese seguente e ripresi successivamente fino all'adozione di una dichiarazione congiunta riguardante “gli obiettivi di una direttiva europea sul lavoro tramite agenzia” l'8 ottobre 2001.

La proposta avanzata dalla Commissione europea nel 2002, sulla base della strategia di Lisbona per l'incremento di un'occupazione di qualità, prefigura alcuni principi fondamentali, in cui assume centralità la regola della parità di trattamento tra lavoratori somministrati e dipendenti diretti dell'utilizzatore, pur con delle attenuazioni legate agli impianti regolatori assestatisi presso ciascun Stato membro. Ad esempio, la versione originaria di tale proposta non prevede alcun obbligo retributivo in capo all'agenzia nei confronti dei lavoratori somministrati nei periodi compresi tra una missione e

¹¹⁸ Nella sentenza “Della Rocca c. poste Italiane” C-290/2012 dell'11 aprile 2013, la Corte di Giustizia, escludendo l'operatività della direttiva n. 1999/70/CE sia al rapporto di lavoro tra il lavoratore e, rispettivamente, l'agenzia e l'utilizzatore, nonché al rapporto commerciale tra l'agenzia e l'utilizzatore, erroneamente, tuttavia, sottende l'esistenza di un duplice rapporto lavorativo, mentre il lavoratore somministrato è legato da un contratto di lavoro solo all'agenzia per il lavoro dal punto di vista formale.

l'altra, e contempla, per altro verso, l'esenzione dell'operatività della regola in caso di missioni di durata inferiore a sei settimane, e nei casi individuati dalla contrattazione collettiva.

Ciò nonostante, l'*iter* legislativo subisce un rallentamento a causa dell'opposizione di alcuni Stati membri, come, nello specifico, il Regno Unito, che lamenta una riduzione dei più ampi margini di flessibilità nell'impiego dello strumento concessi nel mercato del lavoro britannico, nonché la necessità di aumentare il periodo di anzianità, rispetto a quello prospettato nella direttiva, ai fini dell'esenzione del principio di parità di trattamento.

La Commissione esprime nel mese di settembre 2005 la volontà di ripensare la proposta della direttiva come parte della sua iniziativa volta a promuovere un assetto regolatorio "di qualità".

L'esito di tale iter si concretizza nell'approvazione della direttiva 2008/104/CE, diretta a regolare, come sancito all'art. 1, il rapporto di lavoro intercorrente tra un'agenzia interinale e dei lavoratori assegnati ad imprese utilizzatrici per lavorare temporaneamente sotto il controllo e la direzione di queste ultime. Tale disposizione deve intendersi, in senso sostanziale, come comprensiva di qualsivoglia forma di interposizione di manodopera realizzata attraverso la temporanea messa a disposizione di un lavoratore, a favore di un terzo, dietro compenso, a prescindere dalla natura giuridica del somministratore e dal nomen iuris assegnato dalle parti al rapporto lavorativo (¹¹⁹).

La direttiva contribuisce al processo di legittimazione della somministrazione, quale strumento di flessibilità utile ad agevolare la partecipazione al mercato del lavoro e all'incremento dei livelli occupazionali, ma nello stesso tempo salvaguardando l'esigenza di una tutela rafforzata attraverso l'applicazione del principio di parità di trattamento (¹²⁰). L'art. 2 della direttiva, in particolare, evoca l'esigenza di tener conto delle peculiarità di tale fattispecie, "*al fine di contribuire efficacemente alla creazione di posti di lavoro e allo sviluppo di forme di lavoro flessibili*".

In questo senso, secondo alcuni autori, il maggiore costo che le aziende utilizzatrici sono tenute, generalmente, a sostenere per il servizio di intermediazione erogato dall'agenzia, accoppiato alla garanzia, di derivazione

¹¹⁹ Nella sent. C-16/15 del 17 novembre 2016, la CGUE statuisce l'operatività della normativa sulla fornitura di manodopera vigente in Germania nel caso di un'associazione senza finalità di lucro che, dietro compenso, aveva messo a disposizione di un'azienda uno dei suoi membri, per lo svolgimento di una prestazione retribuita.

¹²⁰ Per un'analisi complessiva della normativa europea, si veda Spattini S. (2012), *Agency Work: a comparative analysis*, in *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, Vol. 1, n. 3-4, pp. 169-210.

comunitaria, “*delle medesime condizioni di base di lavoro e di occupazione*” al personale stabilizzato e ai lavoratori interinali addetti alla stessa attività lavorativa, avrebbe incentivato un impiego dell’istituto anche oltre logiche di mera convenienza economica (121). In altri termini, tale regola avrebbe smorzato la possibilità di ricorrere alla somministrazione come strumento di flessibilità retributiva (122), in un’ottica di rimodulazione o salvaguardia dei livelli salariali garantiti agli effettivi.

Tuttavia, tale principio è variamente attuato in sede di recepimento della direttiva da parte degli stati Membri, nell’ambito delle possibilità di deroga che la stessa direttiva europea prevede all’art. 5, tenuto conto dei differenti sistemi regolatori esistenti negli Stati Membri negli anni 2000, tanto da poter inquadrare le tre ipotesi esenti dall’operatività della regola generale in termini di “deroga tedesca o svedese”(art. 5, par. 2), “deroga dei paesi nordici” (art. 5, par. 3), e “deroga inglese” (art. 5, par. 4) (123).

L’art. 5, par. 2 della direttiva concerne, in realtà, un’ipotesi ontologicamente diversa da quella in cui il personale interinale risulti addetto alle medesime mansioni dei dipendenti diretti. Infatti, tale disposizione abilita l’introduzione, da parte degli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali, di trattamenti retributivi differenziati nei periodi intercorrenti tra una missione e l’altra in presenza di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato con l’agenzia.

I successivi par. 3 e 4 dell’art. 5, diversamente, apportano un elemento di complessità rispetto all’obiettivo di evitare fenomeni di dumping contrattuale e di elevare, di conseguenza, la qualità della flessibilità attraverso la somministrazione, prefigurando la possibilità di introdurre, anche se nel rispetto della “*protezione globale*”, delle “*modalità alternative riguardanti le condizioni di base e di occupazione mediante l’agenzia interinale*”, durante, quindi, lo svolgimento della mansione presso l’azienda utilizzatrice.

¹²¹ Thommes K., Weiland K., *Explanatory factors for firms use of temporary agency work in Germany* in *European management Journal*, n. 28, 2010, pp. 55-67. L’autore in particolare indaga l’esistenza di fattori alternativi alla mera riduzione dei costi nell’impiego della somministrazione in Germania, che risulta in crescita anche in seguito all’introduzione del principio di parità di trattamento a partire dal 1° gennaio 2004, nonostante i commentatori e gli operatori avessero pronosticato una riduzione nel ricorso alla somministrazione negli anni successivi all’entrata in vigore della legge.

¹²² Houseman, S.N.; Kalleberg, A. L.; Erickcek, G.A. (2003), *The Role of Temporary Help Employment in Tight Labor Markets*, in *Industrial and Labor Relations Review*, n. 57, pp. 105-127.

¹²³ Wynn M. (2013), *Power, politics and precariousness: the regulation of Temporary Agency Work in the European Union*, in Fudge J., Strauss K., *Temporary Work, Agencies and Unfree Labour: Insecurity in the New World of Work*, London, Routledge.

Secondo la clausola “dei paesi nordici”, tali condizioni sono da stabilirsi dai contratti collettivi su delega del legislatore, e alle condizioni fissate *ex lege*, mentre, ai sensi dell’art. 5, par. 4, negli ordinamenti privi di un sistema di estensione generalizzata, ovvero a livello territoriale e/o di settore, della contrattazione collettiva, la previsione delle modalità alternative riguardanti le condizioni lavorative è affidata agli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali, e con l’eventuale determinazione di un periodo di anzianità per la fruizione della parità di trattamento.

La direttiva europea, in buona sostanza, sancisce il principio di parità di trattamento come presupposto fondamentale non solo di tutela dei lavoratori ma anche di una maggiore qualità della somministrazione come strumento di flessibilità, ma attribuendo ad esso una portata elastica, con ampi margini valutativi di opportunità, in sede regolatoria, in capo agli Stati Membri.

Peraltro, è sintomatico che, nonostante la seconda fattispecie fosse stata calibrata sul modello dei Paesi del nord Europa, se ne sia avvalsa il governo britannico, in sede di recepimento della direttiva, consentendo alle aziende di beneficiare di margini di flessibilità organizzativa e retributiva ancora più ampi (¹²⁴). Inoltre, i tentativi dei sindacati di stabilire delle regole più tutelanti in favore dei lavoratori somministrati nella contrattazione con le agenzie di maggiori dimensioni si rivelarono fallaci, se non limitatamente all’ottenimento di garanzie meramente formali, anche a causa del basso livello di sindacalizzazione nel settore (¹²⁵).

Del resto, è innegabile che al centro degli obiettivi perseguiti tramite l’intervento comunitario risieda, accanto alla garanzia di un livello di protezione adeguato per i lavoratori assunti tramite agenzia, altresì una finalità di tutela della concorrenza, come testimoniato dall’accostamento, nell’impostazione della direttiva, dell’attività di fornitura di manodopera alla stregua di una comune attività di prestazione di servizi, suscettibile di restrizioni, secondo l’orientamento risalente della giurisprudenza comunitaria, solo a fronte di ragioni imperative di interesse generale, ed entro i limiti dello scopo perseguito, in base ad un criterio di proporzionalità (¹²⁶).

Al punto n. 18 dei considerando della direttiva, viene incoraggiato, infatti, un riesame sulle restrizioni esistenti nella disciplina dei diversi Stati membri,

¹²⁴ Forde C., Slater G. (2016), *Labour Market Regulations and the competition State: an analysis of the implementation of Agency Working Regulations in the UK*, in *Work, Employment and Society*, Vol 30, n. 4, pp. 590-606.

¹²⁵ Heery E. (2004), *The trade Union response to agency labour in Britain*, in *Industrial Relations Journal*, Vol. 35, n. 5, pp. 434-450.

¹²⁶ Si vedano *ex plurimis sent.* CGCE Sager, C-76/1990, C-331/1991, e Commissione c. Belgio C-702/2006.

giustificabili, come prescritto dall'art. 4, solo da “*ragioni di interesse generale*”, come, a titolo esemplificativo, la tutela dei lavoratori, le prescrizioni in materia di salute e sicurezza sul lavoro, o la necessità di assicurare il buon funzionamento del mercato del lavoro e la prevenzione da abusi, fermo restando la prerogativa di istituire, a livello legislativo o contrattuale, dei regimi normativi di miglior favore per i lavoratori.

Ai sensi dell'art. 4, par. 4, sono, inoltre, lasciati impregiudicati i requisiti nazionali in materia di registrazione, autorizzazione delle agenzie, cioè, in generale, le restrizioni per lo svolgimento dell'attività commerciale⁽¹²⁷⁾. Visto il combinato disposto del comma 1 e del comma 4 dell'art. 4 della direttiva 2008/104/CE, l'eventuale previsione ex lege di requisiti giuridici e/o finanziari, cui venga subordinato il rilascio alle agenzie private dell'autorizzazione a svolgere attività di somministrazione in un determinato Stato membro, non rientra, dunque, tra le restrizioni vietate ed incompatibili con gli obiettivi comunitari. Pertanto, un'agenzia di somministrazione che intenda svolgere tale attività stabilendo la propria sede in un altro paese, è tenuta a richiedere l'autorizzazione nel rispetto dei requisiti ivi stabiliti.

Nello stesso tempo, tuttavia, la valenza “protettiva” dei regimi autorizzatori è di fatto ridimensionata, dovendosi garantire la sua compatibilità con il principio della libera circolazione dei servizi ex art. 56 TFUE.

Di conseguenza, è palesemente lesivo di tale principio l'imposizione, alle agenzie interinali aventi sede in un diverso Stato membro, di ulteriori obblighi rispetto a quelli previsti nei confronti delle imprese esercenti attività di somministrazione nel Paese di destinazione⁽¹²⁸⁾.

Inoltre, in virtù del medesimo principio, nelle operazioni di distacco transnazionale, i requisiti previsti ai fini autorizzatori da parte di uno Stato membro, e quindi imposti alle agenzie che intendano ivi operare, se non risultino rispondenti ad un interesse pubblico, non si estendono *de plano* ad

¹²⁷ Per un commento, si veda Delfino M. (2011), *Interpretation and Enforcement Questions in the EU Temporary Agency Work Regulation*, in *European Labour Law Journal*, Vol. 2, n. 3.

¹²⁸ Nelle cause riunite C-53/2013 e C-80/2013, con sentenza del 19 giugno 2014, la Corte di giustizia statuisce la non conformità rispetto all'art. 56 TFUE di una normativa (nella fattispecie quella prevista in Repubblica Ceca) che imponeva alle agenzie interinali aventi sede in un Paese diverso, e che somministrassero manodopera alle aziende utilizzatrici ceche in regime di distacco transnazionale, l'obbligo di trattenere alla fonte e versare un acconto sull'imposta sul reddito dovuta dai lavoratori interinali, non essendo tale obbligo previsto nel caso di somministrazione tramite agenzie interinali stabilite sul territorio ceco. Una simile normativa, come sottolineato dalla Corte, oltre ad incidere sia sulla libertà di stabilimento (nel caso di specie, delle agenzie interinali) sia sulla libertà di circolazione dei lavoratori, appare finalizzata esclusivamente a rendere meno attrattivi i servizi transfrontalieri, rispetto a quelli, analoghi, forniti da un prestatore residente, influenzando, in ultima analisi, la scelta dei destinatari cui tale servizio (nella fattispecie di fornitura di manodopera) è rivolto.

un'agenzia, avente sede in un altro stato membro, che somministri lavoratori al di fuori dei confini nazionali⁽¹²⁹⁾.

La volontà di rimuovere eventuali limiti alla libera concorrenza si evince anche dalla giurisprudenza comunitaria volta al riconoscimento dell'equipollenza delle autorizzazioni, rilasciate alle agenzie interinali per lo svolgimento dell'attività di somministrazione, in base alle prescrizioni dei diversi regimi nazionali. Infatti, qualora il regime vigente nel Paese di provenienza risulti tale da soddisfare le stesse esigenze di affidabilità e trasparenza dell'operatore e di tutela dei lavoratori in somministrazione, alla base delle prescrizioni imposte nello Stato di destinazione, l'imposizione all'agenzia di ulteriori obblighi per operare sul territorio del Paese di destinazione costituisce violazione del principio di libertà dei servizi ex art. 56 TFUE ⁽¹³⁰⁾.

Anche alla luce dell'orientamento della giurisprudenza comunitaria, il problema della concorrenza viene, dunque, spostato sul piano dei modelli regolatori, ma, nel contempo, evitando il sorgere di pratiche protezioniste, nonché una duplicazione di adempimenti formali, quali quelli previsti dai diversi regimi autorizzatori negli ordinamenti nazionali, funzionali al

¹²⁹ Sent. CGUE C-397/2010 del 30 giugno 2011, Commissione europea c. Kingdom of Belgium. Nel caso di specie, la Corte di Giustizia aveva negato l'obbligo per un'agenzia interinale che intendesse somministrare un lavoratore interinale in Belgio di possedere la forma giuridica ed esercitare in via esclusiva attività di fornitura di manodopera.

¹³⁰ Sotto questo aspetto, con sentenza del 7.02.2002 C-279/00, la Corte di Giustizia condanna l'Italia per violazione della disciplina sulla libera circolazione dei servizi di cui agli artt. (allora vigenti) 49ss TCE. La Corte si pronuncia sulla compatibilità con la normativa comunitaria del regime autorizzatorio delineato dalla l. n. 196/1997, che ne estendeva l'applicazione anche alle aziende operanti nel territorio di un diverso Stato membro, prescrivendo l'obbligatorietà di due requisiti: lo stabilimento della sede legale o di una sua filiale sul territorio italiano e il deposito cauzionale presso un istituto di credito nazionale. Pur riconoscendo la possibilità di introdurre dei vincoli per motivi di interesse generale, in particolare il rafforzamento della tutela dei lavoratori, la previsione del primo requisito alle agenzie non italiane viene giudicata non proporzionata rispetto a tale obiettivo, e non conforme all'art. 49 TCE, in quanto di fatto ostativo alla possibilità, per un'agenzia regolarmente costituita presso un diverso Stato membro, di svolgere la propria attività sul territorio di un paese diverso. Allo stesso modo è ritenuto incompatibile con il principio della libera circolazione dei servizi il secondo requisito, poiché l'art. 49 citato prescrive non solo l'eliminazione di qualsiasi discriminazione nei confronti del prestatore di servizi stabilito in un altro stato membro, in base alla sua cittadinanza, ma, altresì, la soppressione di qualsiasi restrizione, anche se rivolta indistintamente sia ai prestatori nazionali sia a quelli esercenti in diversi Stati Membri, qualora sia tale da vietare, ostacolare o rendere meno attrattive le attività del prestatore stabilito in un altro Stato membro ove fornisca legittimamente servizi analoghi. In particolare, l'osservanza del deposito cauzionale nello stato di destinazione, oltre a costituire violazione del principio della libera circolazione dei capitali, ha l'effetto, altresì, di negare la rilevanza ad obblighi comparabili previsti nello stato membro di provenienza del prestatore di servizi, e da quest'ultimo già adempiuti.

perseguimento del medesimo obiettivo di garanzia della trasparenza ed affidabilità dell'operatore.

In sintesi, alla luce del combinato disposto delle norme contenute nella direttiva 2008/104/CE, l'esigenza di tutela dei lavoratori viene calibrata e controbilanciata dalla necessità di salvaguardare le libertà fondamentali consacrate dai Trattati istitutivi.

In primo luogo, il principio della libera circolazione dei lavoratori, che giustifica la prospettiva antidiscriminatoria accolta dalla direttiva. Una prospettiva rafforzata dall'art. 5, che, dopo aver sancito la regola della parità di trattamento, individua, emblematicamente, quali principi non negoziabili, in virtù di normative di portata generale, la protezione delle donne in stato di gravidanza, nonché dei bambini e dei giovani, nonché la parità di trattamento tra uomini e donne, e ogni *“azione volta a combattere qualsiasi forma di discriminazione fondata su sesso, razza, o origine etnica o religione, convinzioni personali o disabilità, età o tendenze sessuali”*.

In secondo luogo, appare fondamentale la libera circolazione dei servizi, che ha il suo corollario nella libertà di stabilimento e nella rimozione degli ostacoli alla libera concorrenza tra le parti.

Non vi è dubbio che (anche) il processo di armonizzazione a livello europeo abbia alimentato l'attività di lobby da parte delle grandi aziende, nonché delle associazioni di rappresentanza nei diversi Paesi dell'Unione europea, influenzando i trend di policy a livello nazionale ed internazionale, attraverso consultazioni politiche ⁽¹³¹⁾. Infatti, come specificato all'art. 1 della direttiva stessa, l'agenzia si vede definitivamente riconosciuta, anche su un piano formale, come un vero e proprio datore di lavoro.

In particolare, tale fase ha dato vigore all'iter di legalizzazione del lavoro tramite agenzia, in particolare nei Paesi di “seconda generazione”, attraverso l'introduzione di una specifica normativa in Bulgaria e Lituania nel 2011, mentre in Estonia la regolamentazione introdotta nel 2009 nella legge sui contratti di lavoro fu modificata ulteriormente nel 2012 per consentirne l'adeguamento alla direttiva europea.

Invece, con riferimento ai Paesi con una tradizione normativa in materia di somministrazione più consolidata, in alcuni casi, l'intervento comunitario ha condotto ad un rafforzamento dei diritti dei lavoratori interinali. In Danimarca, ad esempio, nel 2013, con la legge sui “diritti dei lavoratori tramite agenzia”, viene implementato il principio di parità di trattamento, nella

¹³¹ Peck J., Theodore N., Ward K., (2005), *Constructing markets for temporary labour: employment liberalisation and the internationalisation of the Staffing Industry*, in *Global network*, n. 5, 3-26.

sua accezione più ampia, ivi compreso, dunque, l'accesso ai locali e servizi dell'utilizzatore da parte del personale somministrato, i diritti di informativa circa l'esistenza di posizioni presso l'azienda utilizzatrice, l'obbligo di informativa nei confronti delle organizzazioni sindacali sull'impiego dei lavoratori interinali, e, soprattutto, il divieto di imporre un compenso a carico del lavoratore per il collocamento.

La stessa direttiva 2008/104/CE, del resto, se da un lato prescrive l'eliminazione dei divieti e delle restrizioni previste dalla normativa nazionale in materia di somministrazione di lavoro, se non per ragioni di interesse generale, per altro verso, lascia impregiudicata, nelle norme di chiusura, la facoltà degli Stati membri di adottare delle disposizioni di maggior favore, lasciando, in buona sostanza, alla discrezionalità dei legislatori nazionali il giudizio di proporzionalità di eventuali limiti posti dalle normative nazionali alla possibilità di impiegare lavoratori somministrati.

La stessa Corte di giustizia, sul punto, sottrae alle autorità giudiziarie nazionali il potere di disapplicare le disposizioni nazionali anche se ritenute, in ipotesi, ingiustificatamente restrittive, essendo l'obbligo del riesame previsto dalla direttiva rivolto alle sole autorità competenti negli Stati membri, con la facoltà, in capo a queste ultime, di abrogare o di adattare eventuali vincoli contemplati a livelli nazionale dalle normative vigenti al momento dell'adozione della direttiva¹³²).

L'evoluzione del settore, sul duplice piano normativo e dell'accettazione a livello sociale, viene alimentata altresì dai processi di cambiamento del mercato del lavoro, ove emerge in misura crescente la difficoltà di reperire lavoratori qualificati, sia nei segmenti alti sia nei settori *tradizionali labour intensive*, e il correlato problema dello *skill shortage*.

In questo contesto, almeno nei Paesi ove l'attività delle agenzie per il lavoro risulta più matura, la somministrazione si atteggia come efficiente strumento di selezione di personale qualificato, che, aprendo la concorrenza verso l'esterno, consente di attrarre i candidati migliori, riducendo la distanza temporale tra il momento della richiesta, il periodo di screening della candidature e la successiva assunzione.

¹³² Così si pronuncia la Corte di giustizia nella sentenza C-533/2013 del 17 marzo 2015, AKT c. Oljytuote ry, sull'interpretazione dell'art. 4 della direttiva 2008/104/CE, se implichi o meno la facoltà per le autorità giudiziarie nazionali, nel caso di specie finlandesi, di disapplicare l'accordo collettivo del 1997 stipulato dalle parti sociali che, nel disciplinare le condizioni di legittimità del contratto di lavoro interinale, ne ammettevano il ricorso solo in casi eccezionali (in particolare, per lo svolgimento di mansioni che, per l'urgenza, la durata limitata, le competenze professionali, l'utilizzo di attrezzature speciali, o altre analoghe ragioni, non potevano far svolgere al proprio personale.

Contestualmente, attraverso l'impiego in somministrazione, si estende il periodo di prova dei lavoratori destinati a posizioni permanenti, quindi anche con una prospettiva occupazionale di lungo periodo, oltre la mera funzione di buffer rispetto alle fluttuazioni del mercato.

Tale, diversa, funzione di scrematura dei lavoratori migliori è strumentale a garantire l'efficienza e livelli più alti di produttività del personale nel lungo periodo, non solo per i profili alti, ma anche per valutare quelli meno qualificati, addetti a mansioni più ripetitive, sotto il profilo, segnatamente, del commitment e delle competenze non formali (¹³³).

Sotto questo profilo, nei primi anni 2000, lo "storica" impiego dei lavoratori interinali nell'industria manifatturiera inizia ad essere controbilanciato da un maggiore presidio delle agenzie interinali nel settore dei servizi e del commercio (come in Austria, Belgio, Italia), o comunque in percentuali significative, come in Francia, dove nel 2006 circa il 32% dei lavoratori somministrati risulta impiegato nel settore dei servizi contro quasi il 50% nell'industria manifatturiera, mentre una percentuale in quello edile. Il regno Unito, invece, ha sempre rappresentato un unicum nel panorama europeo dove la quasi totalità dei lavoratori interinali risulta impiegata nel settore dei servizi, compresi quello sanitario e dell'istruzione (¹³⁴).

Da qui l'interesse delle aziende ad utilizzare un servizio di intermediazione sul mercato più costoso, non necessariamente per l'assunzione di profili professionali fungibili nel breve-medio periodo, al fine di esternalizzare non solo i costi di selezione ed amministrazione del personale, ma anche il rischio di una performance negativa del lavoratore in prova, nel lungo periodo, e l'obsolescenza delle competenze.

Per altro verso, la prospettiva di accumulare esperienze valevoli per accedere ad un successivo impiego, senza "legarsi" ad una specifica realtà aziendale, rappresenta, dal punto di vista dei lavoratori somministrati, uno dei principali vantaggi della somministrazione (¹³⁵).

3. La crisi economica del 2008 e gli effetti sul comparto.

L'evoluzione di regimi liberalizzati in Europa alimenta i dubbi emersi già negli anni '90 sulle ambiguità dell'istituto, e sulla sua effettiva capacità di creare dei percorsi di occupabilità di qualità, coerentemente con le direttrici

¹³³Houseman, Susan N.; Kalleberg, Arne L.; Erickcek, George A., cit.

¹³⁴ Arrowsmith J. (2006), *Temporary Agency Work in an enlarged European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

¹³⁵ European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007), *Temporary Agency Work in the European Union*, Dublin.

europee, mentre ad essere avvertito è il rischio che i lavoratori interinali rimangano intrappolati in circuiti precari, sulla spinta di *turnover* elevati e della proliferazione di contratti di breve durata presso le aziende utilizzatrici (¹³⁶).

Secondo alcune evidenze empiriche, più che rappresentare un'opportunità, per la maggior parte dei lavoratori interinali tale forma di lavoro costituisce piuttosto espressione di una scelta forzata, corrispondente a bassi livelli di soddisfazione, a causa delle inferiori opportunità di accedere alla formazione e, più in generale, agli stessi diritti presso l'azione utilizzatrice, soprattutto nel caso di profili professionali poco qualificati (137).

Tale questione si pone con maggiore vigore, in Europa, in particolare all'indomani della crisi economica finanziaria, su scala globale, che vede, in un contesto generalizzato di contrazione delle attività produttive, il mantenimento di livelli di performance nel settore della somministrazione più o meno costanti, ad eccezione della Gran Bretagna.

Nell'ultimo trimestre del 2008, a fronte di tassi di crescita negativi, le agenzie, pur riscontrando un conseguente ridimensionamento del fatturato globale, vedono, in generale, chiudere il 2008 con indicatori positivi, seguito da un rapido calo nel 2009, con un ridimensionamento significativo dei fatturati delle aziende di maggiori dimensioni.

Tuttavia, sebbene con dei distinguo legati alla maturità dei mercati, nonché alla loro dipendenza su certi settori dell'economia, già dal 2010, il settore della somministrazione registra i livelli pre-crisi, soprattutto in alcuni Paesi come la Germania, dove tale incremento viene ricondotto ad una maggiore capacità di reazione alla crisi. In questa fase, trovano peraltro conferma alcuni trend emersi negli anni precedenti, in particolare la maggiore penetrazione delle agenzie per il lavoro nel settore dei servizi, mentre in Germania, dove l'economia è più radicata sull'industria manifatturiera, la percentuale più alta di lavoratori somministrati continua a risultare impiegata nel settore metalmeccanico, con la prevalenza della manodopera maschile con scarse competenze.

Per converso, in altri paesi, inizia ad affermarsi una maggiore diversità nella composizione del personale interinale, con riferimento, ad esempio, ad un numero elevato di persone assunte tramite agenzia al di sopra dei 50 anni in Italia, ovvero all'esperienza dei Paesi Bassi, ove la somministrazione si

¹³⁶ Chacartegui C. (2013), *Resocialising Temporary Agency Work through a Theory of "reinforced employers" liability*, in Countouris N., Freedland M., (edited by) *Resocialising Europe in a time of crisis*, Cambridge, p. 213.

¹³⁷ Paoli, P., Merllié D. (2000), *Third European Survey on working conditions*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxemburg.

configura come uno dei principali canali di ingresso delle minoranze etniche nel mercato del lavoro (¹³⁸).

Il recupero in termini di performance della somministrazione nel periodo di recessione, rispetto ad altri settori, in parte, si ricollega ad una caratteristica di tali istituti, consistente nel seguire, anticipandoli, i cicli economici, registrando un incremento occupazionale nelle fasi di sviluppo economico, e una corrispondente riduzione nelle fasi di crisi (¹³⁹).

Tuttavia, è altresì vero che, nell'esperienza di alcuni Paesi, l'impiego della somministrazione risulta strutturale nella fase di recessione come, emblematicamente, nel caso tedesco, dove, a livello aziendale, si è registrato un ricorso costante alle cd. clausole di uscita, concordate con i comitati aziendali (*Betriebsrat*), per ricorrere alla somministrazione come buffer rispetto al ridimensionamento delle esigenze produttive, in funzione della salvaguardia dei livelli occupazionali del personale stabilizzato (140).

La somministrazione ha assunto dunque un ruolo importante nel sostegno al sistema economico tedesco, come fattore di stabilizzazione, soprattutto nel settore manifatturiero, in cui, a fronte di un forte calo nelle esportazioni, il maggiore ricorso ai lavoratori somministrati costituisce un'alternativa all'utilizzo di istituti di rimodulazione interna della forza lavoro (come la banca delle ore o contratti di lavoro a tempo ridotto) (¹⁴¹).

Tale scenario mette in luce l'efficacia della somministrazione, a livello macroeconomico, e il suo contributo rispetto alla realizzazione del cd. "miracolo" del mercato del lavoro tedesco, consentendo il mantenimento dei livelli occupazionali interni, ed evitando, quindi, la dispersione di capitale umano e delle competenze acquisite da parte della forza lavoro stabilizzata. D'altra parte, evidenzia, tuttavia, il rischio della precarizzazione della categoria dei lavoratori somministrati, particolarmente esposta a *turnover* soprattutto nei periodi di crisi economica.

Le conseguenze della recessione alimentano un intenso dibattito a livello europeo sulle strategie da intraprendere per il sostegno al sistema produttivo e al mercato del lavoro, sfociato nell'adozione, da parte della Commissione europea, della "Strategia Europa 2020" come definita dal Consiglio europeo

¹³⁸ CIETT (2012), *Economic Report, The agency Work Industry around the World*.

¹³⁹ Canoy M., Donker Van Heel P., Hazebroek E. (2009), *Temporary Agency Work as a leading Economic Indicator*, Ecorys, Netherlands.

¹⁴⁰ Baumgarten D., Kvasnicka M. (2017), *Temporary Agency Work and the Great recession*, in *Journal of Economic Behaviour & Organization*, n. 136, pp. 29-44; Countouris N. altri, *cit.*

¹⁴¹ Eichorst W., Escudero V., Marx P., Tobin S. (2010), *The impact of the crisis on Employment and the Role of Labour Market Institutions*, IZA, n. 5320.

nel 2010, volta a delineare gli obiettivi e gli strumenti degli stati Membri in materia di crescita e di occupazione per il decennio 2011-2020.

Le priorità fissate dalla Commissione risiedono nel sostegno alla crescita intelligente, perseguita attraverso la prospettiva di investimenti più efficaci nell'istruzione, ricerca ed innovazione; sostenibile, dal punto di vista ambientale e sociale, con riferimento, in particolare, alla necessità di creare posti di lavoro e ridurre la povertà.

Se da un lato la strategia si pone in linea di continuità con la Strategia europea per l'occupazione, la novità risiede nell'incorporazione degli obiettivi suindicati nell'ambito della *governance* economica europea, nell'ambito del semestre europeo, in cui le politiche strutturali, macroeconomiche e di bilancio degli Stati membri sono coordinate per consentire ai paesi di tener conto delle raccomandazioni dell'Unione Europea.

In tal modo, la Strategia europea per l'occupazione viene integrata nel processo di coordinamento delle politiche economiche e, *de plano*, il piano nazionale per l'occupazione diventa parte integrante del piano di riforma nazionale presentato nell'ambito del semestre europeo,

In questo *iter*, il Consiglio indica, a ciascun Stato Membro, le linee guida di policy in materia di occupazione all'interno della Raccomandazione sui programmi nazionali di riforma, con la conseguente declinazione della politica occupazionale di ciascun Stato agli obiettivi di stabilità macroeconomica, sulla base delle priorità stabilite dalla Commissione europea nell'Annual Growth Survey.

4. Trend recenti della somministrazione in Europa

Nell'ultimo biennio, il progressivo aumento del numero dei lavoratori somministrati in Europa, seppur nell'ambito delle oscillazioni legate alle congiunture economiche e dall'andamento dei cicli stagionali, ha rivitalizzato il dibattito sulle modalità di impiego e sul ruolo della somministrazione, rafforzando la convinzione che, nell'ambito dei processi di riorganizzazione aziendale, la somministrazione rappresenti un elemento strutturale e costante dei modelli di gestione delle risorse umane, dotato di una sua tipicità funzionale rispetto ad altri strumenti di flessibilità.

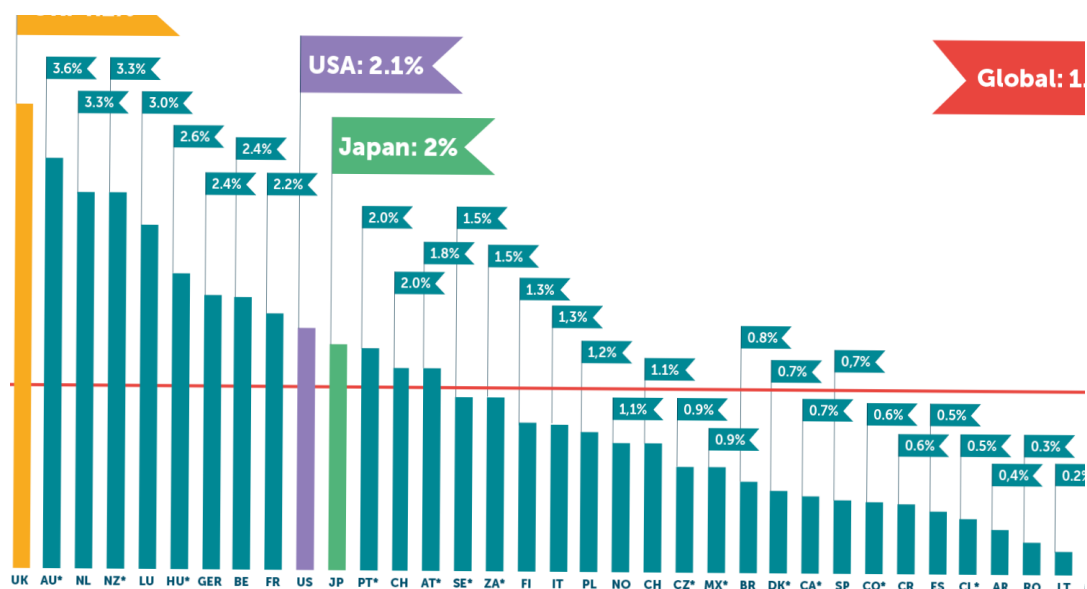
I dati statistici, inoltre, confermano il definitivo mutamento della concezione del lavoro regolare o *standard* in funzione della flessibilità come paradigma irreversibile, comunemente accettato, per il raggiungimento di una maggiore competitività ed efficienza, connessa alla capacità aziendale di

reagire agli stimoli ambientali e di operare in una realtà complessa e mutevole in tempi celeri(142).

Gli ultimi dati resi noti nell'*Economic Report* del 2018 dalla *World Employment Confederation* (l'Associazione rappresentativa a livello europeo delle agenzie per il lavoro) confermano, sotto questo profilo, il *trend* di crescita stabile del settore in Europa registratosi negli anni precedenti (Grafico 1).

Comparando i tassi di penetrazione sul mercato delle agenzie per il lavoro prima del 2016, individuati negli *Economic Report* del 2017 e del 2015, si ravvisa un *trend* di crescita che si è mantenuto su livelli costanti in tutti i Paesi dell'Unione Europea, seppur con volumi diversi, subendo peraltro solo in alcuni casi, come quello del Regno Unito, una battuta d'arresto all'indomani della crisi economica.

Grafico 1 – tassi di penetrazione della somministrazione a livello mondiale (%)



Fonte: *World Employment Confederation, Penetration rate by country, (2016)*

Nel panorama europeo, il Regno Unito presenta il tasso di penetrazione delle agenzie più elevato, stimato intorno al 4,1% nel 2016, che riflette un *trend* di sviluppo riavviatosi già nel 2013, con un tasso del 3,5%, dopo un

¹⁴² Koene B, Garsten C. Galais N. (2014), *Management and organization of Temporary Work*, in, in Koene B, Garsten C. Galais N. (Edited by), *Management and Organization of Temporary Agency Work*, Routledge, London, pp. 1ss.

periodo di contrazione registratosi negli anni immediatamente successivi alla crisi del 2008. Tra i Paesi più performanti, rientrano i Paesi Bassi, con un tasso del 3,3% nel 2016, che, tuttavia, diversamente dal caso del Regno Unito, è rimasto più o meno costante anche nel periodo della crisi economica, con una media non inferiore al 2,5%.

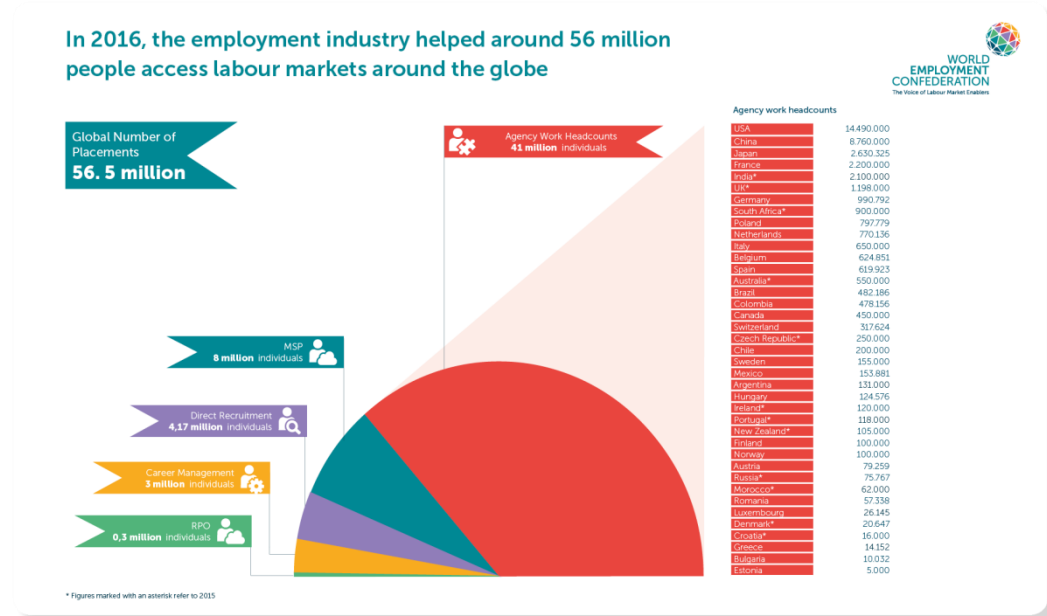
Analogamente in Germania, sebbene i numeri siano nel 2016 inferiori a quelli del Regno Unito e dei Paesi Bassi, con un tasso del 2,4%, il settore non ha subito contrazioni negli anni della crisi, che registrano, per converso, un incremento notevole del tasso di penetrazione delle agenzie proprio a partire dal 2008 rispetto a quello degli anni immediatamente precedenti.

Anche in Francia il tasso di penetrazione è rimasto costante nel triennio 2013-2016, con delle lievi oscillazioni tra il 2% e il 2,2%.

L'Italia, in comparazione con altri Paesi dell'Unione Europea, presenta nel 2016 un tasso di penetrazione delle agenzie relativamente basso, intorno all'1,3%, che tuttavia riflette, rispetto agli anni precedenti, un *trend* di crescita del settore, rimasto costante, al pari di quanto registrato in Germania, anche dopo il 2008.

Allo stesso modo, dal punto di vista del numero dei lavoratori somministrati, nonostante il carattere parziale dei dati pubblicati dalla *World Employment Confederation* nell'*Economic Report* del 2018 (Tabella 2 – Nota), è possibile, tuttavia, evidenziare, anche sotto tale profilo, un *trend* di crescita complessivo in tutti i Paesi dell'Unione Europea.

Tabella 2 - numero dei lavoratori somministrati a livello mondiale (2016).



Nota: i dati riportati nella tabella 2 comprendono solo i numeri riferiti alle attività delle agenzie associate alla *World Employment Confederation*.

Fonte: *World Employment Confederation, Agency Work Headcounts (2016)*

La Francia si conferma, in Europa, il Paese con il tasso più alto di lavoratori somministrati, con un numero di lavoratori, nel 2016, pari a 2.200.000, e mai al di sotto di 2.000.000 nel triennio precedente. Allo stesso modo, nei Paesi Bassi il numero degli assunti tramite agenzia risulta costante, con 770.136 lavoratori somministrati nel 2016 rispetto ai 700.700 nel 2013.

La Germania e l'Italia registrano, invece, un aumento significativo di oltre 150.000 lavoratori interinali assunti nel 2016 rispetto al 2013. In particolare, in Germania il numero degli interinali nel 2016 risulta pari a 949.227 lavoratori, contro gli 838.000 nel 2013, mentre in Italia il numero si eleva da 482.100 nel 2013 a 650.000 nel 2016.

4.1 Un'analisi comparata dei modelli di governance nei Paesi Bassi, Regno Unito, Francia e Germania.

I modelli di *governance* esistenti a livello europeo in materia di somministrazione di manodopera risultano profondamente influenzati dalle tradizioni giuridiche ivi consolidate, dalle modalità di sviluppo del processo di legalizzazione del lavoro tramite agenzia, dall'assetto delle relazioni sindacali, nonché dalle caratteristiche dei mercati del lavoro locali.

Focalizzando l'attenzione sui Paesi ove si registra, secondo le statistiche europee, un maggiore ricorso alla somministrazione di manodopera, l'esperienza del Regno Unito, in ragione della sua tradizione liberale, costituisce un unicum nel panorama europeo. L'intervento regolatorio in materia risulta, infatti, essere stato sollecitato in maniera sensibile dal processo di armonizzazione a livello comunitario, oltre che dalle distorsioni connesse all'utilizzo di tale strumento, e, in particolare, alla ripartizione degli obblighi datoriali tra agenzia e utilizzatore, con l'esclusione dei lavoratori somministrati dalla possibilità di beneficiare di una serie di misure erogate nei confronti dei dipendenti diretti.

La percezione del lavoro tramite agenzia come forma di lavoro insicura, a causa della diversità di trattamento tra dipendenti diretti e personale interinale, come evidenziato da alcune ricerche empiriche, ⁽¹⁴³⁾, conduce all'approvazione nel 2010 della regolazione sul lavoro tramite agenzia, entrata in vigore, con modifiche, nel 2011 (Agency Workers Regulations). L'aspetto centrale di tale assetto normativo è rappresentato dal riconoscimento ai lavoratori somministrati, secondo il Reg. n. 5, dello stesso trattamento accordato ai dipendenti diretti, compresi l'indennità di malattia e le ferie, a parità di mansioni, una volta decorso un periodo di anzianità, ai sensi del reg. n. 7) pari a 12 settimane continuative di missione, o più missioni consecutive, presso la stessa azienda utilizzatrice, in applicazione della possibilità di deroga di cui all'art. 5, par 4 della direttiva europea 2008/104/CE (cfr. § 2.2).

A fini del computo del periodo di carenza, il lavoratore somministrato non si considera impiegato nello stesso ruolo, e per lo svolgimento delle medesime mansioni, se sia stato inviato in missione, dalla stessa ovvero da un'altra agenzia, presso l'azienda utilizzatrice per lo svolgimento di un ruolo diverso, ovvero per l'esecuzione di mansioni sostanzialmente diverse da quelle precedentemente assegnate. Nel computo delle 12 settimane di anzianità, in generale, non si considerano le singole missioni se discontinue, salvo nei casi

¹⁴³ Bailey D., De Ruyter A., cit., pp. 49 – 67. L'autore, in particolare, muove dalle esperienze di ricollocazione e job turnover vissuti dai lavoratori precedentemente impiegati con contratto di lavoro standard presso la succursale MG Rover a Longbridge, in Birmingham, dopo 4 anni dalla chiusura dello stabilimento avvenuta nell'aprile 2005, nel contesto di un calo di volumi nel settore manifatturiero, in particolare a livello locale, e la crisi della crisi mondiale.

specifici individuati alla legge, qualora, in ogni caso, il lavoratore sia stato adibito alle medesime mansioni.

Infatti, in funzione antifraudolenta, è comunque prevista l'operatività del principio di parità di trattamento se il lavoratore abbia completato diverse missioni, anche discontinue, presso lo stesso utilizzatore, ove sia stato adibito a diverse mansioni, qualora sia dimostrata, in base alle modalità di assegnazione delle missioni, la volontà dell'azienda di evitare la maturazione dell'anzianità di servizio.

Se al termine del periodo di carenza, il lavoratore continui ad essere impiegato presso la stessa azienda utilizzatrice, ma per lo svolgimento di mansioni diverse, il principio di parità di trattamento non opera e il periodo precedente di missione viene azzerato. I lavoratori somministrati hanno, inoltre, diritto a ricevere adeguata informativa circa l'esistenza di eventuali posti vacanti presso l'azienda utilizzatrice.

La normativa vigente nel regno Unito non contempla alcun limite alla possibilità di stipulare un contratto di somministrazione a tempo determinato in somministrazione.

Un'ulteriore deroga al principio di parità di trattamento è contemplata al Reg. n. 10 della legge nel caso dell'assunzione in somministrazione a tempo indeterminato, in presenza di alcune ipotesi. La prima riguarda il caso in cui il contratto, stipulato prima dell'inizio della missione, disciplini esplicitamente alcuni elementi del rapporto, tra cui la retribuzione spettante al lavoratore somministrato, il numero massimo di ore di lavoro settimanali previste nell'ambito della missione, la tipologia di mansione assegnabile, con riferimento, in particolare, alle qualifiche o esperienze possedute dal lavoratore. Nel contratto di lavoro, le parti hanno, altresì, la facoltà di escludere esplicitamente la possibilità per il lavoratore, nella fase di esecuzione del contratto, di beneficiare dei medesimi livelli retributivi riconosciuti ai dipendenti diretti.

Un trattamento diverso viene, inoltre, erogato ai lavoratori assunti dall'agenzia interinale a tempo indeterminato durante il periodo di disponibilità, se l'agenzia si sia esplicitamente impegnata a ricerca un'ulteriore occasione lavorativa idonea in base alla tipologia delle mansioni precedentemente assegnate, nonché alle condizioni e ai termini di svolgimento dell'attività lavorativa.

In tal caso, l'agenzia non può cessare il contratto di lavoro se non abbia provveduto alla ricerca di ulteriori occasioni lavorative per il lavoratore in disponibilità, e, in ogni caso, prima che sia decorso un termine di quattro settimane.

Inoltre, secondo la legge sul regime autorizzatorio (Gangmaster Licensing Act 2004), le agenzie per il lavoro, in linea di principio, non sono tenute a richiedere un'autorizzazione per lo svolgimento di attività di fornitura del personale, salvo che in alcuni specifici settori, in particolare quelli dell'agricoltura, orticoltura, silvicoltura, raccolta di molluschi e alimentare. In tali casi, l'autorizzazione è rilasciata dall'autorità preposta in caso di conformità ad alcuni standard qualitativi, relativi, in particolare, alla regolarità fiscale, contributiva e retributiva, all'osservanza, da parte dell'agenzia, delle norme a tutela dei lavoratori, in materia di salute e sicurezza, all'obbligo di predisporre adeguata informativa ai lavoratori in merito alle condizioni contrattuali, alla qualità della formazione, e dei servizi di housing, da rispettarsi per tutto il tempo della validità della licenza.

Spostando l'attenzione sul modello tedesco, la disciplina sul lavoro in somministrazione è contenuta nell'*Arbeitnehmerüberlassungsgesetz* (AÜG), modificato, dopo le riforme Hartz del 2003, con legge del 30 aprile 2011 e, infine, il 1° aprile 2017.

Anche in Germania è previsto un regime autorizzatorio, tuttavia per lo svolgimento dell'attività di fornitura di manodopera in tutti i settori. L'autorizzazione ha natura provvisoria, della durata di un anno, ed è subordinata alla sussistenza di requisiti di affidabilità, con riferimento, in particolare, al rispetto della normativa in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, della regolarità fiscale, contributiva e retributiva, nonché all'osservanza delle condizioni lavorative garantire ai lavoratori. L'autorizzazione è concessa a tempo indeterminato, a meno che non si dimostri l'inidoneità dell'agenzia a soddisfare gli obblighi contrattuali nei confronti dei lavoratori, ivi compreso l'obbligo retributivo, e sempre che l'agenzia abbia operato per tre anni consecutivi.

L'attività di somministrazione è ammessa solo a condizione dell'instaurazione di un rapporto lavorativo tra il lavoratore e l'agenzia per il lavoro, per lo svolgimento di missioni a tempo determinato ai sensi del §1 AÜG.

La temporaneità della missione è interpretata, peraltro, nel senso di escludere la possibilità per l'agenzia, di somministrare un lavoratore, presso la medesima azienda utilizzatrice, per un periodo indefinito di tempo (¹⁴⁴). In caso di assunzione a tempo indeterminato, il par. 8 dispone l'obbligo di riconoscere al lavoratore somministrato, durante il periodo di disponibilità, la

¹⁴⁴ Bundesarbeitsgericht, sentenza 10 luglio 2013- 7 ABR 91/11. In questa circostanza, la Corte Federale tedesca ha accolto l'istanza dei rappresentanti sindacali aziendali circa il rifiuto di missioni a tempo indeterminato presso l'azienda utilizzatrice.

retribuzione minima individuata dalle parti sociali, e indicata con ordinanza statutaria come avente efficacia vincolante generalizzata nel settore di riferimento. Nei periodi di missione, invece, rimane ferma l'operatività del principio di parità di trattamento secondo le regole generali.

Per quanto riguarda il rapporto di lavoro a termine, dopo l'entrata in vigore della riforma del 2017, nell'ambito di un contratto di lavoro in somministrazione a tempo determinato, un lavoratore non può essere inviato in missione dall'agenzia per il lavoro, presso lo stesso utilizzatore, per una durata superiore a 18 mesi, ai sensi del § 1 (1b) AÜG. Ai fini del computo, si calcolano i periodi di missione svolti dal lavoratore assunto tramite la stessa o diverse agenzie, se tra un'assegnazione e l'altra siano decorsi non più di tre mesi.

I contratti collettivi di settore ovvero aziendali hanno, tuttavia, la facoltà derogare a tale limite di durata, mentre, a livello individuale, le aziende prive di copertura contrattuale possono stabilire un termine di durata massima della missione non superiore a 24 mesi.

Il par. 8(1) sancisce l'obbligo di garantire al lavoratore somministrato le condizioni essenziali di lavoro, compresa la retribuzione, riconosciute ai dipendenti diretti. La contrattazione collettiva può prevedere delle deroghe al principio di parità di trattamento, ma nel rispetto delle retribuzioni minime, stabilite dalle parti sociali, e individuate dal Ministero federale del Lavoro, con ordinanza statutaria, come salario minimo vincolante nel settore.

La deroga al principio di parità di trattamento è ammessa nei primi nove mesi di missione, ovvero per un lasso di tempo più lungo qualora sia decorso un periodo di formazione pari a sei settimane e sia garantito un accesso graduale allo stesso trattamento retributivo riconosciuto ai dipendenti diretti, che deve essere in ogni caso pienamente erogato dopo 15 mesi di missione. Ai fini del calcolo dei periodi in cui opera la sospensione del principio di parità di trattamento, si tiene conto dei periodi di assegnazione del lavoratore, da parte della stessa agenzia per il lavoro, presso lo stesso utilizzatore, sempre che tra una missione e l'altra sia decorso un intervallo di tempo non superiore a tre mesi.

Tra le ipotesi di inefficacia del contratto di lavoro in somministrazione, rientra il riconoscimento di condizioni lavorative inferiori rispetto a quelle accordate ai dipendenti diretti, ivi compreso il trattamento retributivo, nonché la violazione della durata massima del contratto, salvo che il lavoratore abbia accettato per iscritto il contratto di lavoro decorso un mese dal superamento del termine.

È previsto inoltre un obbligo di informativa, nei confronti dei lavoratori somministrati, relativamente ad eventuali posti vacanti presso l'azienda utilizzatrice, nonché il diritto di accesso alle strutture aziendali, se non in caso di oggettive ragioni.

I principi generali della normativa in materia di somministrazione di manodopera, nei Paesi Bassi, sono contenuti nel Codice Civile Olandese (*Burgerlijk Wetboek*), che, all'art. 7.690, prefigura l'applicazione del principio di parità di trattamento solo nel caso in cui il lavoratore abbia svolto la prestazione, presso l'azienda utilizzatrice, per una durata superiore a 26 settimane, fermo restando il divieto di trattamenti discriminatori in base al credo religioso, filosofia di vita, convinzioni politiche, razza, genere, nazionalità, orientamento sessuale, stato civile, disabilità, malattia croniche o età.

La durata massima della missione è fissata a 36 mesi, comprensivi, altresì, dei rinnovi, qualora tra un contratto e l'altro sia decorso un intervallo di tempo non superiore a tre mesi. In caso di violazione del limite di durata, comunque derogabile dalla contrattazione collettiva, il rapporto di lavoro si considera a tempo indeterminato a partire dal superamento del termine. Un'eccezione a tale principio è individuata nella possibilità di stipulare un nuovo contratto di durata non superiore a tre mesi, una volta decorsi 36 mesi.

Nel contratto di somministrazione può essere inserita una clausola, che comporti l'immediata interruzione del contratto su richiesta dell'utilizzatore in qualunque momento. In presenza di tale clausola, anche il lavoratore ha la possibilità di cessare l'attività lavorativa *ad nutum*. Tale clausola non si applica, tuttavia, se il lavoratore abbia svolto la prestazione per una durata superiore a 26 settimane.

L'art. 7.692 sancisce, inoltre, il principio di responsabilità solidale tra agenzia e azienda utilizzatrice per la corresponsione del salario minimo legale e il riconoscimento di ferie retribuite, a prescindere da quanto pattuito nel contratto commerciale.

Ampi spazi di regolazione, anche in deroga, sono, tuttavia, riconosciuti alla contrattazione collettiva di settore, e, in particolare, al contratto collettivo applicato dall'associazione datoriale maggiormente rappresentativa, la Federazione delle Agenzie private del lavoro (*Algemene Bond Uitzendondernemingen*).

Il contratto collettivo sottoscritto da ABU per il periodo 2017-2019, (che copre circa il 95% del settore, in virtù dell'estensione ex lege di tale normativa anche ai non iscritti) prevede la maturazione progressiva dello statuto del

lavoratore somministrato a seconda dell'anzianità di servizio, lungo un percorso articolato in tre fasi.

La fase A ha una durata massima di 78 settimane di servizio per la stessa agenzia per il lavoro, comprensivi di eventuali rinnovi qualora non vi sia stata un'interruzione, tra un contratto e quello successivo, di un periodo superiore a sei mesi.

Il decorso del termine, ovvero, la stipula di un nuovo contratto entro sei mesi dal superamento delle 78 settimane, determina l'inizio della fase B, per una durata massima di quattro anni di lavoro con la stessa agenzia, comprensivi di eventuali rinnovi, fino ad un massimo di sei, sempre che non vi siano sospensioni per un periodo superiore a sei mesi. In tal caso, il periodo pregresso si azzera, comportando nuovamente il riavvio della fase A.

Ai fini del computo e del numero massimo di rinnovi, non si considerano i periodi dedicati alla formazione, anche duale, dei lavoratori, così come la durata dei rapporti di lavoro svolti da giovani al di sotto dei 18 anni, se non risultino superate le venti ore settimanali.

Il raggiungimento dell'anzianità di servizio sancisce l'inizio della fase C, esclusivamente sulla base di un contratto di lavoro a tempo indeterminato tra il lavoratore e l'agenzia. In tal caso, qualora vi siano periodi di interruzione inferiori a sei mesi, si riavvia la fase B; se superiori, invece, ricomincia la fase A.

Il principio della parità di trattamento si applica a partire dal primo giorno di lavoro presso l'azienda utilizzatrice, salvo le eccezioni disciplinate all'art. 27 del contratto collettivo, vale a dire: per i disoccupati a lungo termine (da almeno un anno), per i gruppi target definiti dalla legge; per i soggetti in cerca di occupazione, percettori di misure di sostegno al reddito; per i lavoratori coinvolti in percorsi di formazione o riqualificazione professionale; in caso di reinserimento nel mercato del lavoro di persone rimaste inattive per almeno tre anni; nell'ipotesi di transizioni da un'occupazione all'altra; per lavoratori nella fase C a tempo indeterminato; per i lavoratori non inquadrabili nei sistemi di classificazione del personale previsti dai contratti collettivi delle aziende utilizzatrici, anche nelle fasi A e B.

La formazione costituisce una parte rilevante del regime posto a presidio della somministrazione di manodopera, nei Paesi Bassi, essendo sancito l'obbligo di versamento della contribuzione dello 0,2% al fondo *Stichting Fonds Uitzendbranche* (SFU) per il settore del lavoro temporaneo, creato nel 2007 dalle parti sociali, nell'ambito del quale è istituito il fondo per il finanziamento degli interventi formativi erogati nei confronti dei lavoratori

somministrati e dei dipendenti diretti (*Stichting Opleiding & Ontwikkeling Flexbranche*).

È, inoltre, previsto l'obbligo formative nei confronti dei lavoratori somministrati Nella fase A i misura pari allo 0,1% della retribuzione lorda. Di concerto, il lavoratore e l'agenzia possono programmare un piano dettagliato di sviluppo personale, così come eventuali interventi formativi, definendone, tra le altre, gli obiettivi e la durata. Dal momento dell'inizio delle fasi B e C, ogni cinque anni l'agenzia è tenuta alla certificazione delle competenze acquisite dai lavoratori, e, di concerto con i lavoratori somministrati privi di una qualifica di partenza formale, può erogare, in favore di questi ultimi, una formazione mirata all'ottenimento di una qualificazione al termine del corso.

Se l'esito positivo della formazione dà diritto al lavoratore ad ottenere una premialità, in aggiunta alla retribuzione ordinaria, per converso, qualora il corso non risulti completato per ragioni imputabili al lavoratore, è possibile convenire un obbligo risarcitorio nei confronti dell'agenzia.

Con riferimento, in ultimo, all'ordinamento francese, la disciplina sul lavoro interinale è contenuta nel Code du Travail, e modificata a più riprese, come precisato nei paragrafi precedenti, in particolare, dalla Loi n. 2011-893, n. 2015-994, n. 2016-1088, dalle Ordonnance Macron n. 2017-1386 e n. 2017-1387 e, infine, dalla loi n. 2018-771.

In particolare, il titolo V, capitolo I del Code du Travail dedica alla fattispecie una normativa dettagliata, ispirata ad una logica restrittiva da sempre caratterizzante la regolamentazione francese del settore.

Il contratto di somministrazione non può avere né per oggetto né per effetto l'assegnazione stabile di mansioni connesse all'attività ordinaria e permanente dell'impresa utilizzatrice. L'art. L 1251-6 tipizza le ipotesi di ricorso temporaneo ai lavoratori assunti tramite agenzia, individuandoli nelle ragioni sostitutive di personale assente, nella crescita temporanea dell'attività di impresa, nonché per lo svolgimento di lavori stagionali, e per la sostituzione di dirigenti aziendali o di liberi professionisti.

Si aggiungono gli ulteriori casi indicati dall'art. L 1251-7, qualora, in particolare, la somministrazione sia volta all'impiego di disoccupati con particolari difficoltà sociale e occupazionali, nonché allo svolgimento di interventi formativi, anche in regime di apprendistato.

È sancito il divieto di assumere personale interinale, sostenendo l'esistenza di un incremento temporaneo di attività, nei sei mesi seguenti ad un licenziamento per motivi economici, per la sostituzione di lavoratori in sciopero e per lo svolgimento di mansioni particolarmente pericolose.

La durata massima della missione è stabilita dalla contrattazione collettiva di settore (art. L 1251-12), in mancanza della quale non può, in ogni caso, essere superato il limite di 18 mesi, tenuto conto di eventuali rinnovi. Tale termine è derogabile nelle seguenti ipotesi: si riduce a nove mesi se il lavoratore somministrato è impiegato temporaneamente in attesa dell'entrata in servizio di un effettivo assunto con contratto a tempo indeterminato, o quando l'oggetto del contratto consiste nella realizzazione di lavori urgenti necessitati da misure di sicurezza.

La durata della missione può invece estendersi fino a 24 mesi qualora la missione sia svolta all'estero, ovvero il rapporto di lavoro con il dipendente diretto sia cessato prima della soppressione definitiva del posto da quest'ultimo ricoperto, e, infine, per far fronte a commesse nell'ambito di attività di esportazione tali da richiedere mezzi esorbitanti rispetto a quelli normalmente impiegati dall'utilizzatore. In quest'ultima ipotesi la durata minima della missione deve essere, però, pari a 6 mesi. Se il lavoratore è assunto in apprendistato, la durata del contratto è pari a 36 mesi.

Ai fini della durata del contratto, si computano anche eventuali rinnovi, nella misura massima stabilita dai contratti collettivi applicati dall'utilizzatore, in mancanza dei quali, o, in mancanza, non superiore a due volte.

Il par. 4 sancisce il principio di parità di trattamento attraverso il riconoscimento ai lavoratori somministrati di una remunerazione pari a quella erogata ai dipendenti diretti, ivi compreso il pagamento dei giorni festivi, a prescindere dall'anzianità di servizio. Inoltre, al termine di ogni missione, i lavoratori somministrati percepiscono un'indennità di fine missione (cd. di precarietà), ad eccezione di alcune ipotesi tipizzate dalla legge, non inferiore a 1/10 della remunerazione totale erogata in corso di missione. Si aggiunge un'indennità di precarietà nel caso in cui il contratto non siano stato trasformato a tempo indeterminato presso l'utilizzatore.

Alla scadenza del contratto, non può essere stipulato un nuovo contratto a termine ovvero in somministrazione prima che sia decorso un periodo c.d. di carenza, calcolato in base alla durata della missione, secondo le modalità stabilite dalla contrattazione collettiva, salvo i casi previsti dalla normativa. In assenza di disposizioni contrattuali, tale periodo sarà pari ad 1/3 della durata della missione, se quest'ultima risulti pari o superiore a 14 giorni; ovvero alla metà della durata della missione, qualora quest'ultima sia inferiore a 14 giorni.

Ai sensi dell'art. L 1251-25, i lavoratori somministrati hanno diritto ad un'informativa circa eventuali posizioni aperte, a tempo indeterminato, presso l'azienda utilizzatrice. È, inoltre, in capo a quest'ultima il rispetto degli obblighi di sicurezza durante la missione, nonché la predisposizione di

dispositivi di sicurezza necessari per lo svolgimento delle mansioni. Infine, ai lavoratori somministrati spetta la possibilità di accedere ai locali comuni messi a disposizione dall'impresa utilizzatrice, al pari dei dipendenti diretti.

Secondo l'art. L 1251-45, l'attività di fornitura di manodopera non può essere esercitata in mancanza dell'autorizzazione amministrativa, previa dimostrazione della garanzia finanziaria e del rispetto dei diritti dei lavoratori somministrati.

Una novità significativa, introdotta recentemente nel Code du Travail dalla loi n. 2018-771 del 5 settembre 2018 sulla libertà di scegliere il proprio futuro professionale, è la previsione, alla Sezione 4bis, della fattispecie del contratto di lavoro in somministrazione a tempo indeterminato.

Il contratto di lavoro a tempo indeterminato nell'ambito della somministrazione era stato introdotto in Francia con l'Accordo sulla sicurezza dei percorsi professionali dei lavoratori interinali firmato dalle parti sociali il 10 luglio 2013, e dotato di effetti generalizzati con decreto del Ministro del lavoro 22 febbraio 2014, in vigore dal 6 marzo 2014. Prima del 2013, già l'associazione rappresentativa delle agenzie interinali, Prism'emploi, aveva tentato, senza successo, in sede di recepimento della direttiva comunitaria del 2008/104/CE di introdurre la possibilità di assumere a tempo indeterminato i lavoratori da somministrare.

Successivamente, la possibile previsione del lavoro interinale a tempo indeterminato era ritornata in auge, ma sotto una diversa prospettiva, quale strumento volto a presidiare la sicurezza dei percorsi professionali e la continuità occupazionale dei lavoratori somministrati, nell'ambito di un più ampio processo di riforma del mercato del lavoro.

Infine, La Loi Rebsamen 2015-994 del 17 agosto 2015, all'art. 56, sul dialogo sociale e l'occupazione, ha, infine, riconosciuto la natura sperimentale della tipologia contrattuale fino al 31 dicembre 2018, attenuandone, altresì, i limiti originariamente previsti, sulla scia delle rivendicazioni di parte datoriale.

Secondo le disposizioni del Code du Travail, tra gli elementi indicati nel contratto a tempo indeterminato, stipulato tra l'agenzia e il lavoratore, e soggetto alle regole ordinarie dei rapporti di lavoro senza limiti di durata, rientra la previsione del salario minimo legale, la descrizione delle occupazioni corrispondenti alle qualifiche del lavoratore e l'area geografica di mobilità, tenuto conto della specificità dell'impiego e delle mansioni assegnate, nel rispetto della vita personale e familiare del lavoratore.

La durata massima delle missioni presso l'azienda utilizzatrice, nell'ambito di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato, non può eccedere i 36 mesi, diversamente dai 18 mesi di durata del contratto a tempo determinato.

Le missioni presso l'azienda utilizzatrice, salvo gli adattamenti alle disposizioni specifiche previste nella sezione 4bis del Codice, sono soggette alle medesime regole dettate in materia di lavoro temporaneo, ad eccezione della possibilità di beneficiare, in quanto titolare di un rapporto di lavoro continuativo, sia dell'indennità di fine missione, sia di quella compensatrice della mancata fruizione, in caso di somministrazione a termine, dei congedi parentali. Tuttavia il 10% è comunque versato dalle agenzie al fondo "fonds de sécurisation des parcours intérimaire", destinato a finanziare l'indennità nei periodi di interruzione, nonché gli interventi formativi per i lavoratori interinali assunti a tempo indeterminato.

Inoltre, se durante la missione opera il principio di parità di trattamento, nei periodi di disponibilità è erogata una remunerazione mensile minima garantita non inferiore al salario minimo legale (*Rénumération mensuelle minimale garantie*).

Anche in Francia un fondo paritetico, Fonds d'assurance formation du travail temporaire (FAF.TT), amministrato dalle organizzazioni rappresentative delle agenzie per il lavoro (PRISM'EMPLOI) et dei lavoratori (CFDT, CFE-CGC, CFTC, USI-CGT, FO, UNSA FCS), è dedicato al finanziamento degli interventi formativi nei confronti dei lavoratori interinali, attraverso una serie di dispositivi, a seconda dei destinatari e/o degli obiettivi perseguiti (il conto personale di formazione, il contratto professionalizzante, il contratto di sviluppo professionale e il contratto di inserzione professionale); una parte delle risorse è destinata alla formazione professionali per chi ricerca un impiego, anche in vista della candidatura a posizioni aperte presso Pole emploi). Un'altra parte è, invece, dedicata alla formazione dei lavoratori interinali assunti a tempo indeterminato, e del personale diretto delle agenzie.

La formazione erogata attingendo alle risorse del fondo, alimentate dalla contribuzione versata dalle agenzie, si è rivelata, nel tempo, una leva occupazionale per l'inserzione professionale dei lavoratori in somministrazione. Secondo una ricerca condotta nel 2017, il 76 % delle persone beneficiarie di un previo intervento formativo hanno fruito di una prospettiva di impiego nel lungo periodo anche dopo un anno, che permette di sottolineare la valenza della formazione come strumento di salvaguardia dei percorsi professionali.

Tabella 1. Analisi comparata dei regimi in materia di somministrazione (Francia, Paesi bassi, Germania, Regno Unito).

	Regime autorizzatorio	Restrizioni	Principio parità trattamento	Accesso a formazione finanziata
REGNO UNITO Regime di flessibilità deregolamentata	È prevista solo per l'attività di somministrazione in determinati settori e riguarda la conformità a standard di qualità.	Non sono previsti limiti per il contratto di lavoro in somministrazione a tempo determinato.	Lavoro in somministrazione a tempo determinato: si applica dopo 12 settimane continuative di missione presso la stessa azienda utilizzatrice, per lo svolgimento delle stesse mansioni. Lavoro in somministrazione a tempo indeterminato: può essere escluso se le parti dispongono in tal senso nel contratto di lavoro, in presenza delle condizioni previste dalla legge.	
FRANCIA Regime restrittivo Integrato	Obbligo autorizzazione amministrativa, previa dimostrazione della garanzia finanziaria e del rispetto dei diritti dei lavoratori somministrati.	Contratto a tempo determinato: non mansioni connesse all'attività ordinaria e permanente dell'azienda utilizzatrice Casi di ricorso legittimo: individuandoli nelle ragioni sostitutive di personale assente, nella crescita temporanea dell'attività di impresa, nonché per lo svolgimento di lavori stagionali, e per la sostituzione di dirigenti aziendali o di liberi professionisti. Impiego di disoccupati con particolari difficoltà sociale e occupazionali, nonché allo svolgimento di interventi formativi, anche in regime di apprendistato. Durata massima: 18 mesi (salvo deroghe). Numero rinnovi: due. Durata missioni nell'ambito di un contratto di lavoro a tempo indeterminato: 36 mesi.	Si applica dal primo giorno di missione e si aggiunge l'indennità di precarietà.	Fondo paritetico, Fonds d'assurance formation du travail temporaire (FAF.TT)
GERMANIA Regime di flessibilità "delegata"	Obbligo di autorizzazione provvisoria, e definitiva dopo tre anni di attività continuativa. Riguarda la conformità a standard di affidabilità e solidità finanziaria.	Durata massima della missione presso l'utilizzatore per i a 18 mesi, nell'ambito di un contratto di lavoro a tempo determinato ed indeterminato, salvo deroga dal contratto aziendale.	Derogabile nei primi 9 mesi di missione tramite contratto collettivo aziendale.	
PAESI BASSI Regime di flessibilità "regolamentata" o "delegata" Integrato	non è previsto, ma vi è l'obbligo di autorizzazione.	Durata del contratto (Ccnl ABU 2017-2019) Fase A: 78 settimane; Fase B: 4 anni; Fase C: contratto a tempo indeterminato.	Diversamente da quanto previsto dal Codice Civile, il contratto collettivo ne prevede l'applicazione dal primo giorno di missione presso l'azienda utilizzatrice, salvo le eccezioni ex art. 27 del contratto collettivo. L'agenzia può scegliere se applicare, nei confronti dei lavoratori somministrati a tempo indeterminato nella fase C i livelli retributivi previsti dal contratto collettivo ABU o il principio della parità di trattamento.	Obbligo della contribuzione dello 0,2% al fondo <i>Stichting Fonds Uitzendbranche</i> (SFU) per il settore del lavoro temporaneo, creato nel 2007 dalle parti sociali, nell'ambito del quale è istituito il fondo per il finanziamento degli interventi formativi erogati nei confronti dei lavoratori somministrati e dei dipendenti diretti delle agenzie (<i>Stichting Opleiding & Ontwikkeling Flexbranche</i>).

4.2 Le strategie delle agenzie per il lavoro in Europa. Esempi di attività di market making

In concomitanza con l'iter di evoluzione dei modelli normativi posti a presidio del settore della somministrazione di manodopera, le agenzie hanno acquisito, nel tempo, il ruolo di player a livello locale e transnazionale per la flessibilizzazione del mercato del lavoro, concorrendo, oggi, a comporre una realtà variegata, sotto il profilo dimensionale e di scala delle operazioni, della proprietà e della tipologia e localizzazione dei servizi erogati, nonché dai punti di vista del tessuto imprenditoriale e occupazionale presidiato.

Da un lato, il mercato viene animato dalla presenza di società multinazionali, capaci di erogare servizi diversificati, programmati intorno al *core business* "classico" (vale a dire, la somministrazione di manodopera, tendenzialmente per brevi periodi), e che, nella maggior parte dei casi, presentano una propensione ad espandersi verso segmenti di mercato specialistici ad alto valore aggiunto. Per altro verso, tale presenza è, sempre più affiancata da imprese di dimensioni più modeste orientate, in alcuni casi, verso segmenti di mercato targetizzati su particolari settori (145).

La competizione nel settore, che risulta crescente in maniera direttamente proporzionale alla maggiore accettazione, a livello sociale, del ruolo delle agenzie, conduce ad una strategia di diversificazione, finalizzata all'incremento dei margini di profitto al di là del segmento delle attività tradizionali, maggiormente esposto alla pressione competitiva locale, e alla conseguente acquisizione, da parte delle agenzie, di posizioni superiori nella catena di valore HR.

Progressivamente, si è assistito, infatti, a livello internazionale, allo sviluppo di un'industria strutturata su scala internazionale, caratterizzata dalla presenza di operatori attrezzati per l'erogazione di una vasta gamma di servizi (dal *job placement*, al *job matching*, dalla formazione a servizi HR strutturati), tarati per soddisfare l'esigenza di una fornitura costante di manodopera dalle caratteristiche eterogenee e per la copertura di funzioni diversificate.

In questa prospettiva, si ravvisa, in Europa, almeno nei mercati maturi, dove la somministrazione ha radici storiche più risalenti, ad un sempre maggiore affidamento alle agenzie per il lavoro, da parte delle aziende utilizzatrici, per fruire di servizi specializzati, a fronte della difficoltà di reperire risorse qualificate, oltre la mera prospettiva di riduzione dei costi.

¹⁴⁵ Burgess J., Cornell J (2004), *International aspects of temporary agency employment*, in *International Perspectives on Temporary Agency Work*, J. Burgess, Cornell J. (edited by), Routledge, p. 10.

In maniera speculare, la somministrazione, diversamente da come prefigurato nel modello dell'impresa flessibile, si presenta, dunque, come uno strumento finalizzato non solo al reperimento di qualifiche basse o comunque posizionate nelle strutture periferiche dell'attività e dell'organizzazione aziendale, e per un esigenze occupazionali contingenti di breve-medio periodo, ma anche per l'inserimento nelle aziende di profili professionali in possesso di competenze specialistiche, destinate ad essere affiancate al personale diretto, e in alcuni casi - soprattutto nei mercati altamente dinamici - altresì di figure strumentali al core business dell'utilizzatore.

In alcuni casi, la funzione demandate alle agenzie per il lavoro non si riduce alla mera fase prodromica all'inserimento delle persone selezionate in azienda, ma si estende, nell'ambito della costruzione di una relazione di medio-lungo periodo con le aziende utilizzatrici, alla co-determinazione delle politiche interne di gestione delle risorse.

All'aumento delle agenzie per il lavoro, che ne è derivato, ha corrisposto, in questa prospettiva, l'incremento della professionalità degli operatori, con un effetto, per così dire, di "autoalimentazione" del settore, determinato dall'aumento delle aziende interessate ad avvalersi dei servizi offerti dalle agenzie, per migliorare le politiche di reclutamento e selezione del personale⁽¹⁴⁶⁾.

Di conseguenza, il ricorso alla manodopera interinale, e, più in generale, alla forza lavoro flessibile, rappresenta, nella maggior parte degli ordinamenti, una componente strutturale delle organizzazioni aziendali, nell'ottica non solo di far fronte, in tempi celeri, a bisogni occupazionali contingenti, ma soprattutto di allineare la struttura organizzativa in funzione degli obiettivi aziendali in chiave strategica, grazie al valore aggiunto apportato dai servizi e dalle risorse erogati da operatori qualificati, come, in particolare, nel campo della formazione.

L'ampliamento dei servizi offerti e il più elevato livello di specializzazione delle agenzie, rispetto al passato, restituisce un'immagine positiva di tali operatori, che ne traggono, per così dire, un'investitura sociale. Nei Paesi del nord Europa, ad esempio, proprio il supporto fornito dalle agenzie per il lavoro rispetto alle esigenze formative del mercato ne ha favorito un riconoscimento formale positivo come vero e proprio datore di lavoro⁽¹⁴⁷⁾.

In particolare, nei Paesi Bassi, a partire dalla legge del 1999 sulla flessibilità e sicurezza, l'ampliamento delle attività delle agenzie ha consentito

¹⁴⁶ Consiglio (2008), cit. p. 59.

¹⁴⁷ Rasmussen E., Visser J., Lind J., cit., p. 84

agli operatori, già radicati nel mercato dalla seconda metà degli anni '60, di diversificarsi, sviluppando strategie di customizzazione non solo verso le aziende clienti, ma anche verso gli stessi lavoratori.

Sotto questo profilo, peraltro, si è assistito ad un innalzamento dei livelli di istruzione medi dei lavoratori somministrati, cui corrisponde una maggiore propensione delle agenzie nella realizzazione, di concerto con le aziende utilizzatrici, di obiettivi di flessibilità sia esterna ma anche interna. Lo sviluppo di un sistema inclusivo ha consentito alle agenzie di acquisire una buona reputazione a livello sociale.

Peraltro, la mancanza di un regime autorizzatorio non si traduce nella scarsa qualità dei servizi resi dagli operatori, la cui selezione, in termini di affidabilità e trasparenza, è affidata al mercato, anche in virtù del ruolo rivestito dall'associazione di rappresentanza delle agenzie, che provvede ad effettuare verifiche periodiche in tal senso.

È stato rimarcato che le aziende utilizzatrici si rivolgono spesso alle agenzie per il lavoro come “filtri selettivi”, beneficiando dei servizi specialistici nella ricerca e selezione del personale, soprattutto per la fornitura di professionisti e specialisti sui mercati alti, che, inevitabilmente, ha condotto ad un “salto di qualità” della fornitura di manodopera anche sui mercati bassi, con il riconoscimento a tali operatori di un ruolo chiave nel placement di disoccupati, supportato anche dalle politiche pubbliche occupazionali. ⁽¹⁴⁸⁾.

Lo snodo di tale sviluppo è stato costituito, peraltro, dalla costruzione di un sistema di relazioni sindacali inclusive, anche a livello dei singoli stabilimenti, dove, per evitare l'opposizione sindacale, non di rado risulta che le aziende trovino più vantaggioso prefissarsi rapporti di medio-lungo periodo con i lavoratori interinali. Il che costituisce il presupposto, per le agenzie, per costruire dei percorsi di carriera qualificanti, fidelizzando e motivando i lavoratori, attraverso, ad esempio, il raggiungimento di accordi per la realizzazione di interventi formativi ulteriori rispetto a quelli obbligatoriamente imposti dalla legge ⁽¹⁴⁹⁾.

Un caso a sé stante è rappresentato, per le sue peculiari caratteristiche, dal mercato britannico, ove si è consolidata una tradizione liberista, orientata al principio dell'autoregolazione e del libero mercato, come peraltro reso evidente dalle vicende relative all'approvazione della direttiva comunitaria.

La somministrazione, originariamente impiegata soprattutto per la fornitura di personale femminile per la copertura di posizioni impiegate, e

¹⁴⁸ Rasmussen E, Visser J., Lind J. (2015), *Agency Work in the Netherlands and Denmark*, in Fu h. (edited by), *temporary Agency Work and Globalisation*, Routledge.

¹⁴⁹ Pulignano, cit.

maschile nel settore delle costruzioni, ha conosciuto una rapida espansione a livello sia settoriale sia geografico ⁽¹⁵⁰⁾.

Tale evoluzione ha condotto alla caratterizzazione di un settore industriale strutturato, specializzato nei servizi per l'impiego, su sollecitazione delle nuove tendenze nel mercato, in chiave di specializzazione, individualizzazione dei rapporti, razionalizzazione dei costi, e, in generale, di crescente complessità.

Diversamente dagli altri paesi dell'Europa continentale, il mercato britannico si segnala per il suo carattere frammentato e altamente competitivo: la presenza di micro-operatori, a livello locale, favorita anche dalla previsione di un regime liberale, ad esempio sotto il profilo abilitativo, ha determinato non solo un'inevitabile erosione dei margini di profitto delle imprese multinazionali, ma ha, altresì, alterato le modalità operative delle seconde sul mercato.

In questa prospettiva, si sono sedimentate forme di cooperazione tra le grandi agenzie e gli operatori di più modeste dimensioni, territorialmente radicati, per l'approvvigionamento di personale, veicolato dai secondi tramite le prime, che rimangono unici fornitori delle aziende utilizzatrici più grandi, diversamente non intercettabili dai piccoli intermediari (cd. *second-tier arrangement*) ⁽¹⁵¹⁾.

Accanto ad un impiego "ad hoc" dell'istituto, si è affermato un crescente ricorso alla somministrazione in chiave strategica, per la fornitura di manodopera costante, soprattutto in alcuni settori particolari, dove l'instaurazione di contratti commerciali di lunga durata cd. "business to business", veicolati dalle multinazionali, ma contando sulla presenza locale di operatori più piccoli, ha consentito la creazione di una "periferia permanente di lavoratori somministrati" ⁽¹⁵²⁾.

Come annunciato all'inizio degli anni 2000, la somministrazione di manodopera è risultata, nell'ultimo decennio, uno strumento necessario nella transizione verso l'economia della conoscenza incalzata dall'evoluzione tecnologica, dalla rilevanza dei beni intangibili e dalla crescita delle

¹⁵⁰ Peck and Theodore (2002), *Temped out? Industry rhetoric, labour regulation, and economic restructuring in the temporary staffing business*, in *Economic and Industrial Democracy*, n. 23, pp. 143-175.

¹⁵¹ Enright B., Pemberton S. (2016), cit.

¹⁵² Stanworth C., Druker J. (2004), *Temporary Agency Labour in the UK*, in Burgess J., Connel J. (edited by), *International perspectives on Temporary Agency Work*, Routledge, p. 55.

occupazioni in campo scientifico, cui risulta strumentale la fornitura di personale impiegato su progetti e cicli produttivi ⁽¹⁵³⁾.

Tale scenario evidenzia la crescente tendenza, negli ultimi anni, nel Regno Unito, a ricorrere alla somministrazione non solo, e non tanto, come buffer rispetto alle fluttuazioni della domanda, ma come strumento di fornitura di manodopera specializzata in un mercato orientato sul settore dei servizi, come, peraltro, si evincerebbe dai livelli di crisi del settore nella fase della recessione economica, superiori rispetto a quelli registrati in altri Paesi, come la Germania, dove il lavoro tramite agenzia ha assunto una funzione diversa (v. infra).

Nello stesso tempo, si sottolinea il rischio, piuttosto, che, per soddisfare la necessità di rafforzare la reputazione delle agenzie interinali in termini di professionalità, l'intermediazione dei privati possa prediligere una forza lavoro elitaria, come, ad esempio, la categoria di giovani in possesso di competenze specialistiche, facilmente collocabili ⁽¹⁵⁴⁾.

In Francia, invece, la connotazione originariamente negativa delle agenzie interinali si contrappone all'attuale riconoscimento di tali operatori come attori fondamentali nella gestione delle risorse umane e partner attivi dei servizi pubblici per l'impiego, in concomitanza con la crescita, in termini qualitativi e quantitativi, delle agenzie (155).

La normativa più restrittiva, vigente agli albori del processo di legalizzazione della somministrazione, accoppiata alla bassa strutturalità dello strumento, ne ha alimentato, per molto tempo, un uso legato a bisogni occupazionali transitori.

L'ampliamento delle funzioni assegnate alle agenzie, in particolare dopo la Loi Barloot nel 2005, con il superamento del monopolio pubblico nell'attività di placement, ne ha favorito lo sviluppo, riflesso nella tendenza espansiva delle agenzie sul territorio, con l'ausilio di infrastrutture informatiche volte a favorire il flusso di risorse dal centro alla periferia, e viceversa, mettendo in contatto aziende e risorse ubicati su mercati diversi.

La maggiore competizione tra gli operatori, di pari passo con l'incremento del numero delle agenzie, ha condotto, in particolare le agenzie di maggiori dimensioni, a diversificare i servizi offerti, stabilizzando, contestualmente, le relazioni commerciali con le aziende utilizzatrici attraverso la conclusione di accordi cd. di "grands comptes", mentre gli operatori più piccoli risultano

¹⁵³ Nolan P. (2004), *Shaping the future the political economy of work and employment*, in *Industrial Relations Journal*, n. 35, pp. 378-387.

¹⁵⁴ Stanworth C., cit.

¹⁵⁵ Belkacem R., Kornig C. (2011), *cit.*

focalizzati a livello locale e/o su specifici segmenti di attività, contando sul supporto di una rete di contatti personali.

Tali accordi commerciali di “grands comptes” prefigurano, nella maggior parte dei casi, un ruolo dell’agenzia ultroneo rispetto alla mera fornitura di personale, e che implica un supporto organizzativo costante all’utilizzatore, comprensivo, ad esempio, dell’utilizzo di sistemi di gestioni che permettano di inserire e di evadere immediatamente la richiesta di manodopera; la contabilità analitica circa l’uso del personale interinale, ovvero, a volte, la presenza di un referente di agenzia presso il cliente per gli aspetti di gestione quotidiana; il monitoraggio costante delle risorse per vagliare la qualità del servizio offerto (156).

La richiesta, sempre più frequente di manodopera formata, immediatamente integrabile dell’organico, ha rappresentato un input a migliorare l’expertise delle agenzie, in fase di selezione di personale dotato di caratteristiche specifiche, alimentando la creazione di bacini professionali dalla composizione eterogenea, ove emerge la figura dell’“interinale professionista”, in cui convergono i lavoratori più qualificati e fidelizzati (157).

La necessità di capitalizzare gli investimenti formativi, strumentali alla realizzazione di un servizio “chiavi in mano” per l’utilizzatore, costituisce uno stimolo alla fidelizzazione di alcune tipologie di lavoratori, attraverso la creazione di piani personalizzati di sviluppo di carriera, l’aumento delle competenze nei diversi periodi di missione, ovvero un supporto organizzativo nelle relazioni con l’azienda utilizzatrice.

Alla luce di tale evoluzione, si comprende l’attività promozionale svolta dall’associazione di categoria Prism’Emploi, verso il riconoscimento, a livello legislativo, del contratto di lavoro in somministrazione a tempo indeterminato (*contrat interim a durée indéterminée* (CDII), dapprima sperimentato nell’ambito della contrattazione con le parti sociali (158).

Infatti, tale strumento viene visto come forma di flessibilità tutelata e tutelante in grado di consolidare le partnership con le aziende utilizzatrici per la fornitura costante, anche se, in ipotesi, per periodi intermittenti, di manodopera stabilizzata, nello stesso tempo preservando la sicurezza dei percorsi occupazionali di tali lavoratori, mediante la continuità reddituale nelle

¹⁵⁶Lefevre G., Michon F., Viprey M. (2002), *Les stratégies des entreprises de travail temporaire*, in *Travail et Emploi*, n. 89, pp. 45- 64.

¹⁵⁷ Spermann A. (2013), *How does Temporary Agency Work impact German agency workers?* in *IZA Policy Paper* n. 70.p. 11;

¹⁵⁸ Sulle vicende che hanno preceduto l’adozione dell’accordo del 10 luglio 2013, si rinvia a Vivés F. C., *Sécuriser les intérimaires sans toucher au CDI ? La création négociée du CDI intérimaire*, in *La Revue de l’Ires* 2016/1.

fasi di sospensione dell'attività lavorativa e l'erogazione di interventi formativi finanziati attraverso le risorse del fondo bilaterale.

A tale proposito, in base alle interviste svolte su un campione sia di lavoratori assunti a tempo indeterminato sia di alcuni operatori delle agenzie, il rapporto pubblicato nel mese di febbraio 2018 dall' *Observatoire de l'Intérim et du recrutement*, mette in luce come lo strumento sia percepito come vantaggioso per gli stessi lavoratori, che ne ravvisano una garanzia di maggiore stabilità, anche personale. In particolare, gli intervistati appartenenti alle fasce di età più elevate, rimarkano positivamente di essere sollevati dall'onere di reperire nuove opportunità lavorative, mentre le risorse prima occupate a termine considerano tale opportunità un mezzo per proseguire l'attività presso una certa azienda utilizzatrice, oltre che per poter beneficiare di ulteriori interventi di riqualificazione professionale.

Tuttavia, il successo dello strumento risulta legato anche alla capacità organizzativa dell'agenzia, attraverso lo sviluppo di pratiche virtuose, come l'accompagnamento costante del lavoratore anche nelle fasi successive alla stipula del contratto, e un'attenta selezione della platea dei possibili candidati a tempo indeterminato, in base ad alcuni criteri come l'occupabilità, la polivalenza della risorsa, e, quindi, la stima delle concrete possibilità ricollocazione, a seconda delle caratteristiche dei mercati locali di riferimento, nonché, non da ultimo, l'affidabilità del lavoratore stesso⁽¹⁵⁹⁾.

Spostando l'attenzione sul caso tedesco, le modalità di impiego della somministrazione nell'ultimo decennio, e il conseguente intervento del legislatore e delle parti sociali, in chiave restrittiva, si pone in controtendenza rispetto agli sviluppi registrati negli altri ordinamenti.

L'evoluzione della disciplina sul lavoro interinale dal 1999, in poi, ha inciso sulle modalità di utilizzo di tale strumento, comportando dapprima un aumento dei livelli occupazionali, con l'ampliamento della durata massima delle missioni, e, subito dopo l'entrata in vigore delle riforme Hartz del 2003, essendo divenuta ammissibile l'assunzione, da parte delle agenzie, dei lavoratori interinali a termine, un crollo della durata media dei contratti di lavoro ⁽¹⁶⁰⁾.

L'introduzione del principio di parità di trattamento, con la riforma, ha segnato una fase importante nell'evoluzione della somministrazione, ma

¹⁵⁹ Per un'analisi più estesa, cfr., se vuoi, D'Ascenzo A., *Francia: lavoro a tempo indeterminato nella somministrazione dopo la Loi Rebsamen*, in *Bollettino Adapt*, 23 luglio 2018, n. 28.

¹⁶⁰ Antoni M., Jahn E. (2009), *Do changes in regulation affect Employment Duration in Temporary Help Agencies?*, in *Industrial and Labor Relations review*, Vol. 62, n. 2, pp. 226.

generando contestualmente nuove problematiche legate alla derogabilità della regola ad opera della contrattazione collettiva a livello aziendale.

A tale proposito, dopo l'intervento del legislatore, è emerso come il trattamento economico riconosciuto ai lavoratori somministrati fosse inferiore rispetto a quello accordato ai dipendenti diretti delle aziende utilizzatrici. Inoltre, veniva segnalata l'esclusione, in molti casi, del personale somministrato dal godimento di una serie di misure non necessariamente di natura retributiva, come la partecipazione a programmi di sviluppo del personale, nonché una durata delle missioni pari in media a 9 mesi, in misura significativamente inferiore rispetto alla durata media dei rapporti lavorativi instaurati con i dipendenti diretti ⁽¹⁶¹⁾.

Il dato appare rilevante, poiché evidenzia i rischi di un impoverimento delle competenze possedute da tali lavoratori nel lungo periodo, a causa dell'esposizione a frequenti turn over, soprattutto se si considera che la durata breve delle missioni, insieme alla qualifica del lavoratore, costituisce, in genere, un disincentivo all'erogazione di interventi formativi in favore dei lavoratori somministrati ⁽¹⁶²⁾.

Tale problematica venne amplificata nel corso della crisi finanziaria del 2008, in cui si era registrato un ricorso strutturale alla manodopera interinale come buffer per far fronte al calo della domanda, e in funzione protettiva della forza lavoro core, attraverso l'applicazione della contrattazione in deroga e della conseguente possibilità di applicare dei livelli retributivi inferiori.

Per questo motivo, all'indomani della recessione, era stata sollevata la questione relativa all'ammissibilità, in termini di equità, di un trattamento differenziato tra dipendenti diretti e lavoratori somministrati, che ha alimentato la mobilitazione delle parti sociali nella direzione di introdurre degli accorgimenti per smussare le conseguenze distorsive emerse dopo l'entrata in vigore della riforma ⁽¹⁶³⁾: la sottoscrizione di accordi per l'applicazione generalizzata di salari minimi per settore, ovvero di accordi di settore sulla crescita progressiva dei salari, nell'ottica dell'incremento dei livelli retributivi applicati al personale interinale fino ad eguagliarle a quelli previsti per i dipendenti diretti.

Nel 2012, IG Metall sottoscrive, con IGZ e BaP, il primo contratto collettivo del settore della somministrazione, garantendo specifici premi di produttività per i lavoratori somministrati, a seconda delle tipologie di mansioni assegnate e della durata della missione presso l'utilizzatore, con

¹⁶¹ Mitlacher L. W., Burgess J., Connel J., Waring P. (2015), cit., p. 81.

¹⁶² Spermann A., cit., p. 6

l'obbligo per l'azienda di proporre un contratto a termine diretto dopo due anni.

5. Conclusioni.

A partire dalla fine degli anni '90, si è assistito, in Europa, ad una convergenza verso la deregolazione dei regimi protettivi lavoristici, incardinati sul modello prototipico del lavoratore subordinato, secondo un processo di isomorfismo istituzionale¹⁶⁴, pur nel solco delle differenze esistenti tra i diverse modelli. Per quanto attiene la flessibilità in entrata, in alcuni casi, la tendenza comune si è tradotta in chiave di liberalizzazione, come, tipicamente, nei paesi di common law, e, in parte anche nei Paesi Bassi, anche se in quest'ultimo caso, pur sempre nel quadro della garanzia di tutele universalistiche, mentre, in altri ordinamenti, ha assunto la veste di flessibilità "controllata", con l'introduzione governata di soluzioni sperimentali, suscettibili di verifica e, eventualmente, di successiva revoca.

Con riferimento, in particolare, alla somministrazione di manodopera, tale evoluzione si è articolata lungo il processo di armonizzazione europea delle normative nazionali, confluito nell'adozione della direttiva n. 2008/104/CE. Oltre ad incentivare la legalizzazione del lavoro tramite agenzie, specie nei Paesi di "seconda generazione", l'intervento comunitario, finalizzato anche a creare le condizioni per una concorrenza leale tra operatori affidabili, ha sollecitato l'introduzione di diversi correttivi, nell'ottica di arginare un impiego deresponsabilizzato dello strumento da parte delle aziende utilizzatrici (dal principio della responsabilità solidale a quello della parità di trattamento, al rafforzamento dei diritti di informativa nei confronti dei lavoratori interinali).

Su questo sfondo, i modelli di governance esistenti nei diversi ordinamenti europei, presentano un grado di complessità ed eterogeneità delle soluzioni accolte non riducibile alla bipartizione "classica" tra regimi restrittivi e liberali.

Focalizzando l'attenzione sui Paesi selezionati, ad esempio, il caso del Regno Unito rappresenta un unicum, sotto diversi profili. Sulla scia di una tradizione radicata, si è consolidato un regime di flessibilità deregolamentata, sia per quanto attiene le modalità abilitanti dell'attività di fornitura, ove la selezione degli operatori affidabili è lasciata sostanzialmente al mercato, sia

¹⁶⁴ Powell W. e Di Maggio P. (2000), *La gabbia di ferro rivisitata. Isomorfismo istituzionale e razionalità collettiva nei campi organizzativi*, in Di Maggio P. (a cura di) *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Milano, Comunità.

dalla prospettiva delle condizioni di legittimità della fattispecie contrattuali e delle garanzie, anche retributive, riconosciute ai lavoratori interinali, negoziabili sul piano della contrattazione individuale.

In secondo luogo, a fronte di una tendenziale concentrazione del settore nei Paesi dell'Europa continentale, il mercato britannico si presenta, oltre che altamente competitivo, anche molto segmentato, conducendo i piccoli operatori a consolidare delle partnership con le grandi multinazionali, fungendo da “cerniera” nelle relazioni commerciali con i clienti a livello locale.

Tuttavia, più che gli interventi del legislatore sulla disciplina della somministrazione, sono le dinamiche evolutive dei mercati a rivelarsi tra i fattori di principale cambiamento delle attività e nei servizi svolti dalle agenzie per il lavoro, e del conseguente aumento del numero di lavoratori somministrati.

In particolare, la crescente competizione, anche degli operatori di più modeste dimensioni, unita alla transizione dell'economia sul fronte dei servizi, ha condotto le agenzie per il lavoro a porsi come partner specializzati nella fornitura di manodopera anche qualificata, e con competenze immediatamente spendibili presso l'utilizzatore, a fronte di richieste che, spesso, esigono di essere evase, se non in tempo reale, in tempi ristretti.

Peraltro, analoghe tendenze, in chiave evolutiva, sono riscontrabili, *mutatis mutandis*, nelle esperienze di altri Paesi dell'Europa continentale, come la Francia e i Paesi Bassi, pur caratterizzati da regimi più restrittivi.

In questi ordinamenti, non vi è dubbio che, agli albori del processo di legalizzazione del lavoro interinale, i regimi esistenti, diretti a relegare l'impiego della somministrazione a casi eccezionali, abbia, in realtà, alimentato un dualismo nella forza lavoro, che riflette l'articolazione del modello di Atkinson tra manodopera core e periferica, sollevando problemi di tutela della seconda categoria.

Peraltro, in entrambi i casi, il superamento del monopolio pubblico nell'attività di placement, tra la fine degli anni '90 e l'inizio degli anni 2000, ha certamente rappresentato la condizione necessaria per lo sviluppo delle agenzie interinali, che si è tradotto, nell'ultimo decennio, in termini di diversificazione dei servizi, di crescita numerica degli operatori e di presidio capillare dei mercati locali.

Pur nelle differenze dei rispettivi modelli di governance, la diffusione di prassi positive da parte delle agenzie interinali, e il loro riconoscimento sociale come operatori funzionali indispensabili per l'andamento efficiente delle dinamiche di incontro tra domanda ed offerta sul mercato, ne ha alimentato il

processo di legittimazione, incalzato, altresì, dal sostegno delle politiche comunitarie nel segno della flexicurity, a partire dalla Strategia europea per l'occupazione, e l'attività promozionale svolta, a livello europeo, dalla World Employment Confederation, e, sul piano nazionale, dalle associazioni datoriali rappresentative delle agenzie.

Tale evoluzione ha alimentato, invero, un processo osmotico di reciproca influenza tra la funzione della somministrazione, come elemento strutturale dei modelli organizzativi delle imprese utilizzatrici, e gli interventi regolatori degli ultimi anni, sul duplice livello legislativo e contrattuale.

Sotto quest'ultimo profilo, ad esempio, il modello olandese può essere definito come regime di flessibilità regolamentata o delegata, altamente integrato, ove lo statuto protettivo del lavoratore interinale è integrato dall'integrazione delle disposizioni contenuto nella fonte di rango primario co quelle di derivazione collettiva. In realtà, queste ultime rivestono un ruolo centrale nella disciplina dell'istituto nei Paesi Bassi, rappresentando l'ambito elettivo di sperimentazione di soluzioni innovative, a partire dalla regolamentazione dei fondi bilaterali destinati al finanziamento degli interventi formativi.

In particolare, le previsioni contenute nel contratto collettivo stipulato dall'associazione di categoria maggiormente rappresentativa (ABU) costituiscono la cornice per la creazione di un bacino di lavoratori fidelizzati, con i quali le agenzie spesso sviluppano dei veri e propri percorsi di carriera. In questo senso, è strumentale all'obiettivo la diversificazione dello status associato al lavoratore con il decorso nel tempo. Pertanto, se nella fase A la prospettiva occupazionale del lavoratore è di breve periodo, essa è compensata dall'obbligo formativo in capo all'agenzia, mentre l'instaurazione di un rapporto lavorativo più lungo, oltre ad imporre la periodica validazione delle competenze acquisite, conduce, infine, nella fase C alla stabilizzazione del lavoratore.

Tuttavia, tale evoluzione rappresenta, essa stessa, il risultato di un innalzamento del livello di professionalità degli operatori, filtrata dal ruolo di garante rivestito dall'associazione datoriale, nonché di un atteggiamento tendenzialmente collaborativo del sindacato nella ricerca di soluzioni di governo della flessibilità.

Pertanto, non solo i regimi regolatori hanno giocato un ruolo fondamentale nella crescita della somministrazione, registrata dalle statistiche europee nella maggior parte dei paesi europei, ma anche la percezione dell'affidabilità delle agenzie interinali come interlocutori delle aziende sul

mercato, da cui, anzi, sono derivati gli interventi di riforma nel settore in chiave promozionale ⁽¹⁶⁵⁾.

La progressiva accettazione sociale delle agenzie ha costituito un aspetto rilevante nella crescita della somministrazione nell'esperienza francese, ove, diversamente dai Paesi Bassi, è storicamente consolidato un regime legislativo restrittivo, tuttavia evolutosi sullo snodo delle soluzioni integrate nell'ambito della contrattazione collettiva. Anzi, nel modello francese, alcune importanti innovazioni sono figlie delle sperimentazioni condotte dalle parti sociali, successivamente recepite anche dal legislatore, come, recentemente, la previsione del contratto di lavoro in somministrazione a tempo indeterminato.

L'introduzione di tale istituto, in particolare, fortemente reclamata dall'associazione di categoria mediante un'intensa attività di lobby, è particolarmente significativa del ruolo assegnato oggi alle agenzie interinali in Francia. Da un lato, tali operatori si pongono come partner delle aziende utilizzatrici, come emerge anche dall'instaurazione di rapporti commerciali di lunga durata, per l'erogazione di servizi specialistici diversificati: dall'approvvigionamento di personale dotato di competenze specifiche, alla gestione successiva del rapporto di lavoro, con l'eventuale erogazione di interventi formativi destinati alla riqualificazione professionale dei lavoratori.

La co-gestione della forza lavoro determina, per altro verso, una maggiore responsabilizzazione delle medesime agenzie nei confronti dei lavoratori, legittimandone il riconoscimento come vero e proprio datore di lavoro, investito di una funzione di supporto anche organizzativo e personale nei confronti dei somministrati.

Tale ruolo trova, invero, esaltazione proprio nello strumento del contratto di lavoro in somministrazione a tempo indeterminato, che garantisce la continuità occupazionale dei lavoratori pur a fronte di missioni potenzialmente discontinue, rafforzando la creazione di bacini professionali in cui si concentrano risorse fidelizzate, e beneficiarie di misure di sostegno al reddito accoppiate ad interventi formativi finanziati attingendo al fondo bilaterale di settore (analogamente all'esperienza dei Paesi Bassi).

La possibilità, prefigurata ex lege, di estendere il periodo di missione presso l'azienda utilizzatrice fino a 36 mesi non è vista come un mezzo elusivo del limite temporale, inferiore, previsto per l'assunzione a tempo determinato, anche in somministrazione, ma come l'opportunità di stabilizzare le partnership con gli utilizzatori e, nel contempo, strutturare percorsi di sviluppo professionale dei lavoratori interinali.

¹⁶⁵ Enright B., Pemberton S. (2016), cit.

Il modello francese evidenzia una non esatta corrispondenza tra l'esistenza di un modello restrittivo e lo sviluppo del settore, riflessa anche dalle statistiche europee, pur dovendosi tenere in considerazione le dinamiche di tale processo evolutivo, che si è dipanato sullo sfondo di una stretta collaborazione tra gli operatori privati e il soggetto pubblico nell'attività di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro.

Per converso, l'esistenza di un regime più flessibile, se può agevolare l'incremento dei livelli occupazionali, fluidificando le transizioni tra un'occupazione e l'altra (cd. stepping stone), non sempre si rivela efficace, riscontrandosi una dipendenza di tale effetto positivo, sulle dinamiche del mercato del lavoro, dall'andamento dei cicli economici.

Ne costituisce un esempio sintomatico il caso tedesco nel periodo della crisi economica del 2008, dove l'impiego massificato del personale in somministrazione, per lo più con qualifiche basse, come buffer a tutela della forza lavoro stabilizzata, ha alimentato forti dubbi sulla positività dello strumento, stimolando la mobilitazione delle parti sociali e prospettive de jure condendo, in chiave restrittiva, mentre si afferma l'idea che il carattere intermittente e transitorio delle attività lavorative possa essere compensato proprio dalla prospettiva di una continuità occupazionale con l'agenzia per il lavoro (¹⁶⁶).

¹⁶⁶ Mitlacher L. W. (2008), *Job Quality and temporary agency Work: challenges for Human Resources Management in Triangular Employment Relationship in Germany*, in *International Journal of Human Resources Management*, Vol. 19, 3, pp. 446-460.

CAPITOLO IV

LA SOMMINISTRAZIONE DI MANODOPERA IN ITALIA. PROSPETTIVE DI SVILUPPO DOPO IL CD. “DECRETO DIGNITÀ”

Sommario: 1. *Trend* del lavoro in somministrazione in Italia – 2. L’evoluzione del comparto. – 3. L’evoluzione del modello normativo e forme di impiego del personale in somministrazione. La legalizzazione dell’attività di fornitura di prestazione di lavoro altrui – 3.1. Dalla fornitura di manodopera ai servizi per il lavoro. Il d.lgs. n. 276/2003 - 3.2 la stagione della de-regolamentazione “controllata” post-crisi. La legge Fornero – 3.2.1. La somministrazione di manodopera ai tempi del *Jobs Act*– 4. Le relazioni sindacali nelle settore della somministrazione – 4.1 La contrattazione collettiva di settore – 4.1.1. La procedura ex art. 25 Ccnl come strumento di *employability* - 4.2 La somministrazione di lavoro nella contrattazione collettiva delle aziende utilizzatrici – 4.3. Il rinnovo del contratto collettivo nazionale. Prospettive evolutive. – 5. Note a margine dell’impiego della somministrazione di manodopera – 5.1 Nuove forme organizzative di impresa alla luce della *digital disruption*. - 6. La somministrazione di lavoro il decreto “Dignità”. 7. Conclusioni

1. *Trend* del lavoro in somministrazione in Italia.

Il lavoro tramite agenzia è stato sempre visto come un fattore di scarsa incidenza sui livelli occupazionali nel mercato del lavoro italiano.

Infatti, i lavoratori interinali hanno storicamente rappresentato una frazione minima rispetto al totale degli occupati, tanto da alimentare il convincimento che la risposta regolatoria del legislatore, rispetto alle condizioni di legittimità dell’istituto, sia stata ispirata, nelle diverse stagioni riformiste, più da ragioni ideologiche che dalle dimensioni del fenomeno in sé considerato.

Alla luce dei più recenti dati relativi all’andamento della somministrazione in Europa, l’Italia continua, ancora oggi, del resto, a non essere ricompresa tra i Paesi individuati come quelli più virtuosi in termini di *performance* del settore: le ultime statistiche pubblicate dalla *World Employment Confederation* nel 2018 riportano, infatti, un tasso di penetrazione delle agenzie italiane sul mercato intorno all’1,3%, decisamente inferiore rispetto alla media europea (cfr. cap. 3).

Nonostante tale dato - in parte, da ricondursi al ritardo, rispetto ad altri ordinamenti europei, con cui il legislatore nazionale ha autorizzato l’attività di fornitura di manodopera da parte degli operatori privati - non è trascurabile, per altro verso, che, progressivamente, anche in Italia, come negli altri Paesi

dell'Unione Europea, le agenzie per il lavoro abbiano conosciuto una rapida crescita, riflessa nell'aumento del numero di lavoratori interinali, come si evince dalle statistiche elaborate dalla *World Employment Confederation* (cfr. cap. III).

Gli ultimi dati resi noti dall'Inps sull'andamento del lavoro in somministrazione in Italia nel biennio 2015-2016 ⁽¹⁶⁷⁾, confermano, inoltre, tale crescita costante del settore, con un ammontare complessivo di 486.045 lavoratori assunti tramite agenzia nel 2012, contro i 599.839 nel 2015, aumentati a 624.559 nel 2016. Un elemento di novità consiste, in particolare, nell'incremento del numero dei lavoratori somministrati a tempo indeterminato, di cui si segnala un picco nel 2016, anno che vede tale categoria rappresentare il 7,1% della forza lavoro somministrata complessiva, sebbene a fronte della preponderante percentuale dell'87% dei lavoratori a tempo determinato.

Un problema deriva dall'impossibilità di ricavare dai dati la durata media delle missioni, considerato che più rinnovi reiterati di uno stesso contratto configurano nuovi rapporti lavorativi, anche se di brevissima durata, con l'effetto di incidere sulle rilevazioni in ordine al tasso di crescita del settore.

In realtà, la durata delle missioni assegnate in somministrazione e la professionalità dei lavoratori interinali risultano due aspetti fondamentali ai fini della comprensione del settore, e inscindibilmente connessi, essendo, ad esempio, le missioni di più lunga durata associate generalmente ai profili medio-alti ⁽¹⁶⁸⁾.

L'aspetto della durata delle missioni, relativa a ciascun settore e profilo professionale, si intreccia, peraltro, con le caratteristiche individuali dei lavoratori. Pertanto, la prospettiva di cumulare esperienze di lavoro interinale molto brevi, ancora una volta, si associa ad una più generale condizione di svantaggio vissuta dai soggetti rappresentativi di tale categoria nel mercato del lavoro, e determinata da diversi fattori, quali il basso livello di scolarizzazione,

⁽¹⁶⁷⁾I dati pubblicati dall'Inps nel 2015, riguardanti il numero di lavoratori somministrati occupati mensilmente nel quadriennio compreso tra il 2012 e il 2015, con una differenziazione in base alla qualifica posseduta, sono reperibili sul seguente sito: http://www.bollettinoadapt.it/wpcontent/uploads/2017/11/StatInBreve_Somministrati.pdf.

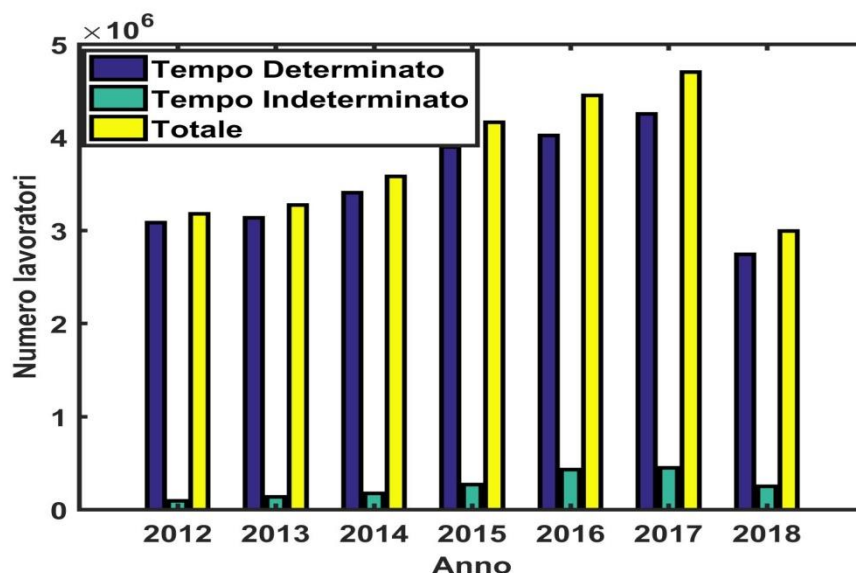
¹⁶⁸ così, se missioni più lunghe si associano per lo più a profili medio-alti, le missioni di durata inferiore ai 30 giorni, invece, interessano in prevalenza le professioni commerciali-turistico-alberghiere e le professioni non qualificate. Missioni con durate lievemente superiori, ma che comunque si esauriscono nell'arco di 3 mesi, si riferiscono ai profili operai specializzati del comparto industriale, sia artigiani/operai specializzati (50,5%) che conduttori di macchine e impianti (46,9%), e, indipendentemente dal settore, alle professioni impiegate (49,5%). Altieri G., Dota F., Piersanti M. (2009), *Percorsi nel lavoro atipico. Il caso dei lavoratori interinali*, Franco Angeli, p. 45.

l'età più adulta, superiore ai 40 anni, la residenza in aree economicamente meno dinamiche del paese ovvero la nazionalità straniera.

In questa prospettiva, la categoria dei lavoratori interessati da missioni di minore durata sembra essere quella maggiormente esposta al rischio di precarizzazione nel lungo periodo, in particolare se il dato viene raccordato con quello relativo al numero di contratti a termine in somministrazione, quale modalità di assunzione dominante, ove si registra una media di giornate retribuite inferiore a quella indicata nell'ambito dei rapporti in somministrazione a tempo indeterminato (107 contro 266).

Guardando i dati resi disponibili da Forma.temp dal 2012 fino ad oggi, è evidente che, a partire dagli anni immediatamente successivi alla crisi economica, sia tracciabile una linea di crescita del settore nel suo complesso, che si è tradotta, specularmente, nell'aumento della contribuzione versata dalle agenzie per il lavoro alla bilateralità, destinata al finanziamento degli interventi formativi e di sostegno al reddito per i lavoratori a tempo determinato ed indeterminato in somministrazione ai sensi dell'art. 12 D.lgs n. 276/2003 (cfr. cap. 5).

Grafico 1 Lavoratori somministrati a tempo determinato ed indeterminato 2012- 2018.



Fonte: nostra elaborazione dati Forma.temp

Il grafico n. 1 evidenzia un trend costante di crescita del numero dei lavoratori assunti in somministrazione sia a tempo determinato sia a tempo

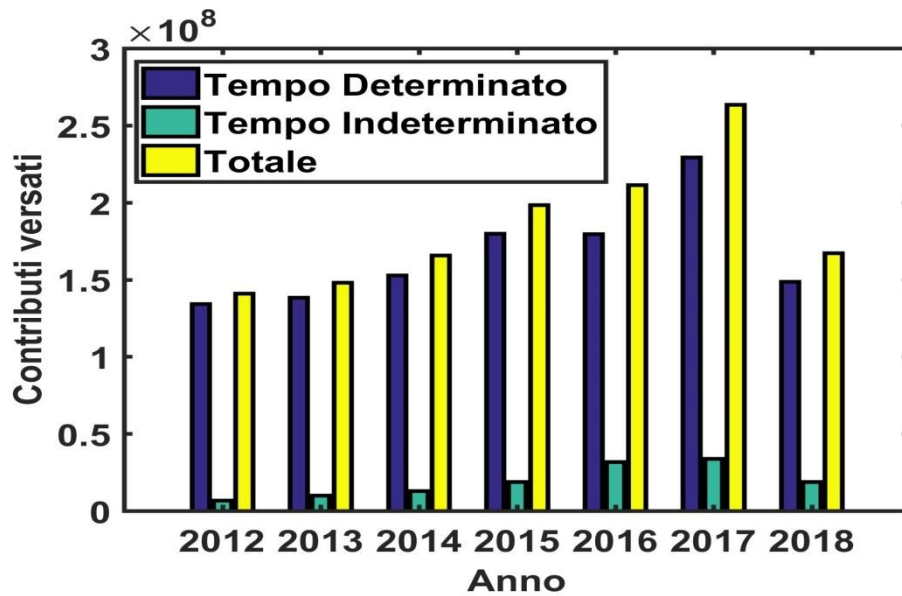
indeterminato dal 2012 fino al mese di giugno 2018. In realtà, la proiezione relativa all'anno 2018, appare falsata essendo i dati disponibili solo, come precisato, fino al mese di giugno. Tuttavia, i numeri riflettono una crescita costante anche nel 2018, nei mesi compresi tra il mese di gennaio e quello di giugno, rispetto ai mesi corrispondenti dell'anno 2017.

Nello specifico, se nel 2012 risultavano impiegati circa 253.000 lavoratori somministrati a tempo determinato, i numeri sono incrementati in maniera costante negli anni successivi, fino ad una media di 295.000 addetti nel 2015 e di 354.422 lavoratori nel 2017. Raffrontando i dati disponibili, rispettivamente, per il 2017 e per il 2018, per ciascun mese dell'anno fino a giugno, i numeri nel 2018 risultano sempre più elevati rispetto all'anno precedente (ad esempio, con 378.515 lavoratori a termine assunti nel mese di marzo 2018 contro i 312.282; e con 421.159 lavoratori nel mese di giugno 2018 contro i 379.058 assunti in somministrazione a termine nel mese di giugno 2017).

Una crescita significativa è evidente, in particolare, rispetto al trend del numero di lavoratori assunti in somministrazione a tempo indeterminato, aumentati da una media di 8.845, quasi duplicata nel 2014, fino ad una media di 38.583 lavoratori assunti nel 2016. Nel 2017, invece, i numeri sono rimasti stabili, se non lievemente più bassi in alcuni periodi, con una media di circa 37.200 lavoratori impiegati in somministrazione a tempo indeterminato nel 2017. Tale trend di lieve decrescita si registra peraltro anche nel corso del 2018, con 36.123 addetti nel mese di giugno 2018, ad esempio, contro i 37.259 nel mese corrispondente dell'anno precedente.

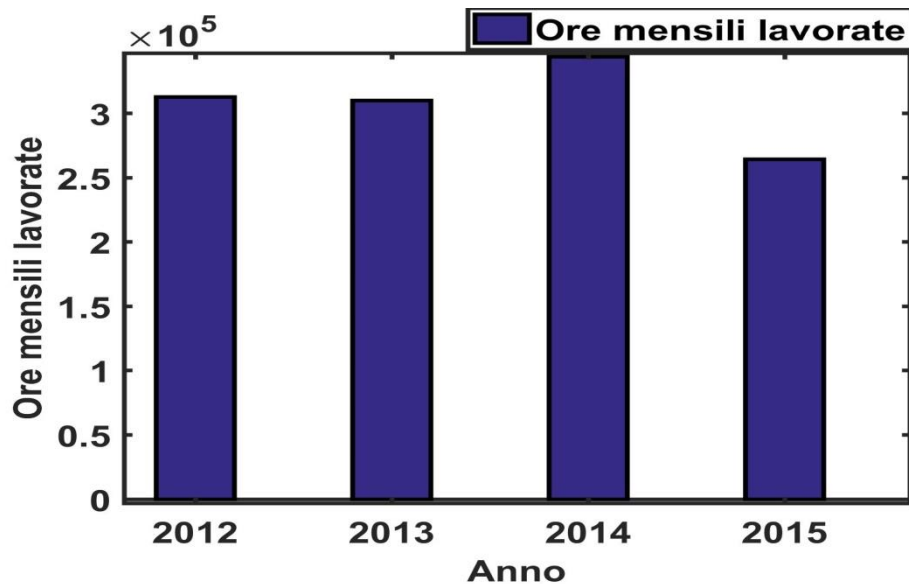
Ne deriva che, sul totale degli assunti in somministrazione, comunque positivo nel 2017 rispetto agli altri anni, con una media totale di circa 391.686 addetti contro i 347.021 nel 2016, ha avuto un peso specifico la somministrazione di manodopera a tempo determinato.

Grafico 2. Contributi versati contratti di lavoro in somministrazione a termine e a tempo indeterminato.



Fonte: nostra elaborazione dati Forma.temp.

Grafico 3. Numero di ore lavorate 2012-2015



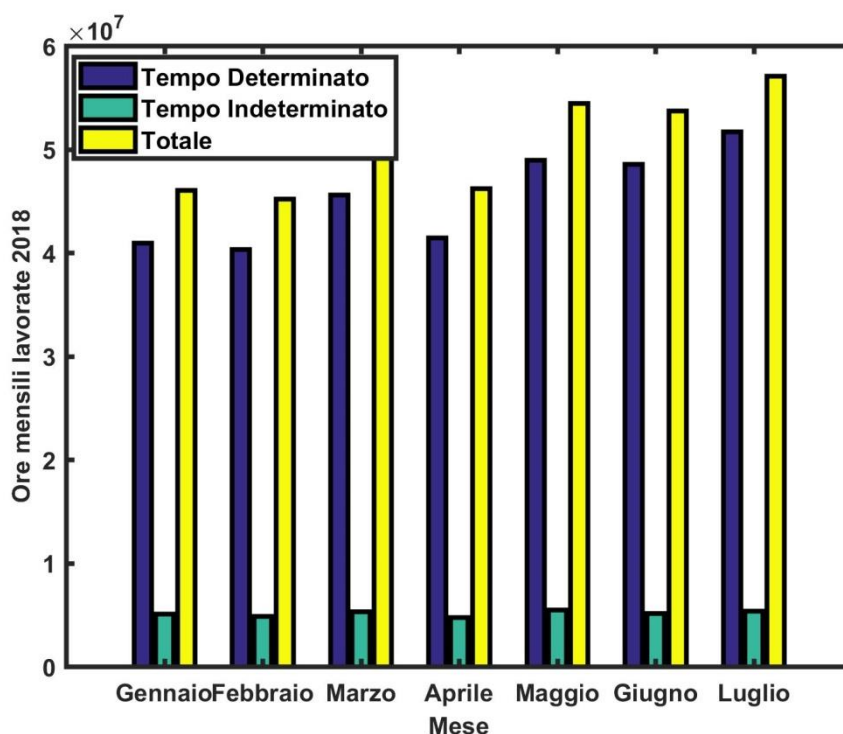
Fonte: nostra elaborazione dati Forma.temp.

All'aumento costante dei lavoratori somministrati, soprattutto a tempo determinato, dal 2012 al 2015 ha corrisposto, altresì, un proporzionale

aumento della contribuzione alla bilateralità, incaricata del finanziamento di misure di sostegno al reddito ed interventi formativi per i lavoratori in somministrazione a tempo determinato ed indeterminato.

Di conseguenza, da un totale di 141.000.000 milioni versati nel 2012, le cifre sono aumentate a 211.364.591 milioni nel 2014, e 263.370.203 milioni in tutto il 2017.

Grafico 3. Ore lavoratore 2018.



Nostra elaborazione dati Forma.temp.

In continuità con i risultati statistici dell'analisi svolta dall'Inps sui dati del 2015 ⁽¹⁶⁹⁾, il *trend* di crescita rivela, tuttavia, la persistenza di forti disomogeneità nel momento in cui si effettuano delle distinzioni a seconda delle qualifiche professionali.

È possibile osservare, infatti, che nel 2016 il numero degli operai assunti tramite agenzia, è stimato intorno ai 458.478, in misura decisamente superiore rispetto a quello dei lavoratori somministrati con qualifiche diverse,

⁽¹⁶⁹⁾ V., se vuoi, A. D'Ascenzo, *Trend di sviluppo della somministrazione in Italia. Alcune riflessioni alla luce dei dati Inps*, in Bolettino Adapt n. 16 dicembre 2016.

confermando – almeno *prima facie* - la tendenza ad impiegare la somministrazione per l’inserimento in azienda di profili professionali poco qualificati, in genere per soddisfare esigenze occupazionali di breve termine, come osservato da alcuni studi empirici (¹⁷⁰).

Va, tuttavia, sottolineato come la distinzione ancorata alla categoria generica e omnicomprensiva della qualifica professionale sembra possedere una portata descrittiva relativa, impedendo di cogliere, ad esempio, i contenuti più specialistici delle attività connesse allo svolgimento delle mansioni operaie, nonché il livello di professionalità richiesto oggi, rispetto al passato, ai lavoratori addetti a tali mansioni, e il modo in cui le funzioni sono inserite nella struttura produttiva aziendale.

Inoltre, sebbene meno consistente, appare, per altro verso, comunque significativo l’incremento del numero di lavoratori in somministrazione assunti con funzioni impiegate, che si aggira intorno ai 155.518 lavoratori, sintomatico di un maggiore ricorso all’istituto, rispetto agli anni passati, anche per il reperimento sul mercato di profili specialistici e di più elevato contenuto professionale. L’assunzione di personale tramite agenzia per le qualifiche più alte, resta, tuttavia, in ogni caso marginale, con una media di 136 e 26 lavoratori somministrati nel 2015, rispettivamente, con la qualifica di quadri e dirigenti. Va, tuttavia, aggiunto che si tratta di una categoria più marginale, in termini numerici, rispetto ad altre tipologie di lavoratori nel mercato del lavoro nel suo complesso.

Infine, dalle note trimestrali elaborate da Ebitemp sui dati Inail emerge una tendenza espansiva delle agenzie per il lavoro rispetto ai settori tradizionalmente presidiati, segnatamente quello industriale e manifatturiero, dove, anzi, a partire dal 2015 si registra una forte contrazione. Alla fine del 2015, risulta che, in termini di contributo alla crescita (dato dal prodotto fra quota di ciascun settore nel 2014 e la variazione 2014-2015), la percentuale più elevata deriva dal settore dell’informatica e dei servizi all’impresa. Lungo tutto il 2016, inoltre, si registra una crescita del settore in diversi comparti del terziario e del commercio, con una contrazione, per converso, nei settori alberghiero, dell’elettricità e gas e della Pubblica Amministrazione.

2. L’evoluzione del comparto.

¹⁷⁰ Pacelli L., Cavalletto G. M. (2014), *Flessibilità del lavoro e formazione dei lavoratori. Il caso italiano*, in *Polis*, 2, pp. 251-284;

La crescita del settore, avviata con la legalizzazione in Italia dell'attività di fornitura di personale mediante la l. n. 196/1997, ha ricevuto impulso attraverso l'ampliamento, a livello normativo, delle attività esercitabili dalle agenzie per il lavoro ad opera del d.lgs. n. 276/2003 (v. *infra* § 3.1), fino ad approdare agli interventi legislativi negli più recenti ispirati, almeno fino al 2018, ad una logica di liberalizzazione.

Nei primi 10 anni dalla nascita della somministrazione (¹⁷¹), in linea con le tendenze emergenti negli altri Paesi a livello europeo, si registra la diffusione dell'istituto come modalità privilegiata di impiego di determinate categorie, identificabili, in particolare, nella popolazione maschile compresa nella fascia di età inferiore ai 30 anni, fino ad interessare una percentuale via via più elevata di donne, di solito con livelli di istruzione superiori rispetto a quelli posseduti dagli uomini, in concomitanza con la maggiore partecipazione femminile nel mercato del lavoro.

In particolare, con il superamento del principio di esclusività dell'oggetto sociale, ad opera del d.lgs. n. 276/2003, si assiste, a partire dai primi anni 2000, alla diffusione, almeno tra le agenzie di maggiori dimensioni, di una strategia di diversificazione dei servizi offerti, seppur con un tasso di penetrazione sul territorio non omogeneo. Sotto questo profilo, l'area geografica maggiormente presidiata dagli operatori alla fine degli anni '90 coincide con il nord Italia, dove risulta più sviluppato il tessuto produttivo e industriale, strutturato secondo i canoni del modello produttivo di stampo fordista, con una forte concentrazione, quindi, territoriale delle realtà aziendali di medio-grandi dimensioni in una posizione di monopolio o quasi-monopolio.

Il settore della somministrazione riflette, nel suo percorso evolutivo, le caratteristiche del mercato italiano, evidenziando, sin dall'inizio, alcune peculiarità rispetto alle tendenze di sviluppo del comparto negli altri paesi Europei.

In particolare, le agenzie per il lavoro italiane si distinguono per un elevato tasso di concentrazione, che, seppur affievolitosi negli anni successivi, viene associato ad un duplice fattore: in primo luogo, la relativa "giovinezza" del settore; in secondo luogo, la prescrizione *ex lege* di requisiti particolarmente restrittivi ai fini dell'autorizzazione all'esercizio dell'attività di fornitura di manodopera, che ha impedito la nascita di agenzie mono-filiale, diversamente dall'esperienza di altri paesi, rappresentando una barriera all'ingresso di operatori poco affidabili (¹⁷²).

¹⁷¹ Altieri G., Dota F., Piersanti M. (2009), cit., p. 17.

¹⁷² Consiglio S., Moschera L. (2010), cit. p. 31.

Nel corso del triennio 2006-2008, le agenzie grandi e medio grandi fanno registrare un significativo incremento in termini di peso sul fatturato complessivo, con difficoltà operative per gli operatori di più piccole dimensioni in un mercato caratterizzato da operatori medio-grandi in grado di sfruttare le economie di scala.

Ciò nonostante si assiste ad un graduale aumento del numero delle agenzie per il lavoro, in particolare negli anni immediatamente successivi alla legge Biagi, con 83 agenzie operanti in Italia nel 2006, rispetto alle 33 nel 1998, in parallelo con l'aumento del numero dei dipendenti diretti impiegati nelle filiali, e con un fatturato complessivo di circa 5,6 miliardi di euro. Nel corso del 2006, le agenzie continuano a perseguire una strategia crescita dimensionale, sul fronte dello sviluppo sia esterno, realizzato tramite operazioni di acquisizione, sia interno, con l'ampliamento del *network* delle filiali territoriali (¹⁷³).

Tale tendenza si rivela comune alle aziende sul mercato che, a fronte della spinta competitiva e della eterogeneità della clientela attuale e potenziale nella definizione delle strategie commerciali, vedono un utile strumento di rafforzamento del proprio posizionamento sul mercato nella realizzazione di operazioni di fusione e acquisizione (¹⁷⁴).

Tale trend subisce una battuta di arresto negli anni della crisi economica, che testimoniano il ridimensionamento del comparto nel 2009, con un calo, seppur lieve, del numero delle agenzie, e l'ibernazione generalizzata, da parte degli operatori, delle strategie di sviluppo intraprese negli anni precedenti. Ne costituisce segno tangibile il calo delle retribuzioni lorde pagate, oltre che dei fatturati, e dalla compressione della struttura organizzativa con la riduzione del numero degli addetti e del numero di filiali (¹⁷⁵).

La crisi ha inciso sul trend di crescita delle aziende italiane, ma che comunque rimane costituito da realtà con buona capacità competitiva e forte propensione all'innovazione, rientranti per lo più nella categoria PMI, di dimensioni relativamente ridotte in ragione della struttura proprietaria e dei settori di specializzazione, ma comunque superiori rispetto agli anni passati, e spesso con gestione ed organizzazione non troppo distanti da quella delle grandi imprese (¹⁷⁶).

¹⁷³ Consiglio S., Moschera L. (2008), *Dall'interinale ai servizi per il lavoro. Il comparto delle agenzie per il lavoro*, Franco Angeli, pp. 22ss.

¹⁷⁴ Lorenzoni G. (1989), *Le alleanze strategiche tra grandi e piccole imprese*, Imp, n. 2.

¹⁷⁵ Consiglio S., Moschera L. (2010), *Le agenzie per il lavoro e le risposte strategiche e organizzative alla crisi economica*, Franco Angeli, 2010, pp. 29ss.

¹⁷⁶ Cipoletta I. (2016), cit.

La maggiore spinta alla razionalizzazione dei costi in tempi di crisi sottopone le stesse agenzie di somministrazione alla pressione competitiva, innanzi tutto interna al settore, determinata dall'ingresso nel mercato italiano di operatori aventi sedi all'estero, che può essere riconducibile alla liberalizzazione innescata dall'orientamento della giurisprudenza comunitaria in materia di libera circolazione dei servizi con riferimento all'attività commerciale svolta dalle agenzie (cfr. cap. 2).

Si aggiunge la spinta competitiva esterna, proveniente dalla proliferazione di diverse formule di organizzazione flessibile del personale, in alcuni casi *contra legem*: dall'outsourcing all'esternalizzazione di funzioni aziendali tramite appalto, talvolta fittizio, fino al ricorso alle cd. cooperative cd. "spurie", di fatto esercenti attività di intermediazione –illecita- ma con un vantaggio competitivo indebito sul mercato determinato dall'applicazione di un regime di costo più conveniente rispetto a quello imposto alle agenzie, le quali, in particolare, sono tenute all'osservanza del principio di parità di trattamento rispetto ai dipendenti diretti dell'azienda utilizzatrice.

Nelle valutazioni e percezioni della componente manageriale delle agenzie, la perdita di competitività da parte del settore, in particolare nella fase di recessione, a vantaggio delle altre forme di lavoro a termine, evidenzerebbe come il maggiore costo della somministrazione, rispetto agli altri strumenti, rappresenti un fattore di criticità rispetto alle potenzialità di crescita del comparto (¹⁷⁷).

La risposta delle agenzie di fronte alla maggiore pressione competitiva si dirama, da un lato, nell'adozione, soprattutto da parte degli operatori di medio-grandi dimensioni, di un approccio al mercato *multistrategy*, che, implicando una diversificazione sul duplice fronte delle attività, sul modello generalista, nonché del portafoglio clienti, risulta essere la scelta più efficace per ammortizzare e/o controbilanciare l'impatto delle fasi di crisi congiunturale e/o settoriale.

Per altro verso, sul versante dell'organizzazione interna, l'obiettivo perseguito dagli operatori è rappresentato dal ridimensionamento dei costi di struttura e della rete delle filiali mediante il conseguimento di economie di scala, realizzate tramite la costituzione di nuove società e la realizzazione di diverse acquisizioni, in particolare da parte delle agenzie per il lavoro di maggiori dimensioni, ovvero da processi di fusione.

Lo sviluppo successivo della somministrazione prosegue in concomitanza con i processi (ri)organizzativi aziendali, e con il conseguente mutamento nelle scelte di gestione delle risorse umane, all'indomani della crisi economica

¹⁷⁷ Consiglio S., Moschera L, (2008) cit.

(¹⁷⁸). In questo contesto, il ricorso alla somministrazione, concepito inizialmente come strumento di intervento sporadico ed eccezionale, diviene un elemento strutturale della componente organizzativa aziendale, a fronte di un'esigenza, alimentata dalle conseguenze della recessione, di flessibilità esterna collegata alle fluttuazioni di mercato e all'avvicinarsi dei cicli economici.

Su tale scenario si aggiunge la spinta sempre più accelerata, incalzata dallo sviluppo dell'*information technology*, verso il ridimensionamento organizzativo e produttivo nel comparto industriale, avviatosi già a cavallo tra la fine degli anni '90 e i primi anni 2000 nella transizione tra il modello produttivo fordista a quello post-fordista.

Tale evoluzione testimonia una maggiore propensione delle aziende alla riconversione verso segmenti di mercato specialistici, e ad alto contenuto tecnologico, affiancata dall'adozione di modelli organizzativi caratterizzati da forme di integrazione di funzioni di tipo orizzontale, in cui la polifunzionalità e il possesso delle competenze trasversali diventano requisiti indispensabili.

La crescente domanda di servizi e di manodopera diversificata, sempre più orientata ad un principio di specializzazione, e il processo di terziarizzazione dell'economia hanno stimolato la necessità di adeguamento organizzativo delle agenzie, che si è tradotta in investimenti sulla struttura, con l'implementazione di nuovi sistemi informativi, nello sviluppo di nuove linee di prodotto con l'apertura contestuale di nuove filiali "specialiste", orientate per settore, anche oltre quello industriale, tradizionalmente coperto, e con un'accentuata diversificazione delle attività.

Tali tendenze espansive risultano, dunque, strumentali al consolidamento di un vantaggio competitivo degli operatori, attraverso il presidio di segmenti di mercato in ascesa, il conseguimento di ricavi da fonti diverse rispetto al core business della somministrazione, e la diversificazione del rischio, tenuto conto delle particolari caratteristiche di alcuni settori professionali presidiati.

2. L'evoluzione del modello normativo e forme di impiego del personale in somministrazione. La legalizzazione dell'attività di fornitura di prestazione di lavoro altrui.

Nell'ambito degli istituti contrattuali cd. atipici, la legittimità o meno del lavoro intermediato ha storicamente costituito una questione controversa,

(¹⁷⁸) Fadda S, Mennella A., Tridico P., *Flessibilità e produttività: il caso del lavoro in somministrazione*, Working paper n. 4/2012, ASTRIL (Associazione Studi e Ricerche Interdisciplinari sul Lavoro), pp. 21ss.

suscitando il timore di una possibile mercificazione del lavoro, insita nella cessione della prestazione lavorativa altrui ad un soggetto terzo, in virtù di uno scambio contrattuale di natura commerciale (¹⁷⁹).

La somministrazione di manodopera, configurando, infatti, una fattispecie a struttura complessa, innervata sul collegamento funzionale tra due contratti, quello commerciale tra l'agenzia per il lavoro e l'utilizzatore e quello di lavoro tra l'agenzia e il lavoratore, scardina la struttura del rapporto lavorativo, nello schema di cui all'art. 2094 Cc., sotto il profilo della titolarità del contratto e dell'imputabilità degli obblighi e delle responsabilità datoriali, minando la garanzia di trasparenza, che ne consegue, per cui chi utilizza la prestazione esercitando il potere direzionale e di controllo sulla stessa assume la qualità di datore di lavoro (¹⁸⁰).

Come è stato sottolineato, *“il problema dell'interposizione si colloca nello spazio interstiziale fra libertà di organizzare l'impresa e legittima acquisizione delle energie lavorative da parte di quest'ultima”*(¹⁸¹). Di conseguenza, al dato della precarizzazione della forza lavoro, di solito associata a tale forma di impiego per il carattere normalmente intermittente della prestazione, si affianca, il dissolvimento dello stesso schema fondamentale tra fattispecie ed effetti, dovuto alla dissociazione tra l'effettivo potere di direzione e controllo e l'assunzione delle responsabilità giuridiche connesse all'impiego di forza lavoro eterodiretta.

Solo con la l. n. 196/1997 si sarebbe assistito al superamento del divieto di interposizione di manodopera sancito dalla l. n. 1369/1960, che, oltre ad una funzione di tutela del lavoratore, sottendeva, più in generale, un'opzione ideologica a favore della gestione e del controllo esclusivo, in capo al soggetto pubblico, dei sistemi di creazione del valore nel mercato, cui le dinamiche di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro risultano strumentali e inscindibilmente connesse (¹⁸²).

La portata assoluta del divieto, prescindendo dalla prova del carattere fraudolento delle attività di fornitura, aveva, tuttavia, innescato l'effetto opposto di alimentare un processo di fuga dalle tutele del tipo, in un contesto produttivo in divenire che aveva iniziato a reclamare un'istanza flessibilità alla

¹⁷⁹ Carnelutti F. (1961), *Contratto di lavoro subordinato altrui*, in *Rivista di Diritto Civile*, I, pp.503ss.

¹⁸⁰ De Smone G. (1995), *Titolarità del rapporto e regole di trasparenza. Interposizione, imprese di gruppo, lavoro interinale*, Milano.

¹⁸¹ Mazzotta O. (2003), *Il mondo al di là dello specchio: la delega sul lavoro e gli incerti confini della liceità nei rapporti interpositori*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. 3, pp. 265ss.

¹⁸² Tiraboschi M. (1997), cit.

quale l'assetto normativo allora vigente non sembrava offrire una risposta adeguata⁽¹⁸³⁾.

Sullo sfondo degli esiti fallimentari del monopolio del collocamento pubblico, il cd. Pacchetto Treu, dunque, autorizza in Italia l'attività di intermediazione sul mercato da parte delle agenzie private, introducendo la disciplina del contratto di fornitura di lavoro temporaneo, quale sbocco "naturale" della fase di concertazione che aveva visto coinvolti il Governo e parti sociali⁽¹⁸⁴⁾, con la finalità dichiarata di promozione dell'occupazione. Un risultato, questo, che il legislatore si prefigura di raggiungere attraverso una maggiore efficienza nelle dinamiche di incontro tra domanda ed offerta di lavoro sul mercato, perseguita mediante l'investitura ai privati ad operare come intermediari nel mercato, nonché attraverso il recupero di segmenti di lavoro nero⁽¹⁸⁵⁾, in funzione del sostegno al sistema produttivo e all'espansione industriale.

Sin dall'introduzione della fattispecie, si era, peraltro, concordato sulla sua configurabilità come contratto di lavoro subordinato ai sensi dell'art. 2094 cc., cui il contratto commerciale, secondo l'opinione comune, accede in virtù del collegamento negoziale tra le due fattispecie, che valorizza l'unitarietà dello scopo economico perseguito con la catena contrattuale⁽¹⁸⁶⁾. Tale collegamento veniva (e sarebbe ancora oggi) riflesso nell'assetto dei diritti e obblighi tra le parti, e, soprattutto, nell'operatività del regime sanzionatorio.

La dissociazione tra titolarità formale e sostanziale del rapporto lavorativo non consentiva di escludere, tuttavia, già nell'impostazione della l. n. 196/1997, né la configurazione dei due contratti, quello commerciale e quello di lavoro, come fattispecie autonome⁽¹⁸⁷⁾, né il sorgere di alcuni obblighi tipicamente datoriali in capo all'azienda utilizzatrice⁽¹⁸⁸⁾, corrispondenti a speculari obblighi del lavoratore, in particolare quello di

¹⁸³ Ichino P. (1999), *Il diritto del lavoro e i confini dell'impresa*, in *Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, n. 3, pp. 203ss

¹⁸⁴ Il riferimento è alla firma del Protocollo sul costo del lavoro del 23 luglio 1993, e del Patto per il lavoro del 24 settembre 1996, ove si conferisce centralità all'obiettivo prioritario di contemperare la tutela del lavoro con la promozione dell'occupazione e maggiore flessibilità nell'utilizzo della forza lavoro

¹⁸⁵ Ichino P. (1996), *Il lavoro e il mercato*, Milano, pp. 25ss

¹⁸⁶ Cfr. ex plurimis Perulli A. (1999), *Profili del collegamento negoziale nel lavoro temporaneo*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, I, p.237ss; Maresca A. (1998), *Il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, in Santoro Passarelli (a cura di), *Flessibilità e Diritto del lavoro*, III Torino, pp. 175ss

¹⁸⁷ Speziale V. (1998), *La struttura del contratto di prestazioni di lavoro temporaneo*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, II, pp. 289ss;

¹⁸⁸ Lunardon F. (1998), *Gli obblighi dell'impresa utilizzatrice*, in Napoli M. (a cura di), *Il "Pacchetto Treu"*, pp. 1235ss.

eseguire la prestazione con diligenza e in modo tecnicamente adeguato ai sensi dell'art. 2104 cc.

La struttura trilaterale della fattispecie determina la ripartizione di questi obblighi tra due soggetti e, in alcuni casi, la contitolarità degli stessi, con riferimento, in particolare, all'obbligo retributivo ex art. 6, comma 6 l. n. 196/1997, determinando, anzi, un'accentuazione del vincolo di subordinazione⁽¹⁸⁹⁾.

Tuttavia, la logica alla base del pacchetto Treu rivela la persistenza di quel retaggio ideologico di diffidenza nei confronti, in generale, delle forme di esternalizzazione organizzativa, e, nello specifico, delle fattispecie interpositorie che aveva caratterizzato la precedente stagione legislativa. Un'impronta riflessa nella configurazione della fornitura di lavoro temporaneo in termini di eccezione rispetto alla regola generale del divieto di cui alla l. n. 1169/1960, nell'introduzione di un regime autorizzatorio restrittivo come filtro dei soggetti abilitati allo svolgimento di tale attività

Analogamente all'esperienza di altri Paesi europei, la tipizzazione dei casi di ricorso legittimo di manodopera interinale esprime una logica di impiego dello strumento come misura eccezionale e transitoria, ammissibile, segnatamente, solo per la sostituzione lavoratori assenti, per la copertura temporanea di qualifiche non previste dai normali assetti produttivi aziendali, ma con la clausola di apertura in favore degli ulteriori casi previsti dal contratto collettivo applicato dalle aziende utilizzatrici.

Inoltre, alcune disposizioni contenute nel Pacchetto Treu appaiono finalizzate a compensare la maggiore insicurezza occupazionale, arginando i rischi di precarizzazione avvertiti come connaturati nello strumento di flessibilità: la previsione del divieto di fornitura di manodopera per lo svolgimento di attività pericolose, nonché l'obbligo di contribuzione ex art. 5 verso un apposito fondo destinato a finanziare interventi formativi e di riqualificazione professionale in favore dei lavoratori somministrati.

3.1. Dalla fornitura di manodopera ai servizi per il lavoro. Il d.lgs. n. 276/2003.

A partire dalla fine degli anni '90, la somministrazione di manodopera viene inquadrata nell'ambito delle politiche di flessibilizzazione del mercato del lavoro, che, nelle riforme successive alla l. n. 196/1997, hanno concorso

¹⁸⁹ Veneziani B. (1993), *La flessibilità del lavoro e i suoi antidoti, Un'analisi comparata*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, I, p. 279.

alla disarticolazione del modello cd. standard, incardinato sul prototipo del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, in concomitanza con il processo di destrutturazione dell'impresa.

Si è assistito, infatti, ad una progressiva rimodulazione degli strumenti negoziali in favore di formule più flessibili, sotto i diversi profili della dimensione relazionale, della maggiore o minore intensità del controllo datoriale, della dimensione temporale e dell'esclusività della prestazione (190).

Tale processo ha dato vita ad una realtà fenomenica differenziata, caratterizzata da un'eterogeneità di fattispecie corrispondenti a diversi modi di lavorare, compatibili solo con alcune tipologie e non con altre, ma accomunate dall'ineluttabilità della flessibilità, in quanto connessa alla "mondializzazione dell'economia" (191).

Come sottolineato da una parte della dottrina, peraltro, le riforme succedutesi nell'ultimo ventennio rivelano uno sbilanciamento verso la parte datoriale, con l'effetto della destrutturazione dei principi e dell'iperregolazione di svariate forme di impiego. In tal senso alla frammentazione dell'impresa viene a corrispondere la frammentazione tipologica dei rapporti di lavoro (192).

Alla fine degli anni '90 l'istanza verso una maggiore flessibilizzazione del mercato del lavoro viene incanalata in una logica contrattata, caratterizzata dalla mediazione della funzione normativa assolta dalla contrattazione collettiva, quale filtro per l'accesso a forme di lavoro atipiche sia per la gestione flessibile di alcuni aspetti del rapporto di lavoro, arginando il rischio che la destandardizzazione del rapporto di lavoro fosse accompagnata da un processo di de-regolazione (193).

La valorizzazione della contrattazione collettiva, in particolare decentrata, costituisce, in particolare, uno dei tasselli del Libro Bianco presentato dal Ministro del lavoro e delle Politiche sociali nel 2001, che, richiamando i principi della Strategia Europea dell'occupazione come linea di policy,

¹⁹⁰ Consiglio S. (2008) *Il processo di esternalizzazione del lavoro tra esigenze di flessibilità e bisogno di stabilità*, in Santucci R., Bellini F., Quaranta M. (a cura di) *ICT e lavoro flessibile, modelli organizzativi, contrattazione collettiva e autonomia individuale*, Franco Angeli, 2008, p. 42.

¹⁹¹ Gallino L. (2001), *l'idea di flessibilità sostenibile. Prospettive e problemi in rapporto a differenti modi di lavorare*, in *Quaderni di Sociologia*, Vol. 26/27, pp. 139-156.

¹⁹² Zoppoli L. (2008), *Flessibilità del diritto del lavoro e accumulazione del capitale sociale*, in Santucci R., Bellini F., Quaranta M. (a cura di) *ICT e lavoro flessibile, modelli organizzativi, contrattazione collettiva e autonomia individuale*, Franco Angeli, 2008, p. 209.

¹⁹³ Bolego G., *Contrattazione collettiva e rapporti di lavoro nel settore dell'ICT*, in Santucci R., Bellini F., Quaranta M. (a cura di) *ICT e lavoro flessibile, modelli organizzativi, contrattazione collettiva e autonomia individuale*, Franco Angeli, 2008, p. 224.

propugnava la necessità di una rimodulazione delle tutele del tipo, sedimentate sulla regola aurea della norma inderogabile, nell'ottica della riduzione del divario tra insider e outsider, cui risultava funzionale la creazione di un mercato fluido e trasparente, nonché di un sistema integrato di ammortizzatori sociali e politiche attive.

Il libro bianco, e poi la legge delega n. 30/2003, che ne intende recepire i principi fondanti, si collocano sullo sfondo dei processi di trasformazione dell'economia e di transizione dei modelli di produzione, testimoni, sulla spinta della competizione internazionale dei Paesi con costi di produzione inferiori, della cessazione di molte attività e della conversione dal modello della produzione di massa, caratterizzato dal sistema di organizzazione del lavoro di stampo fordista. Quest'ultimo cede il passo ad una crescente tendenza alla specializzazione e alla creazione di micro realtà industriali ad alta intensità tecnologica, per la realizzazione di produzioni "su misura" volte ad interpretare i bisogni di target specifici, con una complessità maggiore, rispetto al passato, dal punto di vista della qualità produttiva, in termini di analisi, capacità di adattamento alla clientela, e assistenza post-vendita (¹⁹⁴).

Per effetto di tale processo, si assiste alla riduzione della base industriale, e ad una maggiore specializzazione su settori di nicchia, che si sviluppa con dei tratti distintivi legati alle peculiarità del tessuto imprenditoriale italiano, tradizionalmente costellato da piccole e medio imprese, con una struttura proprietaria a base familiare, dove la crescita dimensionale appare problematica. Le particolari caratteristiche del sistema produttivo italiano sollevano, dunque, la necessità di esternalizzare fasi e/o funzioni aziendali, ivi comprese quelle di gestione delle risorse umane.

La somministrazione si affaccia su questo scenario, non tanto e non solo nel prisma dell'atipicità contrattuale, ma come ipotesi di specializzazione organizzativa, che vede l'intermediazione di un operatore specializzato per garantire il matching tra domanda ed offerta di lavoro, al fine di preservare la corrispondenza della morfologia strutturale dell'impresa all'effettivo fabbisogno occupazionale.

Tra la fine degli anni '90 e l'inizio degli anni 2000, lo strumento dell'esternalizzazione si prospetta come alternativa alla chiusura o alla delocalizzazione, per far fronte alle debolezze intrinseche del sistema imprenditoriale nazionale, legate anche alla crisi politica e finanziaria di quegli

¹⁹⁴ Cipolletta I. (2016), *Risorse e strategie per sostenere la trasformazione dell'industria*, in *l'Industria*, n. 3, pp. 391- 405, 2016

anni, da cui era discesa la paralisi di buona parte delle attività economiche dipendenti dalla domanda o dal finanziamento pubblico (¹⁹⁵).

Su questo sfondo, con l'approvazione del D.lgs. n. 276/2003, nell'ambito di una più generale ed ambiziosa riforma del mercato del lavoro, la logica concessiva del Pacchetto Treu, nei confronti degli operatori privati deputati, mediante l'investitura del soggetto pubblico, alla fornitura di manodopera, soccombe ad un atteggiamento di maggiore apertura del legislatore verso le potenzialità di impiego dell'istituto, precedentemente concepito come sottolineato, in un'ottica di utilizzo marginale ed eccezionale.

Ne costituisce un emblema la previsione di un articolato regime autorizzatorio, tuttora in vigore, quale struttura di governo della somministrazione finalizzata ad una funzione ulteriore rispetto a quella del precedente assetto normativo. In tal senso la l. n. 196/1997 sembrava, più che altro, protesa a limitare il novero degli operatori legittimati, in via del tutto eccezionale, coerentemente con la regola generale del divieto di interposizione di manodopera sancito dalla l. n. 1169/1960, in un mercato caratterizzato dalla proliferazione di prassi *contra legem* e dalla diffusione del lavoro sommerso.

Nonostante, all'indomani dell'entrata in vigore della l. Biagi, una parte della dottrina ritenesse perdurante il divieto di interposizione di manodopera, nella sua sostanza (¹⁹⁶), l'abrogazione segna, tuttavia, anche sul piano ideologico, un elemento di rottura rispetto all'impianto precedente, dovendosi, piuttosto riscontrare un ribaltamento nel rapporto regola-eccezione, laddove la somministrazione si configura come modalità fisiologica di organizzazione dei fattori della produzione in presenza di condizioni mutate: il recupero degli strumenti di esternalizzazione del personale "*al più pieno terreno della legalità, la scomparsa della temporaneità come elemento caratterizzante la somministrazione e la previsione della somministrazione a tempo indeterminato*" (¹⁹⁷).

Sulla base di tali considerazioni, (valevoli anche oggi) il regime autorizzatorio appare, piuttosto, strumentale a garantirne la professionalità e

¹⁹⁵ Busacca B. (2005), *Decentramento produttivo e processi di esternalizzazione: il mutamento della organizzazione produttiva*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc 2, p 324.

¹⁹⁶ Carinci M.T. (2004), *La somministrazione di lavoro altrui*, in Carinci F., *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2002 n. 276*, Milano, pp. 4ss.; Del Punta R., *La nuova disciplina degli appalti e della somministrazione di lavoro*, in AA.VV., *Come cambia il lavoro*, Milano, 2004, p. 64ss.

¹⁹⁷ Romei R. (2005), *L'elisir di lunga vita del divieto di interposizione*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. 3, pp. 726ss. Nel senso dell'inesistenza del divieto di interposizione, si veda altresì Bano F. (2004), *La somministrazione di lavoro*, in Perulli A. (a cura di), *Impiego flessibile e mercato del lavoro*, Torino, pp. 1ss

l'affidabilità degli operatori, oggetto di accertamento preventivo. Si trattava, peraltro, di un aspetto fondamentale, (tanto che l'esercizio di attività di fornitura di manodopera, in mancanza dell'autorizzazione, costituiva l'unica fattispecie sanzionata penalmente ai sensi dell'art. 18 d.lgs. n. 276/2003), per due ordini di ragioni: da un lato, l'ampliamento delle attività concesse a tali operatori, con riferimento allo staff leasing, e la rilevanza "pubblicistica" delle attività correlate alla somministrazione, che, tra l'altro, pongono un delicato problema di trattamento di dati sensibili tale da giustificare la necessità di stabilire dei prerequisiti selettivi ex ante (si pensi, a titolo esemplificativo, come si evince dalle disposizioni definitorie di cui all'art. 1 d.lgs n. 276/2003, alla selezione, alla ricollocazione, in particolare degli svantaggiati, alla raccolta dei curriculum e alla creazione di banche dati).

Qui si coglie lo snodo fondamentale nell'inquadramento della somministrazione di manodopera: nella sua duplice valenza di strumento di flessibilità (contrattuale ed organizzativa), di esternalizzazione dei servizi lavorativi, ma anche di intermediazione tra domanda ed offerta di lavoro, funzionale ad un mercato del lavoro più efficiente, quale presupposto per la crescita occupazionale prefigurata nell'impostazione del Libro bianco del 2001¹⁹⁸).

Nello specifico, gli artt. 4ss d.lgs. n. 276/2003 delineano un regime autorizzatorio "a cerchi concentrici", ove alla maggiore ampiezza delle attività, per le quali viene richiesta l'autorizzazione, corrisponde l'imposizione di requisiti più restrittivi. Infatti, rispettivamente, per le agenzie di intermediazione, ricerca e selezione del personale e di supporto alla ricollocazione professionale, concentrate su particolari segmenti del mercato, è richiesto un novero di garanzie attenuate rispetto a quelle, giuridiche e finanziarie, imposte alle agenzie generaliste e specialiste.

Le prime annoverano, ai sensi dell'art. 5 d.lgs. n. 276/2003, tra le altre, l'obbligatorietà della costituzione in una particolare giuridica, l'idoneità degli uffici e dei locali adibiti al servizio, nonché determinati requisiti di professionalità, l'assenza di condanne penali in capo ai soggetti incaricati di funzioni apicali, la copertura minima su quattro regioni. I requisiti economici concernono, invece, il versamento del capitale sociale non inferiore a 600.000 euro, la garanzia fideiussoria, la regolarità contributiva, nonché l'indicazione della somministrazione di lavoro come oggetto sociale prevalente, anche se non esclusivo.

¹⁹⁸ Pirrone S., Sestito P. (2006), *le fattispecie contrattuali della Riforma Biagi: alcune considerazioni di carattere giuridico, economico e pragmatico*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. 1, pp. 21ss

La finalità perseguita dal regime autorizzatorio è quella, dunque, di garantire l'affidabilità e la trasparenza dell'operatore, sotto il duplice profilo della professionalità nell'erogazione del servizio e della solidità rispetto all'assolvimento degli obblighi retributivi e contributi nei confronti del lavoratore (comunque preservati dal principio della responsabilità solidale).

La legge Biagi ha posto, dunque, le basi per la crescita di un settore fondato (almeno in un primo momento) sulla presenza di aziende medio-grandi, o comunque in grado di assicurare un livello di professionalità adeguato, mediante l'erogazione di servizi qualificati di ricerca e selezione, e di gestione del personale, che, oltre a favorire l'inserimento del lavoratore nel mercato regolare, fossero portatori di valore aggiunto per il tessuto imprenditoriale e tali, quindi, da giustificare il conseguimento di un utile da parte dell'agenzia, associato ad un tipico rischio di impresa.

Diventa centrale, in questa prospettiva, l'ampliamento delle attività esercitabili dalle agenzie di somministrazione, attraverso la rimozione del requisito dell'oggetto esclusivo; l'eliminazione del divieto di fornire manodopera in presenza di lavorazioni pericolose; l'introduzione dello staff leasing.

La previsione di requisiti di legittimità, sul piano qualitativo e quantitativo, non si pone come tecnica regolativa censoria delle eccezioni ammissibili, ma come condizione di liceità dell'utilizzo dello strumento contrattuale, al pari delle altre fattispecie.

Sotto questo aspetto, il d.lgs. n. 276/2003 introduce delle significative novità riguardo alla tecnica selettiva dei casi di legittimo ricorso alla somministrazione a tempo determinato.

L'opzione della tipizzazione viene prescelta solo per i casi di stipula del contratto di lavoro in somministrazione a tempo indeterminato ai sensi dell'art. 20, comma 3 d.lgs. n. 276/2003, con la clausola aperta di rinvio agli altri casi previsti dal contratto collettivo del somministratore (dai servizi di pulizia, custodia, alla gestione di biblioteche, musei, archivi, all'attività di marketing, gestione di call center, costruzioni edilizie).

L'elencazione replicava una serie di attività, alcune delle quali caratterizzate da una particolare transitorietà del fabbisogno occupazionale, e di solito svolte in nero. Altre, con particolare riferimento all'area dei servizi ad alta intensità di manodopera, costituivano, ai sensi dell'art. 5 della l. del 1960, oggetto di appalto genuino. La volontà del legislatore era dunque quella di riconoscere una maggiore libertà organizzativa all'imprenditore nella scelta di esternalizzare determinate funzioni, ricorrendo all'appalto, o internalizzarle, ma attraverso l'affidamento a personale esterno in somministrazione, a

seconda che intendesse o meno riservarsi il potere direttivo (e quindi il controllo sulle fasi di esecuzione del servizio).

Tale fattispecie configura un contratto di lavoro a tempo indeterminato di diritto comune, soggetto alla normativa dettata in materia di rapporto di lavoro a tempo indeterminato, ad eccezione della disciplina sui licenziamenti collettivi, ma con il riconoscimento di un'indennità, nella misura stabilita dal contratto collettivo applicato dall'agenzia, nei periodi di disponibilità tra una missione e quella successiva.

Per il rapporto di lavoro a tempo determinato, l'art. 30, comma 4 d.lgs. n. 276/2003 abdicava alla tecnica della tipizzazione, accogliendo la clausola generale delle ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, con cui si replicava la medesima formulazione adottata dalla legge delega n. 30/2003, sulla falsariga di quanto previsto dal d.lgs. n. 368/2001 in materia di contratto a termine, con l'aggiunta che, per la somministrazione, la previsione (legittima) di un limite di durata avrebbe dovuto trovare una connessione con l'attività, anche ordinaria, dell'impresa utilizzatrice.

La previsione di una clausola elastica mirava ad attribuire margini ampi di azione organizzativa alle aziende, risultando idonea a comprendere ogni motivo di ragionevolezza nell'impiego temporaneo di personale, anche se riferibile alla situazione occupazionale dell'utilizzatore, non censurabile in sede giudiziale nel merito, come precisato dall'art. 27, comma 3 d.lgs. n. 276/2003, quale portato del principio costituzionale della libertà di iniziativa economica privata.

Non veniva più considerata rilevante, ai fini della legittimità della fattispecie, la temporaneità dell'esigenza occupazionale, ma, nello stesso tempo, il carattere temporaneo del rapporto lavorativo, quale elemento costitutivo imprescindibile della fattispecie, viene comunque preservata dalla previsione espressa di un limite di durata.

Tale disciplina esprimeva la volontà del legislatore, attraverso la "vis espansiva" delle regole contenute nel d.lgs n. 386/2001, di conferire coerenza sistematica all'impianto regolatorio, ogni qualvolta la fattispecie prevedesse, tra i suoi elementi costitutivi, il carattere temporaneo della prestazione (¹⁹⁹). Tuttavia, tale tecnica regolatoria avrebbe finito con l'equiparare le due fattispecie e con il porle in un rapporto concorrenziale, ipotecendo, anche nelle successive fasi riformiste, la specificità tipologica e funzionale della somministrazione di manodopera.

¹⁹⁹ Montuschi L. (2006), *Il contratto a termine e la liberazione negata*, in *Diritto delle Relazioni industriali*, fasc. 1, pp 109ss

Ne costituisce il corollario l'estensione alla somministrazione a tempo determinato, seppur nei limiti della compatibilità, delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 368/2001 in materia di rapporto di lavoro a termine, ma ad eccezione, in ogni caso dell'art. 4, comma 1 e 4, dedicato all'istituto del rinnovo contrattuale, mentre la regolamentazione dei casi e della durata delle proroghe veniva affidata, in linea di continuità con quanto prescritto anche dalla l. n. 196/1997, al contratto collettivo applicato dal somministratore.

Tra i due contratti (quello commerciale e quello di lavoro) trova conferma l'esistenza di un collegamento negoziale, essendo, in particolare, il contratto di lavoro funzionale al soddisfacimento dell'interesse perseguito dall'utilizzatore, come evidenziato sia dalla corrispondenza delle disposizioni, contenute nei due contratti a pena di nullità, sia dalle conseguenze sanzionatorie. La trasformazione, nei casi della somministrazione irregolare di cui all'art. 27, del rapporto da tempo determinato ad indeterminato in capo all'utilizzatore, sostanza, infatti, l'operazione di adeguamento della realtà economico-sociale al modello prefigurato dalla regolamentazione normativa⁽²⁰⁰⁾.

Tuttavia, per altro verso, la riforma del 2003 rafforza il carattere autonomo dell'interesse economico realizzato dalle parti del rapporto commerciale (invero desumibile già dal precedente assetto normativo⁽²⁰¹⁾). È sintomatico, sotto questo profilo, la previsione, contenuta all'art. 21 tra i requisiti formali del contratto di somministrazione, dell'indicazione della data di inizio e della durata prevista del contratto commerciale, che si sostituiva all'obbligo, prefigurato dalla l. n. 196/1997, di indicare il giorno di inizio e di fine del contratto di lavoro, erroneamente interpretato nel senso della coincidenza temporale dei due contratti⁽²⁰²⁾. Diversamente, deve riconoscersi all'assetto degli interessi economici sottesi alle relazioni commerciali tra due soggetti imprenditoriali un'autonoma configurazione, che giustifica l'inquadramento delle agenzie non più solo come meri erogatori di flessibilità

²⁰⁰ Pisani C. (1999), *Norme sanzionatorie del lavoro temporaneo*, in AA.VV., *"Il lavoro temporaneo, Commento alla legge n. 196/1997"*, pp. 403ss

²⁰¹ Si è detto, a tale proposito, che la previsione di cui all'art. 1, comma 5, lett h) della l. n. 196/1997 era finalizzata all'esigenza di predeterminare con certezza il periodo in cui l'agenzia si obbliga a porre uno o più lavoratori a disposizione dell'impresa che ne utilizzerà la prestazione, ma non a quella di obbligare l'utilizzatore a specificare la durata. Si veda a tale proposito Carinci MT (2000), *La fornitura di lavoro altrui*, in Schlesinger (a cura di), *Il Codice Civile. Commentario*, pp. 202ss.

²⁰² La giurisprudenza di legittimità, muovendo dal collegamento negoziale del contratto di fornitura e quello di lavoro tra l'agenzia e l'utilizzatore, era pervenuta a ravvisare la necessità di una corrispondenza temporale tra la durata delle due fattispecie contrattuali, benché tale obbligo non fosse esplicitamente sancito dalla l. n. 196/1997. Per un collegamento critico, si veda Zappalà L. (2003), *Lavoro temporaneo e regime sanzionatorio: gli improbabili effetti del collegamento negoziale*, in *Giustizia Civile*, fasc. 9, pp. 1791ss.i

numerica in funzione di un'esigenza occupazionale contingente, ma come veri e propri interlocutori delle aziende utilizzatrici con una visione più ampia rispetto alla singola operazione di fornitura.

Nell'impianto del d.lgs. n. 276/2003, che mira a predisporre un vero e proprio "diritto delle risorse umane", la somministrazione di lavoro, nell'ambito e oltre gli strumenti di mera flessibilità contrattuale, si atteggia, dunque, come *"una ipotesi di specializzazione organizzativa e gestionale che opera [...] anche, se non soprattutto su quello della modernizzazione dell'apparato produttivo mediante modelli di integrazione contrattuale tra imprese coordinati da operatori polifunzionali e altamente qualificati [...]"*⁽²⁰³⁾.

L'idea alla base della Legge Biagi è, infatti, in contrapposizione rispetto all'impianto della l. n. 196/1997, il riconoscimento di una funzione economica positiva di chi fornisce professionalmente un servizio di reperimento e gestione della forza lavoro, anche se l'attività imprenditoriale *"si svolge nella fase preparatoria della prestazione, piuttosto che nella fase di esecuzione (come accade nell'appalto di servizio)"*⁽²⁰⁴⁾.

Il principio di responsabilità solidale rispetto agli obblighi retributivi e la ripartizione delle responsabilità datoriali tra i due soggetti (con riferimento, in particolare, al mantenimento delle prerogative datoriali dell'utilizzatore implicate dall'esercizio del potere dispositivo e dalla circostanza di essere l'effettivo fruitore della prestazione lavorativa, a partire dall'obbligo di sicurezza) avrebbero dovuto arginare un impiego della fattispecie ispirata alla sola alienazione del rischio legato alla titolarità del rapporto lavorativo.

L'inquadramento delle agenzie per il lavoro come soggetti polifunzionali specializzati nella mediazione tra domanda ed offerta di lavoro giustificava la deroga, prevista dall'art. 23, comma 2 d.lgs n. 276/2003, al principio di parità di trattamento normativo ed economico riconosciuto ai lavoratori interinali a parità di mansioni svolte rispetto alle aziende utilizzatrici. Infatti, tale principio risultava soccombente rispetto alla primaria finalità di favorire la ricollocazione, soprattutto di particolari categorie, attraverso l'erogazione di specifici programmi di formazione, inserimento e riqualificazione professionale a favore dei lavoratori svantaggiati.

Gli interventi legislativi successivi non sempre si sono diretti in chiave promozionale dell'istituto, smorzandone le potenzialità funzionali, come

²⁰³ Tiraboschi M. (2005), *Esternalizzazioni del lavoro e valorizzazione del capital umano: due modelli inconciliabili?*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 2, pp. 379ss

²⁰⁴ Ichino P. (2004), *Prime note sulla somministrazione di lavoro nel d.lgs. n. 276/2003*, in *Giustizia Civile*, fasc. 2, p. 71;

accadde, segnatamente, per lo staff leasing, abrogato dall'art. 1, comma 46 della l. n. 247/2007.

L'intervento del legislatore, in attuazione del Protocollo sul Welfare del 23 luglio del 2007, si muove nella direzione, preannunciata da una serie di atti governativi ⁽²⁰⁵⁾, di contrastare fenomeni di precarietà connessi alla reiterazione di contratti a tempo determinato, e, specularmente, di incentivare forme di lavoro stabili, con l'affermazione icastica, inserita nell'incipit nel d.lgs n. 368/2001, del lavoro subordinato a tempo indeterminato come regola.

In quest'ottica deve inquadrarsi l'introduzione, all'art. 5, comma 4bis del d.lgs. n. 368/2001, della previsione di un tetto massimo di 36 mesi complessivi, accanto alla clausola generale, non considerata un filtro sufficiente a prevenire gli abusi dell'istituto. Nel computo del termine massimo di durata, doveva essere considerata l'ipotesi della successione di più contratti, a prescindere dai periodi di interruzione tra un contratto e l'altro, aventi ad oggetto lo svolgimento di mansioni equivalenti ⁽²⁰⁶⁾.

Nello stesso tempo, la somministrazione di manodopera a termine veniva sottratta all'operatività del limite di durata, essendo esplicitamente prevista l'inoperatività dell'art. 5, comma 3ss d.lgs n. 368/2001, con il potenziale effetto di incentivare un impiego "permanente" alla somministrazione in luogo del contratto a tempo determinato.

Per questo motivo, stupisce che il legislatore abbia abrogato nel 2007 la forma di lavoro in somministrazione meno precaria, in quanto implicante l'assunzione del lavoratore a tempo indeterminato, seppur da parte dell'agenzia. La scelta pare, infatti, orientata da un pregiudizio ideologico, che ne avrebbe contrassegnato lo sviluppo anche nelle successive stagioni riformiste. Un pregiudizio in parte legato alle potenzialità eversive di tale istituto rispetto alla struttura del rapporto lavorativo, nella misura in cui comporta la messa a disposizione continua di manodopera flessibile, ad integrazione permanente dell'organico dell'utilizzatore, con una deresponsabilizzazione sine die di quest'ultimo rispetto alla titolarità del rapporto e alle implicazioni che ne derivano ⁽²⁰⁷⁾.

²⁰⁵ Nelle "Linee Guida" per una riforma del contratto a termine, emesse dall'esecutivo nel mese di novembre 2006, si afferma che "tutte le tipologie contrattuali a termine devono essere motivate sulla base di un oggettivo carattere temporaneo delle prestazioni richieste.

²⁰⁶ Per un'analisi più approfondita della riforma in materia di contratti a termine, si veda Speziale V. (2008), *La riforma del contratto a termine dopo la legge n. 247/2007*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. n. 2, pp. 181s; Maresca A. (2008), *Apposizione del termine, successione di contratti a tempo determinato e nuovi limiti legali: primi problemi applicativi dell'art. 5, commi 4-bis e ter, d.lgs. n. 368/2001*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. 3, pp. 287ss.

²⁰⁷ Mazzotta O., cit, p 268.

Il contratto di lavoro in somministrazione a tempo indeterminato sarebbe stato, in ogni caso, ripristinato dopo poco, con l'entrata in vigore della l. del 23 dicembre 2009, n. 191,

3.2 la stagione della de-regolamentazione “controllata”. La legge Fornero.

Sullo sfondo della crisi economica e politica apertasi dopo il 2008, promanano dalle istituzioni comunitarie le sollecitazioni verso una riforma del mercato del lavoro italiano finalizzata ad attenuarne le rigidità e a stimolare una maggiore competitività del tessuto produttivo. In particolare, la Raccomandazione adottata dal Consiglio il 12 luglio 2011, nell'ambito del Semestre europeo, sul programma nazionale di riforma del 2011 presentato dall'Italia, sottolinea, tra le diverse misure prefigurate come necessarie, la necessità di adottare delle azioni per contrastare la segmentazione nel mercato del lavoro, anche rivedendo le norme a tutela dell'occupazione.

La riforma Fornero, realizzata con la l. n. 92/2012, viene pertanto giudicata positivamente dalla Commissione: da un lato, la riforma affronta le asimmetrie della legislazione di tutela dell'occupazione, introducendo dei disincentivi al rapporto di lavoro a termine, ma dall'altro incrementando la flessibilità in uscita. Tali misure vengono promosse sullo sfondo di diversi obiettivi, cui l'intervento del legislatore nel 2012 appare strumentale: quello di favorire forme di lavoro stabili, ribadendo il carattere “dominante” del contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, ma, nello stesso tempo, con una redistribuzione delle tutele nell'impiego.

Dal lato della flessibilità in entrata, in particolare, il legislatore introduce delle modifiche sia nella disciplina del contratto a termine sia in quella dettata in materia di somministrazione a tempo determinato, secondo una tecnica normativa ispirata all'accostamento dei due istituti, nell'ambito di interventi di (ri)regolazione del lavoro temporaneo ora in chiave restrittiva, ora in chiave promozionale.

Pur ribadendosi la validità della clausola elastica come condizione di legittimità del contratto a termine, l'art. 1, comma 1bis, ammetteva la possibilità di omettere l'indicazione della causale nel caso di un primo rapporto a tempo determinato, di durata non superiore a dodici mesi comprensiva di eventuale proroga, concluso fra un datore di lavoro o utilizzatore e un lavoratore per lo svolgimento di qualunque tipo di mansione, sia nella forma del contratto a tempo determinato, sia nel caso di prima

missione nell'ambito di un contratto di somministrazione a tempo determinato, nonché in ogni altra ipotesi individuata dai contratti collettivi, anche aziendali.

In virtù del rinvio contenuto nell'art. 22, comma 2 d.lgs n. 276/2003, alle disposizioni di cui al d.lgs n. 368/2001, tale esenzione opera anche nel caso del rapporto di lavoro in somministrazione a tempo determinato, fatte salve le ipotesi, relative all'assunzione di disoccupati o percettori di misure di sostegno al reddito, e dei soggetti svantaggiati e molto svantaggiati, per le quali l'obbligo della causale comunque è escluso, così come negli altri casi individuati dalla contrattazione collettiva, secondo quanto stabilito dal d.lgs. n. 24/2012, in attuazione della direttiva n. 2008/104/CE ⁽²⁰⁸⁾.

Nello stesso tempo, la riforma del 2012 interviene altresì sulle modalità di computo della durata massima del contratto a tempo determinato diretto, imponendo, all'art. 5, comma 4bis del d.lgs. n. 368/2001, di considerare, altresì, "*periodi di missione aventi ad oggetto mansioni equivalenti, svolti fra i medesimi soggetti*".

La disciplina, così modificata, (che non si applica al rapporto di lavoro in somministrazione a termine, in ragione dell'esclusione esplicita ex lege) aveva suscitato una serie di problematiche interpretative, circa, ad esempio, l'ammissibilità di un ulteriore contratto in somministrazione, per l'assunzione di un lavoratore precedentemente impiegato con contratto di lavoro a tempo determinato.

Il Ministero del Lavoro, con la circolare n. 32/2012 e in risposta ad Interpello n. 32/2012, si era pronunciato in senso affermativo. Come precisato dal Ministero del Lavoro, tale opzione interpretativa scaturiva dalla valenza del limite di 36 mesi come tetto per la stipula di contratti a termine, non per il ricorso alla somministrazione di lavoro, di per sé non soggetta, invero, ad alcun limite di durata ex lege.

Sul punto, peraltro, non è rinvenibile un orientamento univoco consolidato in giurisprudenza. Si segnala la posizione della Corte d'appello di Bologna che, con sentenza del 20 gennaio 2016, ha sancito la legittimità di plurimi contratti di somministrazione reiterati nel tempo in virtù della peculiarità dell'istituto, non soggetto, come dianzi precisato, ad alcun limite in materia di proroghe e rinnovi. Pur non rientrando nell'oggetto della causa, è stato ugualmente argomentato, in tale sede, il tema dei vincoli di durata della somministrazione, nell'ottica di sottolinearne la differenza rispetto al regime del contratto a termine, avvalorando, in buona sostanza, l'interpretazione ministeriale.

²⁰⁸ Ferraro G. (2012), Flessibilità in entrata: nuovi e vecchi modelli di lavoro flessibile, in Riv. It. Dir. Lav., fasc. 4, pp. 567

Tali conclusioni, in realtà, sono discutibili, ad avviso di chi scrive, sia per ragioni di ordine sistematico sia per le conseguenze applicative distorsive che ne deriverebbero. In virtù di un'interpretazione sostanziale della disciplina in esame, infatti, se un'azienda potesse impiegare illimitatamente uno stesso lavoratore ricorrendo alla somministrazione a termine, ne risulterebbe inficiata, con tutta evidenza, la natura del rapporto, venendone meno l'effettiva distinzione con lo staff leasing, e, più in generale, con il contratto a tempo indeterminato.

La riforma Fornero si dirige in un'ottica antielusiva, impedendo, attraverso un utilizzo della somministrazione fondato sull'applicazione strumentale dell'art. 22 d.lgs. n. 276/2003, l'impiego di manodopera precarizzata sine die, con l'esclusione, peraltro, delle garanzie previste per il rapporto a tempo indeterminato in caso di cessazione unilaterale del contratto.

L'esclusione dell'applicazione di un termine massimo di durata non è incompatibile con tale lettura. Infatti, l'esclusione si riferisce al solo contratto di lavoro stipulato tra il lavoratore e l'agenzia per il lavoro, in ragione della peculiare funzione datoriale assolta da quest'ultima, connessa alla (ri)collocazione dei lavoratori sul mercato.

Diversamente, l'art. 5, comma 4bis vieta all'azienda (utilizzatrice) di impiegare lo stesso lavoratore a termine oltre un periodo di 36 mesi, a prescindere dalla circostanza che abbia instaurato con quest'ultimo un rapporto di lavoro diretto o meno.

Per converso, l'accoglimento dell'interpretazione ministeriale aprirebbe il varco a trattamenti differenziati di fattispecie analoghe, in contrasto con i principi di uguaglianza e di ragionevolezza, ammettendo l'applicazione del vincolo solo in alcune ipotesi di impiego temporaneo della manodopera (rapporto di lavoro, nei primi 36 mesi, diretto o "misto", in cui si avvicendano anche contratti in somministrazione), ed escludendolo in altre (rapporto solo in somministrazione ovvero ricorso alla somministrazione oltre i 36 mesi). I impiegare lo stesso lavoratore oltre il termine previsto, sia con contratto diretto sia in somministrazione.

Ora, negli anni successivi alla crisi economica, è possibile tracciare le linee di un trend di sviluppo della somministrazione, in termini di numero dei lavoratori assunti tramite agenzia, quasi ai livelli precrisi all'indomani dell'approvazione della l. Fornero.

Secondo alcuni tale esito sarebbe la conseguenza del processo di riorganizzazione delle aziende e del conseguente mutamento nelle scelte di gestione delle risorse umane negli anni immediatamente successivi alla crisi

economica del 2008, in favore di forme contrattuali più flessibili ⁽²⁰⁹⁾ tale da individuare nella somministrazione non più uno strumento sporadico ed eccezionale nella gestione delle relazioni di lavoro, bensì un elemento strutturale della componente organizzativa aziendale.

Non è, peraltro, quantificabile quanto le agevolazioni previste in materia di somministrazione di manodopera, rispetto alla disciplina del contratti di lavoro a termine diretti, con riferimento all'inoperatività della durata massima di 36 mesi, abbia inciso come fattore di sviluppo del settore.

È per altro verso vero che l'ambiguità del dettato legislativo, amplificata dagli effetti dirompenti della prassi amministrativa, ha favorito l'emersione di pratiche distorsive della somministrazione rispetto alle finalità prefissate dalla l. n. 92/2012, ingenerando l'idea che, ricorrendo alla somministrazione a termine), l'utilizzatore potesse obliterare la regola del computo dei 36 mesi.

3.2.1. La somministrazione di manodopera ai tempi del *Jobs Act*.

Con il decreto n. 34/2014 (cd. Decreto poletti), convertito in l. n. 78/2014, veniva anticipata una parte del progetto riformatore del Governo Renzi, noto come *Jobs Act*, con l'obiettivo di far fronte alla perdurante crisi occupazionale e all'incertezza del quadro economico in cui le imprese si trovavano ad operare.

Riguardo al tema della flessibilità in uscita, il decreto interviene abrogando il regime delle causali precedentemente delineato dal d.lgs. n. 368/2001, per il contratto di lavoro a termine diretto, e inserendo, all'art 1 del decreto, la sola previsione del limite di durata di 36 mesi, alla possibilità di stipulare uno o più contratti, per lo svolgimento di qualunque tipo di mansione, comprensiva di proroghe e rinnovi, indipendentemente dai periodi di interruzione tra un contratto e l'altro, anche nell'ambito di un contratto di somministrazione a tempo determinato.

La formulazione dell'art. 1 d.lgs. n. 368/2001, come modificata dalla riforma Poletti, aveva suscitato dei dubbi circa l'estensione del termine di durata massima del rapporto di lavoro, ivi previsto, anche al contratto di lavoro in somministrazione a tempo determinato, non essendo stato modificato, in particolare, l'art. 22, comma 2 del d.lgs. n. 276/2003 che, nel rinviare al d.lgs. n. 368/2001, ai fini della disciplina applicabile al rapporto, escludeva esplicitamente l'operatività del solo art. 5, comma 3ss del decreto. Era stata,

⁽²⁰⁹⁾ Fadda S, Mennella A., Tridico P., *Flessibilità e produttività: il caso del lavoro in somministrazione*, Working paper n. 4/2012, ASTRIL (Associazione Studi e Ricerche Interdisciplinari sul Lavoro), 21ss.

dunque, sollevata la questione se, mediante il richiamo generico alla clausola della compatibilità, l'applicazione del termine di durata, fermo restando l'abrogazione dell'obbligo di precisazione della causale (²¹⁰).

Peraltro tale questione sarebbe stata smussata dall'osservanza, in ogni caso, della durata complessiva di ciascun contratto, comprensiva delle proroghe, fino ad un massimo di sei, fissata dall'art. 47 del Ccnl applicato dalle agenzie di somministrazione, in virtù del rinvio alla contrattazione collettiva di settore, di cui all'art. 22, comma 2, d.lgs. n. 276/2003 per la disciplina dei casi e (appunto) della durata delle proroghe (²¹¹).

Con la seconda fase attuativa del Jobs Act, entrava in vigore il d.lgs. n. 81/2015, prefissandosi, sulla falsariga delle riforme che l'avevano preceduto, l'obiettivo di rafforzare le opportunità occupazionali delle persone in cerca di un lavoro e garantire la funzionalità dell'assetto normativo sulle tipologie contrattuali alle esigenze del contesto economico produttivo, procedendo, contestualmente, al riordino delle disposizioni ad esse dedicate.

In un impianto volto alla liberalizzazione degli strumenti di flessibilità in entrata, sia la somministrazione a tempo determinato sia quella a tempo indeterminato transitano nella configurazione di fattispecie meramente quantitative, la cui legittimità diviene subordinata, ai sensi dell'art. 31, comma 1 e 2 d.lgs. n. 81/2015, esclusivamente all'osservanza di una clausola di contingentamento, pari al 20% per il rapporto di lavoro in somministrazione senza limiti di durata e, per altro verso, nella misura stabilita dai contratti collettivi applicati dall'utilizzatore, come previsto già sotto la vigenza della L. Biagi.

Peraltro, nel secondo caso, l'eventuale limite percentuale non trova applicazione nel caos dell'assunzione di soggetti coinvolti nelle procedure di mobilità ai sensi della l. 223/1991, dei disoccupati percettori, da almeno sei mesi, di trattamenti di integrazione salariale, e dei lavoratori "svantaggiati" e "molto svantaggiati".

Per lo staff leasing, in particolare, escluso il discrimine della temporaneità, quale elemento costitutivo dei soli rapporti a tempo determinato, la ragione che ne giustifica l'utilizzo, venuta meno l'elencazione delle ipotesi tipizzate, è, per così dire, in re ipsa, cioè radicata nella stessa garanzia della libertà di iniziativa economica privata.

²¹⁰ Carinci F. (2015), *Le riforme del mercato del lavoro: dalla legge fornero al Jobs Act. Jobs Act, atto : la legge n. 78/2014 fra passato e futuro*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc. I, p. 5.

²¹¹ Spattini S., Tiraboschi M. (2014), *La somministrazione di lavoro dopo il decreto Poletti: una prospettiva di flexicurity?*, in Tiraboschi M. (a cura di), *Jobs Act, il cantiere aperto delle riforme del lavoro*, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series n. 25, pp. 61ss.

Rimane comunque ferma la garanzia di un bilanciamento numerico tra effettivi e personale esterno, impiegato anche stabilmente in azienda, preservata dalla clausola di contingentamento, ex lege ovvero di fonte contrattuale, che esclude l'impossibilità per il datore di lavoro di essere esente dalla responsabilità diretta sull'intero organico aziendale.

Non è consentito trarre dalla legge un diritto "di precedenza" del lavoratore somministrato, assunto a tempo indeterminato e in attesa di una nuova missione, in ulteriori occasioni lavorative, né un'indicazione sulla durata della disponibilità. Occorre, tuttavia, tenere conto che la cessazione immediata del rapporto lavorativo, al termine della missione, si espone a possibili censure in sede giudiziale, se il lavoratore somministrato riesca a superare positivamente la prova dell'obbligo di *repechage*.

Durante il periodo di disponibilità il lavoratore somministrato ha diritto ad un'indennità, nella misura stabilita dal contratto collettivo applicato dal somministratore. Per tutti gli altri aspetti, il rapporto lavorativo soggiace alla medesima normativa dettata in materia di contratto di lavoro a tempo indeterminato, fatta salva l'inoperatività della disciplina sui licenziamenti collettivi contenuta nella l. n. 223/1991.

Per le assunzioni a tempo determinato, l'art. 34, comma 2 d.lgs. n. 81/2015 replica il criterio della compatibilità, come criterio di selezione delle disposizioni dedicate al rapporto di lavoro a termine, suscettibili di estensione anche per la somministrazione a tempo determinato, ma con l'indicazione esplicita di un corpo più ampio di disposizioni, in ogni caso escluse: l'art. 19 comma 1, 2 e 3 in materia di limiti di durata; l'art. 21 sulle proroghe e rinnovi; l'art. 23 sui limiti quantitativi per la stipula di contratti a termine; l'art. 34 sul diritto di precedenza. Rimane fermo il rinvio al contratto collettivo del somministratore per la disciplina dei casi e della durata delle proroghe.

Con l'entrata in vigore del d.lgs n. 81/2015, viene confermata la regola della nullità di ogni clausola diretta a limitare, anche indirettamente, l'assunzione del lavoratore direttamente da parte dell'utilizzatore, salva la corresponsione di un'adeguata indennità. Nello stesso tempo, viene abrogata la possibilità per l'agenzia, introdotta successivamente con il d.lgs. n. 24/2012, di stabilire un compenso ragionevole per i servizi, anche formativi resi, nel caso in cui l'utilizzatore abbia poi assunto il lavoratore (previsione, questa, che avrebbe probabilmente avuto un effetto disincentivante per le stabilizzazioni).

Tra i requisiti formali, prescritti ad *substantiam*, si conferma l'obbligo di precisare, tra le altre, il numero dei lavoratori da somministrare, sulla falsariga di quanto già previsto nell'impostazione originaria del d.lgs. n. 276/2003. Tale disposizione ha, dunque, l'effetto di escludere la legittimità di un contratto

“aperto”, per una serie indeterminata di forniture di manodopera, dal momento che ciascuna fornitura può avvenire solo sulla base di uno specifico contratto scritto. Viene, inoltre, replicato l’obbligo di inserire nel contratto di somministrazione la data di inizio e la durata prevedibile della somministrazione, mentre la comunicazione al lavoratore ex art. 33, comma 3 d.lgs. n. 81/2015 degli elementi indicati nel contratto commerciale, insieme alla data di inizio e alla durata prevedibile della missione, persegue una finalità di trasparenza circa le future possibili prospettive occupazionali presso l’azienda utilizzatrice.

La riforma conferma, sotto questo profilo, l’esistenza di un collegamento negoziale tra le due fattispecie, funzionalmente connesse al perseguimento degli interessi economici delle part, che si riflette sia nella necessaria sovrapposizione tra gli elementi contenuti nel contratto commerciale e quelli replicati nel contratto di lavoro, ovvero nella lettera di missione, nonché nella configurazione dell’apparato sanzionatorio che, in presenza delle ipotesi di somministrazione irregolare, riconduce la titolarità formale del rapporto in capo al soggetto che si è avvalso concretamente della prestazione.

I lavoratori, interinali, inoltre, non sono computati nell’organico dell’utilizzatore, ai fini dell’applicazione di istituti legali e contrattuali, fatte salve le disposizioni in materia di salute e sicurezza e ai fini della quota di riserva per le assunzioni dei disabili.

L’art. 35 sancisce il principio di parità di trattamento, ma l’eventuale corresponsione di emolumenti correlati al conseguimento di un risultato o alla realizzazione di programmi concordati con le parti o collegati all’andamento economico dell’impresa è definita dai contratti collettivi applicati dalle aziende utilizzatrici.

4. Le relazioni sindacali nelle settore della somministrazione

Sin dalla legalizzazione della fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo, il riconoscimento di ampie prerogative sindacali ai lavoratori somministrati, accoppiato alla delega in favore della contrattazione collettiva di settore per la disciplina di diversi aspetti del rapporto lavorativo, è sintomatico di una precisa scelta del legislatore: quella di affidare al vaglio della rappresentanza sindacale la gestione e regolazione “controllata” della flessibilità.

È centrale, infatti, in questa prospettiva, la previsione all’art. 7 della l. 196/1997 di una serie di obblighi di informativa nei confronti delle

organizzazioni sindacali, in capo all'azienda utilizzatrice, di carattere preventivo, con riferimento al numero e ai motivi del ricorso al lavoro temporaneo prima della stipula del contratto commerciale, e periodica, annuale, riguardante il numero, le cause e la durata dei contratti conclusi.

Ne costituisce il corollario il riconoscimento, ai lavoratori interinali, dei medesimi diritti di assemblea, al pari dei dipendenti diretti dell'azienda utilizzatrice, quale portato del principio di parità di trattamento, ma anche di un diritto di riunione, nelle modalità disciplinate dalla contrattazione collettiva, quasi a consacrare l'autonoma rilevanza degli interessi di tale categoria.

Tale assetto normativo è stato successivamente confermato, nella sua interezza, dalla legge Biagi, segnatamente all'art. 24 D.lgs n. 276/2003, mentre con l'entrata in vigore del Jobs Act, all'art. 36 d.lgs. n. 81/2015, fermo restando il diritto di fruire delle medesime libertà e diritti sindacali riconosciuti ai dipendenti diretti, per tutta la durata della missione, vengono meno: il riconoscimento di un diritto autonomo, come categoria di riunione; e l'obbligo di comunicazione preventiva, residuando solo l'informativa annuale alle rappresentanze sindacali aziendali o unitarie, ovvero, in mancanza, agli organismi territoriali di categoria delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, circa il numero dei contratti conclusi la durata, e la qualifica dei lavoratori interessati.

Alla fine anni '90, nascono le prime forme di organizzazione degli interessi dei lavoratori, con un diverso statuto nell'ambito della propria confederazione: Nidil (Nuove identità del lavoro), per la CGIL, con lo Statuto della federazione; ALAI (Associazione Lavoratori Atipici e Interinali) per la Cisl, CPO (Comitati per l'Occupazione) per la Uil, con la forma di federazione.

Tale processo, secondo la testimonianza delle organizzazioni sindacali non è stato semplice. Superata una prima fase di incertezza, legata alla scarsa conoscenza di un istituto nuovo, con la sottoscrizione del primo contratto collettivo, sottolinea Lucia Grossi, Segretario Generale della Uiltemp, *“l'organizzazione interna della categoria sindacale di settore è stato un processo rapido ma impegnativo, dovuto alla necessità di uscire dagli schemi che sono, da sempre, stati fatti propri dal movimento sindacale italiano nelle sue articolazioni categoriali”*.

La caratteristica comune di tali organizzazioni sindacali è quella di convogliare la rappresentanza di interessi eterogenei, non solo, dunque, quelli propri della categoria dei lavoratori somministrati, ma anche di altre tipologie

di lavoratori, diversamente individuate, riconducibili nella macroarea del lavoro atipico.

Tale caratteristica della rappresentanza sindacale, nel settore della somministrazione, riflette il vizio genetico della configurazione della somministrazione, così come di altri strumenti contrattuali flessibili, “in negativo”, come deviazione rispetto al modello prototipico del rapporto di lavoro standard a tempo pieno ed indeterminato.

NidiL CGIL (Nuove Identità di Lavoro) è la struttura sindacale della CGIL che rappresenta dal 1998 i lavoratori in somministrazione e, in generale, i lavoratori atipici. La sua organizzazione è articolata su due livelli, nazionale e territoriale, cui corrisponde una ripartizione delle funzioni. Il livello nazionale ha la funzione di rappresentanza ufficiale della struttura e cura i rapporti con le altre strutture sindacali, le istituzioni e le controparti

La medesima ambizione progettuale di tutela dei lavoratori atipici in generale è stata intrapresa, altresì, dalla FeLSA CISL (Federazione Lavoratori Somministrati Autonomi ed Atipici), nata dalla decisione della CISL di accorpate l’Alai e Clacs nel 2009,

La Uiltemp rappresenta, infine, la categoria nazionale dei lavoratori temporanei, autonomi, atipici, partite iva, e, più recentemente, si è affacciata sul versante della rappresentanza dei cd. digital workers.

Il tratto distintivo della rappresentanza, che incide sul contenuto e sugli ambiti di intervento della contrattazione collettiva, risiede nella particolare natura della tipologia di lavoratori rappresentati. Diversamente dai lavoratori affiliati ad altre organizzazioni sindacali, i lavoratori atipici sono accomunati da uno specifico status giuridico e non dalle caratteristiche di impiego in un particolare settore o comparto produttivo.

Infatti, a tale proposito “*l’azione sindacale di settore*”, sottolinea Andrea Borghesi Segretario Nazionale della Nidil Cgil, “*è collegata non solo e non tanto alle specificità della categoria dei lavoratori somministrati in quanto tale ma all’impatto che lo strumento ha nel mercato del lavoro e nel modo in cui si interseca nell’ingranaggio dell’organizzazione dei fattori di produzione e dei modelli organizzativi di impresa*”. In altri termini, “*La stabilizzazione dei rapporti lavorativi flessibili impone un cambiamento nel modo di concepire la rappresentanza della forza lavoro da parte delle categorie, verso un obiettivo di riunificazione del lavoro al riparo da rischi neocorporativi*”

“*La frammentarietà dei rapporti di lavoro*”, aggiunge Lucia Grossi, Segretario Generale della Uiltemp, “*costituisce la principale difficoltà ad intercettare i lavoratori. Per questo motivo, sono state sperimentate forme alternative di proselitismo rispetto alla modalità tradizionale dell’assemblea*

nelle fabbriche, come: le docenze dedicate alla formazione contrattuale, gestione della bilateralità di settore, l'esperienza dello sportello, la crescente presenza di rappresentanze sindacali multicategoriali nei luoghi di lavoro, o anche riunioni informali". Un'altra difficoltà, aggiunge Mattia Pirulli, Segretario Generale della felsa Cisl, consiste "nel timore, per il lavoratore impiegato tramite contratti reiterati, di iscriversi. Ci sono state esperienze di rappresentanze su contratti settimanali, ma è difficile".

Tale elemento solleva un problema di coordinamento interno nell'ambito della confederazione, volto ad evitare forme di sovrapposizione e concorrenza nella rappresentanza dei lavoratori, amplificato a fronte dell'aumento del numero dei lavoratori atipici, che, minando l'unitarietà nella composizione della forza lavoro, riflessa nella frammentazione tipologica dei rapporti contrattuali, conduce ad una possibile erosione del monopolio delle categorie nella rappresentanza dei lavoratori a livello settoriale e/o aziendale (212).

Ad esempio, la struttura nazionale della Nidil è composta dalla Segreteria e dall'Apparato Nazionale, oltre che dai dirigenti delle strutture NIdiL e dai rappresentanti eletti dai lavoratori, insieme ai dirigenti confederali della Cgil e delle categorie della Cgil. Tale scelta deriva, appunto, dalla volontà di favorire il coordinamento dell'azione sindacale delle diverse categorie della Cgil, tenuto conto, altresì, delle specificità dei lavoratori atipici.

Spiega Andrea Borghesi, Segretario Nazionale della Nidil Cgil: *"Parallelamente si è tentato di costruire un sistema di relazioni con le categorie sia all'interno delle aziende utilizzatrici, quindi le RSU, sia all'esterno, ai fini di un'unità di azione. Questa relazione sinergica è fondamentale. Infatti la diffusione di una pluralità di forme di lavoro flessibili, erodendo la presenza di effettivi, incide inevitabilmente sul potere del sindacato di intervenire nelle dinamiche di relazione tra lavoratore e azienda. In questo senso, si può dire che il principio di parità di trattamento rappresenta il punto di tenuta dell'intero sistema, non solo nella prospettiva di tutela dei lavoratori somministrati, ma della forza lavoro nel suo complesso. Occorre costruire forme di governo della somministrazione di lavoro, partendo dalla disciplina delle percentuali nei contratti collettivi ma soprattutto attraverso la parità di trattamento".*

Con il rinnovo del contratto collettivo nel 2008, vengono poste le basi per lo sviluppo delle relazioni sindacali su base territoriale, attraverso l'istituzione di apposite commissioni deputate al monitoraggio circa l'osservanza dell'obbligo di comunicazione, da parte delle agenzie della stipula dei contratti di somministrazione, se si tratta di più di venti lavoratori, nonché

²¹² Leonardi M., cit.

dell'approvazione dei progetti formativi destinati ad essere finanziati attingendo alle risorse della bilateralità.

Tale aspetto è fondamentale, poiché segna la volontà delle parti sociali di affidare ad un livello decentrato, quindi più prossimo ai bisogni occupazionali di un certo bacino di utenza ed area geografica, la scelta di vagliare l'andamento e il quomodo di spesa delle risorse del fondo, giudicando l'adeguatezza dell'intervento.

Ne è derivato lo sviluppo di una rappresentanza più strutturata, *“ad esempio”*, spiega Mattia Pirulli, Segretario Generale della Felsa Cisl, *“con la costituzione di molte RSU, ma soprattutto di molte RSA nelle aziende utilizzatrici, che consente ai lavoratori di avere maggiore percezione di poter beneficiare di una forma di tutela attraverso la rappresentanza diretta”*. Allo stesso modo Andrea Borghesi, Segretario Nazionale della Nidil Cgil sottolinea l'aumento della rappresentanza sindacale in azienda, con oltre 100 RSA, *“segnatamente in quei settori, come quello metalmeccanico ove la mancata previsione di limiti percentuali ha offerto una presenza massiccia di lavoratori somministrati”*.

Inoltre, continua Mattia Pirulli, *“nelle dirigenze è sintomatico che alcuni provengano dal mondo della somministrazione o siano dipendenti diretti delle aziende utilizzatrici”*.

Con il contratto collettivo del 2014, le prerogative delle Commissioni sindacali territoriali sarebbero state ampliate, con la comprensione altresì della gestione delle procedure ex art. 25 Ccnl (vedi *infra*), delle politiche attive e più in generale degli interventi implicanti l'utilizzo delle risorse della bilateralità.

A livello territoriale vengono, inoltre, effettuati dei monitoraggi sul rispetto del diritto di informazione alle organizzazioni sindacali di cui all'art. 1 Ccnl, nell'eventualità che, presso la medesima azienda utilizzatrice, la medesima agenzia invii in missione più di 15 lavoratori. Tale obbligo è fondamentale rispetto alla capacità di intervento delle organizzazioni sindacali che tramite la comunicazione hanno maggiori possibilità di intercettare una popolazione per sua natura eterogenea e difficilmente rintracciabile, a causa del carattere normalmente transitorio dei contratti di lavoro in somministrazione.

Il sistema di rappresentanza sindacale unitario ha il suo perno nella figura del rappresentante sindacale in azienda, eletto o nominato tra i lavoratori in somministrazione operanti in un'impresa utilizzatrice.

La perdurante vigenza del Ccnl 2014, nelle more del rinnovo contrattuale, rende ancora operativo il diritto dei lavoratori interinali, espunto dal Jobs Act a livello legale, di riunirsi in uno dei locali messi a disposizione dell'agenzia,

ovvero dall'utilizzatore, come diritto autonomo rientrante nella titolarità esclusiva della categoria.

4.1 La contrattazione collettiva di settore.

Il rinvio alla contrattazione collettiva di settore, ad opera del Pacchetto Treu, fu particolarmente significativo (213). Esso esprime l'opzione del legislatore di coinvolgere direttamente l'autonomia collettiva nella gestione del modello di flessibilità prescelto (con una selezione dei soggetti sindacali abilitati ad intervenire negli spazi disegnati dal legislatore, nella specie le organizzazioni comparativamente più rappresentative, prefigurando una gestione unitaria di tale flessibilità.

È sintomatico che, sin dalla sottoscrizione del primo contratto collettivo di settore nel 1997, i soggetti firmatari comprendessero anche le confederazioni, oltre che le organizzazioni sindacali di settore.

Tale scelta assume, da un lato, una forte valenza simbolica, segnando la legittimazione a livello sociale del settore, e, in un certo modo, il "riconoscimento dall'alto" dello strumento; per altro verso, esprime la validazione a livello confederale del processo normativo, in ragione del carattere trasversale ed intersettoriale dell'istituto e dei suoi effetti potenzialmente dirompenti.

I primo contratto collettivo, viene, dunque, siglato da Assointerim (Associazione Italiana Imprese Fornitrici di Lavoro Temporaneo), CGIL, CISL E UIL, ALAI-CISL, CGIL-NIDIL CPO-UIL. Esso detta poche disposizioni, relative alla disciplina delle condizioni del rapporto di lavoro, alla fruizione dei diritti sindacali, in particolare il diritto di assemblea nei locali dell'impresa utilizzatrice.

Ai fini dell'applicazione di particolari istituti, come il periodo di prova per il personale interinale a tempo indeterminato, ovvero il preavviso della volontà di recedere unilateralmente dal rapporto per i lavoratori somministrati a tempo indeterminato, è definito un sistema di classificazione autonomo, integrato dall'indicazione, nel contratto di lavoro, del livello di inquadramento previsto dal contratto collettivo dell'azienda utilizzatrice, articolato in tre gruppi, a seconda della professionalità e dell'intensità del vincolo di subordinazione cui il lavoratore è soggetto nello svolgimento delle proprie mansioni.

²¹³ Fiorai B., *La somministrazione di manodopera e l'appalto di lavoro nelle prime esperienze di contrattazione collettiva*, in Santucci R., Bellini F., Quaranta M. (a cura di) *ICT e lavoro flessibile, modelli organizzativi, contrattazione collettiva e autonomia individuale*, Franco Angeli, 2008, p. 289.

Viene posto l'obbligo, transitato negli altri rinnovi contrattuali, per l'agenzia, di corrispondere la retribuzione dovuta al lavoratore, assunto a tempo determinato, fino alla scadenza del termine pattuito, secondo le regole di diritto comune, qualora l'utilizzatore abbia cessato il contratto commerciale ante tempus. Rimane ferma la possibilità, per l'agenzia di inviare il lavoratore in un'altra missione, relativa alla medesima area professionale, o di impiegarlo nella struttura, in base al criterio della compatibilità delle mansioni. Una possibilità, questa, che sarebbe stata eliminata dal successivo rinnovo del 2002.

La disciplina del contratto di lavoro in somministrazione a tempo indeterminato esalta la funzione datoriale dell'agenzia per il lavoro, laddove, durante il periodo di disponibilità, si realizza una novazione delle obbligazioni contrattuali, con l'obbligo, in capo all'agenzia, di versare un'indennità nei confronti del lavoratore in cambio dell'obbligo di reperibilità. Ne costituisce il corollario il divieto espresso, nei confronti del lavoratore, di svolgere attività lavorativa presso un'altra agenzia.

Il contratto collettivo del 2008 segna un'evoluzione nella contrattazione collettiva di settore con la previsione di una serie di misure volte alla ricerca di un bilanciamento tra la flessibilità e l'esigenza di sicurezza (214).

In particolare, tali misure sono dirette a supportare le transizioni dal lavoro precario al lavoro stabile; ad innovare le misure di sostegno al reddito (a partire dall'indennità di disoccupazione); a predisporre delle misure di welfare in senso ampio, come l'indennità di maternità e i contributi per l'infanzia, cui si affiancano gli interventi specifici in materia di salute e sicurezza e di formazione, con la previsione, infine, di un fondo pensionistico specifico.

Su un piano complementare, trova valorizzazione il livello territoriale della contrattazione, come ambito elettivo di sperimentazione e attuazione di misure di politica attiva e/o passiva.

L'accento sull'esigenza di un sistema di welfare di settore più strutturato potrebbe costituire lo specchio di una serie di rivendicazioni fatte dalle OO.SS. nell'ambito di una strategia di riorganizzazione realizzata all'interno delle confederazioni, nella direzione di una maggiore apertura alle esigenze di un mercato del lavoro in trasformazione. Un mercato in cui una serie di fattori, come il declino dei settori tradizionalmente sindacalizzati, la trasformazione

²¹⁴ Burrioni L., Pedaci M. (2014), *Collective bargaining, atypical employment and welfare provisions: the case of temporary agency work in Italy*, 2, 2014, pp. 169-194. In particolare, importanza (ad esempio nella Cgil) dei diritti correlate alla cittadinanza sociale, diritto alla formazione come diritto individuale, apertura alle nuove generazioni, importanza del livello territoriale della contrattazione.

delle società servizi e la riduzione delle dimensioni aziendali, attraverso esternalizzazioni, con la diversificazione degli interessi e delle istanze di tutela di un corpo di lavoratori eterogenei, per età, genere, e rapporti contrattuali solleva la necessità di recuperare “pezzi” della rappresentanza (215).

Si tratta(va), in altri termini di ridefinire i contorni dei principi di solidarietà sociale, in un contesto storico ove la tradizionale dicotomia tra insider e outsider si declina in una complessità sociale determinata dalla diffusione di diversi modi e relazioni lavorative, e il superamento dei sistemi standardizzati di produzione si riverbera sull’unitarietà fenomenica della rappresentanza sindacale, come storicamente intesa.

L’art. 43 Ccnl 2008 prevedeva un sistema di incentivi, alimentati dalle risorse di Ebitemp, per l’assunzione a tempo indeterminato ab initio o, al massimo, entro i primi 21 mesi di lavoro. Tuttavia, lo scarso seguito del meccanismo della stabilizzazione conduce le parti sociali, nel contratto collettivo del 2014, a prevedere la facoltatività della stabilizzazione (216).

Il contratto collettivo del 2014 si pone in linea di continuità con la normativa precedente, prevedendo un rafforzamento del livello territoriale delle relazioni sindacali, con un ampliamento delle funzioni assegnate alle Commissioni sindacali territoriali; replica l’articolazione del sistema di classificazione di settore, per l’applicazione di particolari istituti, in tre categorie; ribadisce l’impossibilità, per l’agenzia, di recedere ante tempus da un contratto di lavoro a tempo determinato, anche qualora l’utilizzatore abbia cessato il contratto commerciale prima della scadenza del termine.

In particolare, in occasione del rinnovo del 2014, vengono poste le premesse per un riconoscimento, anche formale, attraverso l’investitura delle parti sociali, di un ruolo datoriale delle agenzie di somministrazione, che si esplica, nello specifico, nel caso dell’assunzione di lavoratori a tempo indeterminato. Ne costituisce un elemento emblematico la previsione di un sistema di sanzioni disciplinari all’art. 32, comma 4 Ccnl, dettagliato nel caso di violazione, da parte del lavoratore nel corso del periodo di disponibilità, dell’obbligo di reperibilità, di rifiuto ingiustificato di una nuova proposta lavorativa congrua ovvero di partecipazione ad interventi di riqualificazione professionale. A riprova che si tratta di veri e propri obblighi contrattuali del lavoratore nei confronti dell’agenzia, che, dal canto suo, ha l’obbligo di ricercare nuove occasioni lavorative.

²¹⁵ Leonardi S. (2008), *Union Organisation of Employees in Atypical and Precarious Work in Italy*, in *International Journal of Action Research*, vol. 4, n. 3, 203-224

²¹⁶ Burroni L., Pedaci M., cit.

4.1.1. La procedura ex art. 25 Ccnl 2014 come strumento di employability.

Sulla scia di quanto già previsto, in maniera semplificata, dal Ccnl 2008, il contratto collettivo del 2014 disciplina, più nel dettaglio, all'art. 25, una particolare procedura, attivata dall'agenzia per il lavoro, qualora, dopo un periodo di disponibilità del lavoratore somministrato, assunto a tempo indeterminato, una volta scaduta l'ultima missione, non siano reperibili nuove occasioni lavorative compatibili con il profilo professionale del lavoratore.

Al di là dell'esistenza di un interesse economico dell'agenzia a ricollocare il lavoratore, al termine della missione, presso un altro utilizzatore, è possibile ricavare, sul piano sistematico, la sussistenza di un obbligo, in capo all'agenzia di favorire la ricollocazione.

Infatti, ai sensi dell'art. 34, comma 1 del d.lgs. n. 81/2015, sulla scia di quanto già prescritto dal d.lgs. n. 276/2003, nei periodi di inattività tra una missione e l'altra, i lavoratori somministrati a tempo indeterminato rimangono in disponibilità, per l'Agenzia, salvo che sussista una giusta causa ovvero un giustificato motivo oggettivo di licenziamento. La normativa vigente in materia, pertanto, induce ad escludere che, ai fini del giustificato motivo oggettivo del licenziamento, possa essere sufficiente, in conformità con i principi generali, la mera soppressione dell'attività lavorativa che, per la somministrazione, si identificherebbe nella cessazione della missione presso l'utilizzatore.

Come sottolineato dalla giurisprudenza di merito ⁽²¹⁷⁾, il presupposto fattuale, necessario ai fini dell'integrazione della fattispecie, non può che consistere nella mancanza di ulteriori occasioni lavorative, secondo quanto previsto dal Ccnl del 7 aprile 2014, vigente nel settore della somministrazione. Del resto, se così non fosse, non vi sarebbe alcuna distinzione, sul piano sostanziale, tra lavoratori somministrati a termine o senza limiti di durata, risultando, peraltro, questi ultimi maggiormente esposti, rispetto ai dipendenti diretti, al rischio di provvedimenti pretestuosi da parte datoriale.

L'art. 25 Ccnl, esaltando la continuità del rapporto lavorativo, a tempo indeterminato, con l'agenzia per il lavoro, richiede, inoltre, che, prima dell'adozione del provvedimento, l'agenzia esaurisca ogni tentativo di ricollocazione della risorsa nell'ambito di una procedura speciale, della durata di sei mesi, ovvero sette in caso di lavoratori ultracinquantenni, con decorrenza dal 30° giorno dalla data di trasmissione della relativa richiesta a

²¹⁷ Si permetta di rinviare a D'Ascenzo A., *Agenzie per il lavoro e licenziamenti. Una recente pronuncia del Tribunale di Milano*, in *Bollettino Adapt*, 18 luglio 2016.

Forma.temp (Fondo per la formazione e sostegno al reddito dei lavoratori in somministrazione).

In questo arco temporale, l'agenzia è chiamata ad adottare una serie di misure volte a favorire la ricollocazione del lavoratore, a partire dall'attuazione di un progetto formativo, approvato dai rappresentanti sindacali nell'ambito della Commissione Sindacale Territoriale competente. Nell'accordo siglato dalle parti, in questa sede, oltre al percorso di riqualificazione professionale, vengono, altresì, definiti il profilo professionale del lavoratore e il criterio di ricerca, da parte dell'agenzia, di nuove proposte lavorative, alla stregua del principio del criterio stabilito dall'art. 50 Ccnl.

Per proposta congrua, deve intendersi, in particolare, quella professionalmente equivalente alla precedente, o, in alternativa, che implichi l'inquadramento del lavoratore in un livello retributivo non inferiore al 15% rispetto alla media dei tre migliori trattamenti retributivi, percepiti nelle missioni svolte nei 12 mesi precedenti, e che riguardi un luogo distante non più di 50 km, o raggiungibile in non più di 60 minuti, dalla residenza del lavoratore. Una volta effettuato il monitoraggio delle attività, svolte successivamente dall'agenzia, in occasione di un secondo incontro con le OO.SS., constatata la persistente mancanza di concrete prospettive occupazionali al termine della procedura, l'agenzia potrà recedere dal rapporto di lavoro per giustificato motivo oggettivo.

La ratio sottesa all'art. 25 Ccnl è quella di arginare il rischio che l'(eventuale) licenziamento del lavoratore somministrato non sia motivato da ragioni effettive, esigendo un impegno reale dell'agenzia a favorirne il reinserimento nel mercato del lavoro. Tuttavia, l'ambiguità della disciplina collettiva, in termini di conseguenze applicative, deriva dalla non obbligatorietà della procedura, la cui omissione non preclude all'agenzia la possibilità di recedere direttamente dal rapporto, come sottolineato anche in giurisprudenza ⁽²¹⁸⁾. Dalla mancata o irregolare attivazione della procedura, il contratto collettivo, infatti, fa discendere esclusivamente l'operatività di mere sanzioni economiche, consistenti nella perdita totale o parziale delle risorse, erogate da Forma.temp, a titolo di rimborso degli oneri sostenuti dall'agenzia in applicazione dell'art. 25 Ccnl.

²¹⁸ “Tale procedura [...], appare, nel caso di specie, correttamente applicata, fatta eccezione per gli aspetti del mancato formale invio alla lavoratrice dell'avviso di avvio della procedura e per l'omessa implementazione di percorso di riqualificazione che, tuttavia, in virtù di quanto si dirà, non possono inficiare la validità del licenziamento de quo”, ord. Trib Milano n. 22702, del 24 luglio 2015)

In particolare, come si è già avuto modo di osservare ⁽²¹⁹⁾, non costituendo un presupposto sostanziale o procedurale del recesso per giustificato motivo oggettivo, il corretto espletamento della procedura potrebbe incidere in sede probatoria, a riprova della buona fede e correttezza dell'agenzia che, tuttavia, di fronte alla contestazione del lavoratore circa l'esistenza di occasioni lavorative congrue, in concreto non proposte, non potrà esimersi dall'onere di addurre la prova contraria.

Pertanto si deve aggiungere, alla luce dell'esperienza diretta di chi scrive nella gestione di tali procedure, lo strumento offerto dall'art. 25 Ccnl, (che nell'impianto del precedente assetto contrattuale aveva mera natura sperimentale), negli ultimi due anni, in concomitanza con l'aumento del numero di somministrati a tempo indeterminato, viene visto in tutte le sue potenzialità, sia dagli operatori del settore, sia dalle parti sociali, incaricate dell'approvazione dei progetti proposti per la riqualificazione professionale della persona.

Dalla prospettiva delle agenzie, il maggiore ricorso, rispetto al passato a tale procedura, ha condotto, in molti casi, a proceduralizzare la gestione delle diverse fasi in cui si snoda la procedura, al fine di evitare il sorgere di situazioni di conflittualità con il lavoratore sotto un duplice profilo. Dal un lato, lo scarso impegno del lavoratore, il rifiuto di partecipare al progetto formativo, e in generale l'adozione di un comportamento poco collaborativo potrebbe condurre alla perdita delle risorse del fondo, destinate al rimborso dei costi sostenuti dall'agenzia durante la procedura, in subordine alla previa approvazione dell'accordo sindacale e all'effettivo svolgimento del corso.

Pertanto, sono stati individuare alcune buone prassi che, pur non essendo vincolanti sul piano giuridico, si sono dimostrate particolarmente efficaci ai fini del buon esito della procedura, in molti casi, terminate, peraltro, con la ricollocazione del lavoratore in disponibilità.

In particolare, su un totale di 533 procedure ex art. 25 ccnl attivate nel primo semestre 2017, è stato preso in riferimento un campione di 30 pratiche, dalla cui diretta osservazione è possibile enucleare almeno tre casistiche, a seconda dell'esito della procedura stessa e del livello di conflittualità generato tra l'agenzia e il lavoratore.

La prima annovera i casi in cui la procedura si è svolta con modalità fisiologiche, e si è conclusa con l'approvazione congiunta del progetto formativo proposto dall'agenzia ai sindacati in sede di commissione sindacale

²¹⁹ Cfr., se vuoi, D'Ascenzo A., *Agenzie per il lavoro e licenziamento per giustificato motivo oggettivo. Profili sostanziali della fattispecie e onere probatorio*, in *Bollettino Adapt*, 7 novembre 2016.

territoriale. In alcuni casi, i lavoratori coinvolti risultano essere stati ricollocati. Tuttavia, anche nei casi di licenziamento per (perdurante) mancanza di nuove occasioni lavorative, al termine dei sei o sette mesi, il provvedimento datoriale non è stato impugnato.

La seconda casistica concerne i casi di licenziamenti impugnati, pur all'esito di procedure svoltesi fisiologicamente. Si tratta di situazioni, in genere, in cui il lavoratore lamenta in giudizio la violazione di obblighi ulteriori, e diversi dalla mancanza di un giustificato motivo di licenziamento. In queste ipotesi, peraltro, è frequente che il lavoratore assuma, già nel corso della procedura, degli atteggiamenti di ostilità, fino a veri e propri comportamenti ostruzionistici.

Il terzo gruppo annovera le ipotesi in cui, all'esito di una serie di anomalie nello svolgimento della procedura (ad esempio, ritardi nella convocazione della Commissione sindacale, oltre il termine previsto dal contratto collettivo; mancata approvazione dell'accordo da parte delle organizzazioni sindacali), il lavoratore impugni il licenziamento (in un caso osservato, successivamente dichiarato illegittimo).

Al di là della seconda casistica ove, evidentemente, l'ostilità del lavoratore potrebbe essere connessa a motivazioni pregresse, prescindendo dall'attivazione o meno della procedura ex art. 25 Ccnl, è possibile osservare che l'assunzione di alcune regole comportamentali nel corso della procedura eleva la percentuale di buon esito della stessa.

Innanzitutto, il maggiore coinvolgimento del lavoratore sin dall'inizio della procedura, con la programmazione congiunta del progetto di riqualificazione professionale, stimola quest'ultimo a comportamenti proattivi, sentendosi effettivamente parte integrante di un progetto.

Appare fondamentale anche la trasparenza dell'agenzia, e un'adeguata informativa circa i contenuti e le finalità della procedura attivata. In alcuni casi, l'apertura di divisioni dedicate all'amministrazione dei rapporti di lavoro con i lavoratori somministrati a tempo indeterminato ha consentito una velocizzazione ed efficientamento dei processi di gestione, insieme ad una collaborazione integrata tra questi uffici e gli addetti alla ricerca e selezione del personale, incaricati di predisporre degli aggiornamenti su eventuali posizioni aperte di interesse del lavoratore in disponibilità.

Tuttavia, la concreta ricollocazione del lavoratore dipende da una serie di variabili: il profilo professionale e la spendibilità delle competenze possedute dal lavoratore nel mercato di riferimento; i contatti delle agenzie con altre aziende utilizzatrici.

Va, inoltre, rammentato che l'obbligo di reperibilità e di partecipazione ad interventi di riqualificazione professionale, in capo al lavoratore, costituiscono obblighi di natura contrattuale, censiti sul piano disciplinare, quale portato dell'obbligo generale di eseguire la prestazione secondo buona fede e correttezza.

Costituisce un aspetto altrettanto determinante la costruzione di relazioni sindacali inclusive, non solo nell'ottica di ottenere il placet rispetto al progetto formativo proposto ma perché, in caso di situazioni di conflitto con il lavoratore, le organizzazioni sindacali fungono da *trait d'union* tra l'agenzia e la controparte.

Per alto verso, si riscontra una crescente attenzione verso tali procedure da parte delle organizzazioni sindacali, che ne vedono (ad avviso di chi scrive) un'importante occasione per intercettare tali categorie di lavoratori, spesso diversamente non raggiungibili.

Inoltre, l'aumento del numero di lavoratori somministrati a tempo indeterminato evidenzia una possibilità di concorrenzialità tra tale istituto e la forma comune del rapporto lavorativo, sollevando delle perplessità in merito alla totale deresponsabilizzazione dell'utilizzatore rispetto alla gestione di un rapporto lavorativo instaurato per un impiego costante della prestazione. A tale riguardo, inizia ad assestarsi l'idea, tra le parti sociali e tra gli stessi operatori del settore, che tali vantaggi, in termini di uso flessibile della manodopera da parte delle aziende, debbano essere compensate da una maggiore responsabilità dell'agenzia nell'assicurare un certo grado di continuità occupazionale a lavoratori in virtù dell'esistenza di un rapporto, a monte, a tempo indeterminato.

In tali casi, pur essendo escluso un giudizio nel merito né riguardo alla scelta dell'agenzia di attivare la procedura ex art. 25 ccnl, né, tantomeno, alla decisione dell'utilizzatore di interrompere il rapporto commerciale, il vaglio sindacale verterà sull'efficacia potenziale della formazione offerta, tenuto conto del profilo professionale del lavoratore e delle risultanze del bilancio delle competenze che deve essere svolto obbligatoriamente entro 30 giorni dall'attivazione della procedura.

4.3. Il rinnovo del contratto collettivo nazionale. Prospettive evolutive

Nel mese di febbraio scorso le organizzazioni sindacali dei lavoratori somministrati, NIDIL CGIL, FELSA CISL e UILTEMP, hanno varato la piattaforma di rinnovo del contratto collettivo nazionale applicato alle agenzie

per il lavoro, cui ha fatto seguito la recente apertura della fase delle trattative con le associazioni di rappresentanza del settore.

Come si evince dalle premesse indicate in apertura del testo della piattaforma, la proposta da parte sindacale traduce in termini regolativi le istanze di tutela emergenti dalle trasformazioni in atto nel mercato del lavoro, caratterizzate dal mutamento dei processi di produzione e, di conseguenza, delle modalità di impiego della forza lavoro.

La maggiore frammentazione delle fasi di realizzazione di un prodotto o di erogazione di un servizio, che avviene ad intensità variabile a seconda dei periodi di riferimento e si dipana oltre i confini nazionali o di realtà produttive circoscritte, disegnando nuove mappe nella geografia del lavoro, evidenzia l'esigenza di contenimento dei costi fissi da parte dell'azienda, sollecitando, nell'ambito della gestione delle risorse umane, la diffusione di tecniche di esternalizzazione della manodopera variamente modulate.

In questo contesto, le parti sociali ambiscono alla valorizzazione della somministrazione attraverso il potenziamento degli strumenti previsti dalla normativa vigente, sullo sfondo di un sistema trasparente che scongiuri l'affermazione di prassi distorsive dell'istituto, il quale, talvolta, si cela dietro forme diverse di outsourcing in una logica di compressione del costo del lavoro.

In quest'ottica, la proposta sindacale invoca una maggiore responsabilizzazione delle agenzie per il lavoro, oltre la dimensione della flessibilità contrattuale e della mera datorialità formale, coerentemente con le sollecitazioni del legislatore che, con il d.lgs. n. 150/2015, ha assegnato a queste ultime un ruolo proattivo nella filiera delle politiche attive. Uno dei punti nodali della piattaforma è quello di garantire l'effettiva applicazione del principio, di derivazione comunitaria, della parità di trattamento, arginando il rischio di un utilizzo distorto dell'istituto come veicolo di riduzione del costo della manodopera mediante pratiche sostanzialmente discriminatorie tra dipendenti diretti delle aziende utilizzatrici e lavoratori somministrati. In questa logica si inscrivono i capitoli dedicati ai "diritti individuali" e al "trattamento retributivo" che, anche al fine di chiarire le questioni interpretative scaturite nel periodo di vigenza del Ccnl 7 aprile 2014, ancora in essere, sollevano l'esigenza di definire le modalità di fruizione, dai parte dei lavoratori in somministrazione, dei diritti connessi al rapporto di lavoro.

A tale proposito, si suggerisce l'inserimento nel testo del contratto collettivo di alcune precisazioni, come, a titolo esemplificativo, che la paga oraria non sia comunque inferiore a quella riconosciuta nel Ccnl dell'utilizzatore, che il periodo di godimento delle ferie coincida con quello in

uso secondo la prassi invalsa nell'azienda utilizzatrice, nonché il divieto di liquidazione delle ferie nel caso di missioni plurime reiterate presso lo stesso utilizzatore. Per evitare interruzioni "strumentali" delle missioni nei periodi di festività, si propone, inoltre, che al lavoratore, in presenza di determinate condizioni, sia garantita comunque una continuità retributiva attraverso l'erogazione di un'indennità pari al 50% della retribuzione che sarebbe spettata se quest'ultimo fosse stato effettivamente impiegato nel periodo compreso tra il 20 dicembre e il 7 gennaio.

Per le lavoratrici in maternità nel corso della missione, ove la maternità si prolunghi oltre la scadenza di quest'ultima, si suggerisce la piena applicazione del trattamento contemplato dal Ccnl dell'utilizzatore, nonché del diritto di precedenza, e l'integrazione dell'indennità di maternità al 100% nel periodo di disponibilità.

A presidio dell'effettiva osservanza delle tutele previste per i lavoratori somministrati, si prefigura l'implementazione del sistema di rappresentanza del settore che, attraverso il recepimento dell'Accordo Quadro sulla rappresentanza, sottoscritto da NIDIL CGIL, FELSA CISL e UILTEMP, nonché dalle associazioni di rappresentanza delle agenzie, conduca al superamento della figura del Rappresentante Regionale di Agenzia e al rafforzamento delle RSA (Rappresentanze Sindacali Aziendali), in attesa di consolidare il meccanismo di elezione delle RSU (Rappresentanze Sindacali Unitarie), con il pieno riconoscimento dei diritti sindacali ai lavoratori somministrati, a partire dai permessi e dal diritto di assemblea. Il maggiore radicamento delle OO.SS. del settore all'interno delle aziende utilizzatrici, almeno ove il ricorso all'istituto risulti strutturale, costituisce un passaggio importante nell'evoluzione della rappresentanza del settore, segnata, peraltro, dal recente recepimento, nell'Accordo Quadro citato, dei contenuti del TU sulla rappresentanza del 10 gennaio 2014.

La rappresentanza sindacale nella somministrazione, per le sue recenti origini e per la natura stessa del rapporto di lavoro, connotato dalla scissione tra datore di lavoro formale ed effettivo, fatica ad intercettare pienamente le istanze di una categoria di lavoratori impiegati in settori e in realtà produttive differenti, proprio in quanto eterogenea e parcellizzata ⁽²²⁰⁾.

I contenuti della piattaforma in commento esprimono, invero, la necessità di delineare la fisionomia identitaria del lavoro tramite agenzia, rispondendo alle peculiari esigenze di tutela del lavoratore che a quest'ultimo si connettono, mediante l'esaltazione dell'istituto come strumento di creazione di

²²⁰ E. Massagli, La rappresentanza dei somministrati alla prova del presente, in S. Degl'Innocenti (a cura di) *La nuova frontiera*, Edizioni Lavoro, 2015

percorsi occupazionali qualificanti e continuativi, in una logica di flessibilità controllata e concertata. Sul fronte del lavoro a termine, la proposta è quella di disincentivare la reiterazione di missioni di breve durata, gravando l'agenzia, in caso di plurime missioni inferiori a 30 giorni, dell'obbligo di corrispondere al lavoratore un'indennità di fine missione pari al 10% della retribuzione erogata, nonché di versare all'ente bilaterale una somma maggiorata dello 0,2%. Al fine di implementare, invece, la continuità occupazionale dei lavoratori somministrati a tempo determinato, oltre all'affermazione del diritto alla formazione, viene avanzata la richiesta di inserire la previsione di un diritto di prelazione in favore del lavoratore, nei 12 mesi successivi per lo svolgimento delle mansioni già svolte, qualora abbia maturato un determinato numero di mesi di anzianità presso la stessa azienda utilizzatrice. 3 Si affianca, inoltre, l'idea di intervenire sulla disciplina dell'istituto del MOG (Monte Ore Garantito), introdotto nel Ccnl 2014 in via sperimentale come strumento di maggiore flessibilità nell'utilizzo della prestazione da parte delle aziende utilizzatrici.

Viene, dunque, proposto l'aumento della percentuale minima al 45%, nonché la revisione dei settori di impiego, con la previsione del monitoraggio sull'attivazione dell'istituto nell'ambito della Commissione Sindacale Territoriale di riferimento, anche, eventualmente, al secondo livello di contrattazione. Particolarmente innovativo è il capitolo della piattaforma dedicato alla disciplina del rapporto di lavoro in somministrazione a tempo indeterminato, che riflette l'esigenza di un intervento normativo mirato rispetto agli scenari inediti dischiusi dal significativo aumento del numero di lavoratori assunti tramite agenzia senza limiti di durata, registratosi negli ultimi anni. Un fenomeno, questo, che ha intensificato il ruolo datoriale giocato dalle agenzie per il lavoro, oltre la funzione della mera fornitura temporanea di manodopera.

Tale ruolo viene, quindi, dirottato verso l'affiancamento del lavoratore nella gestione delle transizioni occupazionali, fluidificata, nel passaggio dai mercati esterni a quelli interni, oltre che dall'intermediazione del datore di lavoro formale, altresì dall'attivazione di percorsi di riqualificazione professionale nei periodi di inattività. In quest'ottica, viene proposto l'incremento dell'indennità di disponibilità, suscettibile di integrazione mediante l'introduzione dell'istituto della "banca delle ore", in cui siano accantonati gli importi relativi alle ore eccedenti l'orario contrattuale e le relative maggiorazioni da utilizzare nei periodi di disponibilità. Tale novità, che non implicherebbe una deroga alla disciplina in materia di orario supplementare e straordinario presso l'azienda utilizzatrice, sarebbe in ogni

caso esclusa in caso di part time con orario di lavoro inferiore al 75% dell'orario settimanale ordinario.

Un capitolo a parte è dedicato alla revisione della disciplina di cui all'(attuale) art. 25 Ccnl sulla procedura attivata dalle agenzie per il lavoro nell'ipotesi in cui il lavoratore somministrato a tempo indeterminato, al termine della missione presso l'ultimo utilizzatore, non sia ulteriormente ricollocabile. La proposta sindacale si dirige nel senso di restituire a tale procedura, sempre più diffusa in misura direttamente proporzionale al crescente numero di contratti a tempo indeterminato, la funzione per la quale era stata introdotta in origine dalle parti sociali, vale a dire quella di salvaguardare la continuità occupazionale dei lavoratori assunti senza limiti di durata, relegandone il licenziamento per giustificato motivo oggettivo come extrema ratio, solo una volta esaurito ogni tentativo di ricollocazione entro un certo arco di tempo.

La cessazione della missione presso l'azienda utilizzatrice, nella logica dell'art. 25 Ccnl, non costituisce, dunque, di per sé né motivo di licenziamento né di ricorso alla procedura, la quale dovrebbe essere attivata solo qualora il lavoratore interessato risulti non ricollocabile nel medio-lungo periodo. Per tale motivo, la proposta sindacale è quella, innanzi tutto, di elevare il periodo minimo di disponibilità a 60 giorni, e di incrementare il requisito di accesso alla procedura da 30 a 52 settimane di anzianità, comprensive del periodo di disponibilità.

Viene, inoltre, suggerito, da un lato, il riconoscimento di una premialità alle agenzie che riescano a ricollocare i lavoratori in corso di procedura, mentre, dall'altro, l'inserimento del profilo del lavoratore non rioccupato e, di conseguenza, licenziato, nell'ambito di un "bacino professionale territoriale", per agevolarne la visibilità e il futuro reinserimento nel mercato del lavoro.

Un aspetto rilevante sottolineato è rappresentato dall'effettiva spendibilità del percorso di riqualificazione professionale erogato in corso di procedura, attingendo alle risorse della bilateralità, con il fine di incrementare le possibilità di ricollocazione dal lavoratore. L'esigenza viene avvertita sia sul piano quantitativo, rispetto al numero di ore destinate al corso promosso dall'agenzia, sia su quello qualitativo, relativo all'effettività dell'intervento formativo in termini di ampliamento e/o aggiornamento delle competenze possedute dal lavoratore, risultanti dal relativo bilancio previamente effettuato, nonché il raccordo tra il contenuto della formazione erogata rispetto al fabbisogno occupazionale nel mercato geografico di riferimento. Del resto quello della formazione costituisce un tema centrale della piattaforma, quale

punto di forza del settore anche in virtù di un sistema bilaterale di supporto consolidato.

A tale proposito, si propone la previsione del diritto alla formazione quale diritto individuale ed esigibile del lavoratore somministrato, a prescindere dalla tipologia contrattuale con cui è impiegato. Ne costituiscono il corollario, nella logica della piattaforma, il carattere strutturale della formazione continua finanziata da Forma.temp (Fondo per la Formazione dei Lavoratori in Somministrazione) con un bando annuale, e la revisione e semplificazione delle attività espletate nell'ambito del Fondo, sulla scorta di due principi: la precisazione dei destinatari e la migliore definizione degli obiettivi perseguiti con le diverse tipologie di intervento formativo e di politica attiva. Innovative è, inoltre, la proposta di introdurre, sulla falsariga dell'esperienza francese, un conto personale della formazione connesso anche all'istituzione di un libretto che attesti le esperienze maturate dal lavoratore in somministrazione.

Sul campo della creazione di percorsi professionali di qualità, anche attraverso la leva della formazione, si gioca lo sviluppo delle relazioni sindacali di secondo livello, che trova la sua sede elettiva nelle Commissioni Sindacali Territoriali, di cui si suggerisce la valorizzazione. È proprio nell'ambito delle Cst, per il radicamento dei relativi componenti sul territorio, che si prefigura la delineazione del fabbisogno occupazionale nei mercati geografici di riferimento, su cui calibrare eventuali interventi di politica attiva finanziati con le risorse della bilateralità. La Cst sarebbe, peraltro, investita della funzione di raccordo con le istituzioni rispetto alle ulteriori attività promosse in seno all'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive, a partire dall'assegno di ricollocazione.

In una logica di welfare to work, viene avanzata altresì l'idea che l'erogazione di misure di sostegno al reddito dal Fondo di Solidarietà, nell'ambito del sistema bilaterale, sia accompagnata da un intervento di politica attiva, finanziato con risorse extra del Fondo ed attuato da un'agenzia scelta dal lavoratore, con obbligo di presa in carico da parte di quest'ultima e con la previsione di un incentivo alla ricollocazione.

A presidio di un'esigenza di sicurezza del lavoratore nelle transizioni professionali, si prefigura la revisione dei requisiti, ad oggi previsti dall'Accordo del 5 marzo 2015 sull'anticipazione delle prestazioni del Fondo di Solidarietà, integrativo di quello del 9 dicembre 2014, ai fini dell'accesso al fondo, per garantirne la fruibilità da parte di una platea più ampia di soggetti. Si affianca la proposta di una prestazione ad integrazione della Naspi, nonché un intervento specifico per i lavoratori somministrati con una determinata anzianità di settore a meno di cinque anni dal pensionamento.

Alcune considerazioni sono infine dedicate all'esigenza di una maggiore definizione delle prestazioni di welfare erogate Ebitemp (Ente Bilaterale per il Lavoro Temporaneo), di cui si è assistito ad un recente incremento, con particolare riferimento agli istituti della mobilità territoriale e alle politiche di housing sociale.

Sotto questi profili, soprattutto rispetto al rafforzamento delle possibilità messe in campo nell'ambito del sistema bilaterale, le parti sociali mostrano di recepire una visione moderna della somministrazione, quale ambito elettivo di costruzione e organizzazione del mercato del lavoro. Il settore continua, dunque, a rivelarsi, per le sue peculiarità, terreno fertile di soluzioni innovative, quali, a titolo esemplificativo, il conto personale di formazione e la prospettiva della certificazione delle competenze, potendo fungere da stimolo per il recepimento delle stesse a livello di sistema centrale.

5. Note a margine dell'impiego della somministrazione di manodopera.

La somministrazione risulta tradizionalmente funzionale alle ragioni di flessibilità ⁽²²¹⁾: la necessità di far fronte alle contingenze; la possibilità di fruire di più ampi margini di discrezionalità nella gestione delle risorse umane e della mobilità interna, riequilibrando carichi di lavoro tra unità territoriali diverse in modo da non superare i vincoli connessi all'aumento degli organici, la possibilità di fruire di maggiore discrezionalità nell'individuare le persone da inserire, nonché di tempi più celeri nella sostituzione del personale in uscita. Spesso tali strumenti consentono di mantenere il personale "in prova" per un certo periodo di tempo, nell'ottica di una futura ed eventuale stabilizzazione, e, in alcuni casi, di inserire in organico profili professionali particolari.

L'utilizzo dello strumento appare dirottato dalla necessità di far fronte ai picchi di produzione, alla stagionalità (specialmente nel settore dei servizi) e a finalità sostitutive, verso un "recupero strutturale di flessibilità", che implicherebbe un ricorso strutturale alla somministrazione.

Da alcune indagini empiriche ⁽²²²⁾, emerge come soprattutto i lavoratori inseriti nel comparto industriale e con profili medio bassi hanno accumulato missioni più incoerenti.

²²¹ Della Rocca G., Sarcina R. (2004), *I rapporti di lavoro flessibile nelle Amministrazioni Pubbliche*, Rubbettino.

²²² Altieri, cit.

Inoltre, è possibile ravvisare dei percorsi differenziati, identificando, in particolare, un gruppo, relativamente ristretto, di soggetti che potrebbero essere definiti “interinali di professione”: presenti da più di tre anni nel settore della somministrazione, il 23% ha cumulato in questo periodo più di sei missioni. Sono lavoratori non alle prime esperienze di lavoro, con una precedente occupazione prima di essere impiegati tramite agenzia, di fascia di età compresa tra i 30 e i 39 anni, con profili differenziati dal punto di vista di genere. Sono soggetti, selezionati e fidelizzati dalle Agenzie, tenuto conto che queste ultime riservano più opportunità di inserimento ai lavoratori già “sperimentati” in altre missioni, la cui durata appare variabile.

Il recente aumento del numero di lavoratori somministrati a tempo determinato ed indeterminato, riflesso dai dati statistici, suggerisce, esso stesso, l’esistenza di un cambiamento nel modo in cui lo strumento della somministrazione è impiegato da parte delle aziende utilizzatrici sul mercato.

Sotto questo profilo, i Segretari delle organizzazioni sindacali del settore intervistati concordano nel ravvisare un uso strutturale dell’istituto, concepito, almeno alle origini, come destinato a soddisfare una richiesta di manodopera immediata e per un periodo di tempo transitorio.

Lucia Grossi, Segretario nazionale della Uiltemp, sostiene che *“se in una prima fase la somministrazione era vista in Italia come forma contrattuale utile a rispondere alle esigenze di flessibilità del mercato del lavoro [...] è divenuta nel corso del tempo una forma contrattuale “standard”, utile a rispondere ad esigenze di flessibilità richieste dalle aziende utilizzatrici, ma al tempo stesso anche alle esigenze di tutela dei lavoratori”*; *“dimostrazione ne è l’aumento delle assunzioni registrate nel corso degli anni con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato. Tale tendenza assumerà probabilmente connotazioni diverse e più ampie a seguito dell’entrata in vigore del decreto dignità, portando, con probabilità in determinati contesti lavorativi ad un aumento nell’utilizzo, da parte delle agenzie per il lavoro delle assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato”*.

Dello stesso avviso è Mattia Pirulli, Segretario Nazionale della Felsa Cisl, secondo il quale *“la somministrazione non è più uno strumento di transizione, in vista di una stabilizzazione in azienda, ma è strutturale, con elementi di virtuosità come l’instaurazione di un rapporto a tempo indeterminato in capo all’agenzia, mentre nei casi peggiori porta a contratti reiterati”*.

Secondo Andrea Borghesi, Segretario Nazionale della Nidil Cgil *“il recupero dei livelli pre-crisi nel settore è legato all’atteggiamento delle aziende utilizzatrici. La somministrazione non è più una “super prova”, ma se ne ravvisa un impiego strutturale, favorito anche dalle maggiori possibilità di*

utilizzo sia della somministrazione a termine sia a tempo indeterminato. Dopo la crisi le aziende, riorganizzandosi all'esito di procedure di riduzione del personale, ne hanno cominciate a fare ricorso stabilmente, tanto che in alcune aziende si registra la ripetitività del personale, che porta nel lungo periodo ad una sorta di intrappolamento”.

Le affermazioni dei sindacati trovano, peraltro, conferma nell'esperienza degli operatori delle agenzie intervistati. Se la somministrazione, alla fine degli anni '90 rappresenta uno strumento volto per lo più a consentire alle imprese di attingere a bacini di manodopera in funzione di un'esigenza flessibilità, rimasta insoddisfatta fino alla legalizzazione dell'attività di fornitura di prestazioni di lavoro ad opera dei soggetti privati, nella vigenza di uno Statuto protettivo del lavoro subordinato a tempo indeterminato piuttosto restrittivo, con la legge Biagi le agenzie divengono intermediari erogatori di complessi servizi per il lavoro. Ad esempio, nella realtà di una multinazionale come Adecco, tale momento di transizione venne gestito anche grazie alla possibilità di avvalersi delle esperienze nel campo dei servizi per il lavoro, all'interno del gruppo, presso altri Paesi.

Ad oggi, l'esigenza di flessibilità numerica permane, ma, come sottolinea l'operatore 3 *“è meno forte, e si affianca alla necessità di reclutare personale più specializzato, anche per sostenere il processo di rinnovamento interno delle aziende”*, tanto che, aggiunge l'operatore 4, *“se la somministrazione rimane il core business delle agenzie per il lavoro, lo spettro dei servizi collaterali offerti dalle agenzie si diversifica, dall'outsourcing, al sostegno nei percorsi di alternanza scuola-lavoro, all'erogazione di misure di politica attiva”*.

In particolare, in continuità con quanto asserito da Andrea Borghesi, la possibilità di impiegare un lavoratore in prova, prima di una sua stabilizzazione, non è tra le principali motivazioni, indicate dagli operatori intervistati, alla base delle richieste delle aziende clienti, se non come effetto indiretto. Come precisa l'operatore 4, *“a volte un'assunzione su base temporanea può condurre ad una successiva stabilizzazione o comunque ad un allungamento del termine iniziale, se l'esigenza occupazionale, in origine transitoria, diviene strutturale”*.

Benché l'aumento dei lavoratori somministrati si sia registrato, in misura significativa dopo l'entrata in vigore del jobs Act, la possibilità di beneficiare di un regime normativo agevolato, rispetto al contratto a termine, dovrebbe indurre a ritenere che il processo di liberalizzazione, seppur sempre, in parte, controllata, abbia influito positivamente sull'andamento del settore.

Si pensi, ad esempio, alla non computabilità dei dipendenti somministrati nell'organico dell'utilizzatore, ai fini di istituti di legge e contrattuali; alla mancata previsione di un limite di durata alla possibilità di stipulare contratti a termine (almeno fino al decreto dignità), alla mancata previsione, in alcuni casi, come quello del Ccnl metalmeccanico, di una clausola di contingentamento, l'esclusione dal godimento dei premi di produttività, a meno che il contratto collettivo dell'utilizzatore non disponga diversamente, consentendo di fruire di margini di flessibilità non solo numerica o interna, ma anche finanziaria.

Ancora, l'esclusione dell'applicazione della disciplina sui rinnovi contrattuali, nonché dei criteri selettivi in caso di licenziamento collettivo, ovvero la partecipazione dei lavoratori somministrati alla fruizione dei premi di produttività e al godimento di sistemi di welfare dei settori, la traslazione del rischio in capo all'agenzia in caso di recesso ante tempus dal contratto di lavoro.

Tuttavia, mentre la metà degli intervistati ritiene che il regime normativo, sia di fonte legale sia di fonte collettiva, abbia avuto un peso specifico nello sviluppo della somministrazione, l'altra parte attribuisce a tale elemento un valore meramente strumentale o secondario.

Sotto questo profilo, mentre l'operatore 1 indica, quale principale driver delle scelte delle aziende utilizzatrici, la volontà di esternalizzare la filiera di gestione delle risorse umane, avvalendosi, in alcuni casi, dei servizi di formazione erogati direttamente dalle agenzie, l'operatore 2 sottolinea l'importanza di un servizio specializzato di selezione del personale veloce, puntuale e qualitativamente apprezzabile.

A tale proposito, l'operatore 3 sottolinea l'esigenza di far fronte ad una richiesta di cliente, anche notturna, in poche ore. In questi casi, che si ripetono ad esempio, nel settore della grande distribuzione organizzata, o nel settore alimentare, la velocità e la qualità del servizio diventa fondamentale, attingendo ad un bacino di persone pre-allertate.

Tale evoluzione si lega al superamento della gestione di magazzino, nei sistemi economici produttivi, con una riduzione della visibilità non superiore a pochi mesi. Di conseguenza, la somministrazione diventa la "valvola di sfogo" delle inefficienze produttive ed organizzative interne alle aziende utilizzatrici, che hanno, così, la possibilità di concentrarsi sul proprio core business, avvalendosi, per l'approvvigionamento del personale, di un servizio di reclutamento specializzato, radicato territorialmente, e, quindi in grado di interpretare in maniera puntuale i bisogni dei clienti (ad esempio, nell'individuazione delle competenze richieste ad un profilo professionale

mancante e da inserire in azienda, anche in base al target di riferimento in un dato contesto produttivo).

Ne deriva il consolidamento di rapporti commerciali tra agenzie ed utilizzatori di lungo periodo, nell'ambito di una strategia di fidelizzazione fondata su accordi commerciali "quadro" di lunga durata e reiterati nel tempo ("non solo per la fornitura di personale a tempo indeterminato ma anche a termine"- precisa l'operatore 6), che presuppongono, come condicio sine qua non di tale sviluppo, una maggiore fiducia del mercato nei confronti della serietà e solvibilità delle agenzie per il lavoro.

Come sottolinea l'operatore 1, *"la scarsa conoscenza dello strumento conduceva gli utilizzatori a rivolgersi alle agenzie per la fornitura di profili tendenzialmente bassi. Questa realtà continua ad esistere, ma nella maggior parte dei casi chi conosce lo strumento lo utilizza a 360 gradi"*.

Ancora, secondo Lucia Grossi, rispetto alla percezione dell'evoluzione del settore nell'ultimo ventennio: *"si è passati da una fase in cui il compito delle Apl è stato quasi promozionale dell'istituto, pressoché sconosciuto dagli utilizzatori, ad un vero e proprio boom che ha riguardato l'utilizzo del contratto negli anni 2015, 2016, 2017, probabilmente legato all'abolizione totale delle causali [...] operata dal Jobs Act"*.

Sulla stessa linea si pongono anche gli operatori 2 e 3: la maggiore professionalità, la continua assistenza e l'immediata risoluzione di problemi gestionali e normativi, da parte delle agenzie nei confronti delle aziende clienti, cui si accompagna la maggiore richiesta di figure specialistiche, rendono l'agenzia per il lavoro un vero e proprio partner per gli utilizzatori.

La prospettiva di fruire dei fondi formazione finanziata non è determinante nella scelta di rivolgersi alle agenzie per il lavoro, con dei distinguo a seconda delle dimensioni e delle esigenze dei clienti. Da un lato, infatti, il *"carattere limitato del budget a disposizione dell'agenzia impone la selezione delle aziende cui offrire il servizio"* (operatore 5), ma, per altro verso *"il 20% delle aziende nel panorama produttivo italiano, attive sulla frontiera dell'innovazione, si rivela più sensibile al tema della formazione"*.

Allo stesso modo, viene sottolineato come la somministrazione non costituisca uno strumento idoneo a consentire la riduzione dei costi di struttura delle aziende utilizzatrici, determinando, anzi, il sostegno di un onere superiore, in virtù del principio di parità di trattamento. *"Anche laddove la scelta dell'utilizzatore è, in qualche modo, legata al fattore "costo", sottolinea l'operatore 4, "in realtà appare piuttosto connessa all'esigenza di compliance della multinazionale rispetto alle direttive della casa madre in ordine al limite*

delle assunzioni annue, non essendo i lavoratori somministrati computati nell'organico dell'utilizzatore".

Se il cambiamento del regime normativo non costituisce un fattore determinante nell'evoluzione delle attività delle agenzie, risultando maggiormente rilevanti in questa prospettiva, le dinamiche di mercato, l'avvento del Jobs Act ha avuto più che altro, nelle impressioni degli operatori delle agenzie intervistati, di aver conferito certezza ai rapporti giuridici, attraverso un intervento di liberalizzazione controllata che *"ha reso più chiara l'erogazione della funzione del servizio"* (operatore 2), *"svincolando gli operatori dall'incertezza applicativa dell'obbligo della causale"* (operatore 4 e 5) *"liberando dalla paura delle assunzioni, soprattutto a tempo indeterminato"* (operatore 3), e, nello stesso tempo, *"intervenendo in chiave restrittiva su altri strumenti contrattuali flessibili come i contratti a progetto"* (operatore 6)

Non c'è invece uniformità nelle risposte relativamente alla tipologia di profili e/o settori in cui si richiede, tendenzialmente, la fornitura di manodopera più specializzata. A tale proposito, l'operatore 1, a titolo esemplificativo, menziona la grande distribuzione organizzata, la fornitura di saldatori non generici, ma escludendo la correlazione rispetto alla durata del contratto che dipende, invero, dalla necessità del cliente.

L'operatore 2 cita, invece, i settori *"sanitario, metalmeccanico, payroll, informatici"*, mentre l'operatore 3 il settore dei servizi tecnico-informatici. Tali impressioni, peraltro, sono coerenti con le rilevazioni effettuate da Ebitemp con riferimento ad una maggiore espansione delle agenzie sul settore dei servizi.

Mentre gli operatori 5 e 6 menzionano, analogamente, i settori dell'information technology, la mecatronica e, più in generale, l'ambito delle competenze digitali, l'operatore 4, con riferimento all'esperienza del primo operatore in Italia, sottolinea che, alla maggiore richiesta di profili più specialistici su tutti i settori (da quelli tradizionali, manifatturiero, della chimica farmaceutica, al terziario, turistico alberghiero, fino all'emersione delle nuove competenze digitali,), ha corrisposto la specializzazione di brand per settore.

La crescita delle agenzie, insieme allo sviluppo di relazioni fiduciarie con le aziende clienti, innervate su rapporti commerciali di lungo periodo, ha determinato l'emersione di nuovi modelli di gestione, in chiave integrata, ove l'agenzia si pone come partner nei confronti degli utilizzatori, ad esempio, per la risoluzione di problemi gestionali delle aziende, anche relativamente ai

rapporti lavorativi con i dipendenti diretti; per l'erogazione di manodopera si flessibile, ma formata, ed in tempi rapidi.

Viene precisato dagli operatori intervistati che, in realtà, la possibilità di costruire una rete di relazioni con gli utilizzatori, in chiave integrata, dipende molto dall'azienda, e dal tipo di necessità. Ad esempio, nell'esperienza dell'operatore 2, *“nel 70% dei casi, parlando di PMI, non c'è una vera e propria strategia e l'approccio tende ad essere casuale, mentre nel 20% delle imprese di maggiori dimensioni tale approccio sconfinava nell'inserimento, presso l'utilizzatore, di un addetto per il servizio di gestione dei rapporti lavorativi con i lavoratori somministrati”*, ovvero *“della figura di un responsabile del personale per particolari profili, come nel caso dei lavoratori a tempo indeterminato o per le missioni medio-lunghe”* (operatore 6)

Tale forma di integrazione tra le due organizzazioni può estendersi, come sottolinea l'operatore 5, fino *“all'esternalizzazione dell'intera filiera delle operazioni HR, con la gestione anche dei rapporti lavorativi dei dipendenti diretti e dei fondi disponibili per la formazione nel settore dell'utilizzatore, nonché la determinazione di piani di sviluppo del personale con riferimento sia ai lavoratori diretti sia a quelli somministrati”*.

Laddove sussistono le condizioni per strutturare un rapporto di partnership, sottolinea l'operatore 4, *“il coinvolgimento dell'agenzia spazia dall'assessment delle competenze in entrata alla valutazione sulla possibilità di estendere i programmi di welfare, previsti per i dipendenti diretti, anche ai lavoratori somministrati”*.

La maggiore professionalità delle agenzie per il lavoro ha, inoltre, alimentato una crescente attenzione sugli aspetti motivazionali e di commitment del personale interinale.

In generale, la soddisfazione per l'attività lavorativa viene positivamente correlata al reddito, alla sicurezza del posto di lavoro, allo stato di salute, all'occupazione⁽²²³⁾.

Sotto questo punto di vista, se l'operatore 3 asserisce che gran parte del livello di soddisfazione del lavoratore dipende dal clima aziendale interno all'azienda utilizzatrice, concordando con l'operatore 1, è importante il sostegno, psicologico e motivazionale, e il supporto organizzativo da parte dei dipendenti di struttura.

Si aggiunge, come sottolineato dall'operatore 2, la trasparenza, la puntualità negli adempimenti, compresa l'erogazione del welfare di settore. L'operatore 4 aggiunge, quale fattore altamente motivante, che in certi casi, ha

²²³ Nese A. (2011), *Soddisfazione sul lavoro: I casi di troppa istruzione e poca formazione*, in *Economia & Lavoro*, n. 3

spinto il lavoratore a preferire un rapporto lavorativo con l'agenzia, piuttosto che con l'utilizzatore, è la prospettiva di percorsi di sviluppo personale e professionale mirati, con un aggiornamento delle competenze annuale.

In generale, è importante la prospettiva di non ricevere un trattamento differenziato rispetto ai dipendenti diretti, che presuppone un costante dialogo tra agenzia e utilizzatore, finalizzato ad una piena comprensione del principio di parità di trattamento.

L'operatore 5 sottolinea, in ogni caso, l'importanza di creare un rapporto di fiducia con il lavoratore, la cui insoddisfazione non costituisce mai un aspetto positivo, neanche per l'agenzia, in termini reputazionali e di ritorno di immagine.

È stato osservato ⁽²²⁴⁾ come nelle esperienze nazionali di gestione del personale non sembrano aver trovato solide iniziative di gestione degli aspetti di diversità generati dalla presenza di diversi profili contrattuali. Resta aperto, dunque, il tema di soluzioni da ricercare perché la prestazione di un lavoratore atipico venga integrata nei valori dell'impresa e nelle sue politiche, in maniera coerente con la sua strategia.

Sebbene lo staff leasing costituisca un segmento di nicchia nel business delle agenzie per il lavoro, tenuto conto dei dati statistici, la maggiore apertura rispetto al passato, delle agenzie verso tale mercato induce, tuttavia, a riflettere sul ruolo datoriale rivestito dalle agenzie in una relazione contrattuale che ambisce ad essere stabile e continuativa, e non necessariamente coincidente con il periodo di svolgimento dell'attività lavorativa presso l'azienda utilizzatrice o le diverse aziende utilizzatrici cui il lavoratore viene inviato per effetto della successione di più contratti di missione.

Dal punto di vista organizzativo, al pari dei contratti in somministrazione a tempo determinato di lunga durata, anche tale rapporto di lavoro è indice di una diversa modulazione dei rapporti tra le agenzie e le aziende utilizzatrici, nell'ottica della costruzione di un processo di fidelizzazione che ha il suo baricentro sul ruolo dell'operatore privato come provider di manodopera flessibile a lungo termine e in maniera continuativa, per soddisfare esigenze occupazionali, presso le aziende utilizzatrici, slegate dall'aggiustamento transitorio e sporadico della forza lavoro.

Nell'esperienza delle prime tre agenzie per il lavoro in Italia (Adecco, GiGroup e Randstad), secondo le informazioni fornite dagli intervistati, la somministrazione a tempo indeterminato è stata impiegata come strumento di fidelizzazione dei lavoratori con competenze specialistiche richieste sul mercato, anche attraverso la creazione di percorsi di sviluppo professionale

²²⁴ Cesarino M., Esposito V., cit., p. 93

personalizzati, e nell'ambito di rapporti commerciali di lunga durata con le aziende utilizzatrici, a volte *in staff leasing*.

Viene, tuttavia, aggiunto che, per quanto riguarda i lavoratori a tempo indeterminato, solo l'1% può essere fidelizzato, o al più potrebbero esservi dei margini di impiego nell'ambito di distretti, per la fornitura tarata sulle stagionalità presso diverse aziende utilizzatrici.

Inoltre, anche se la concorrenza delle nuove forme di intermediazione digitale non è avvertita in concreto, le esigenze del mercato ha condotto a sviluppare dei servizi alternativi e/o integrati, con l'impiego di supporti informatici per la gestione del personale (operatore 2), e la conseguente dematerializzazione degli strumenti cartacei, ovvero "*il coinvolgimento del dipartimento IT a livello di strategia, piuttosto che di service, come avveniva in passato*" (operatore 6).

Gli altri operatori intervistati hanno, inoltre, menzionato l'impiego di app sia per la fornitura del personale, in alcuni settori particolari come l'hotellerie e la ristorazione (operatore 4) sia per l'accesso ai servizi di formazione e-learning (operatore 5).

In questo solco, si insinua l'esperienza di Openjobmetis, con il lancio delle pp Agrifor e shake job impiegate, rispettivamente, nei settori dell'agricoltura e della ristorazione, per la fornitura di personale on demand in settori normalmente caratterizzati dal lavoro sommerso, ove l'app consente di tracciare l'operazione con l'erogazione delle tutele del settore una volta accettata la richiesta da parte del candidato che ha dato il suo assenso ad essere contattati.

In partnership con la società Microsoft, nell'ambito del più ampio progetto Advanced Italy, invece, è stata lanciata recentemente la piattaforma Phyd, destinata a valutare il livello di occupabilità delle persone in base alle competenze possedute.

Rispetto all'esigenza di tutela avvertita nel settore, mentre Lucia Grossi sottolinea la necessità di arginare frequenti turnover, Mattia Pirulli pone l'accento sulla costruzione delle tutele nel mercato per la realizzazione di "*transizioni sostenibili*", attraverso gli interventi integrati del fondo Forma.temp, del fondo di solidarietà, della previdenza complementare Fon.te, e delle misure di welfare.

In entrambi i casi si vede nel contratto in somministrazione a tempo indeterminato uno strumento utile per la sicurezza dei percorsi professionali, comunque incardinato, come sottolinea Lucia Grossi, sul modello del lavoro subordinato, e idoneo, come sostiene Mattia Pirulli, a rafforzare la qualità datoriale dell'agenzia per il lavoro.

Al contrario la Cgil mantiene comunque un giudizio di disvalore rispetto allo staff leasing, che comporta, come sottolinea Andrea Borghesi, *“uno sganciamento della responsabilità dell'utilizzatore rispetto all'organizzazione del lavoro, presupponendo un bisogno continuo di manodopera che, per questo motivo dovrebbe essere assunta direttamente”*. Per la Nidil Cgil, le priorità di tutela sono rappresentate dal principio di parità di trattamento, inteso in senso globale, comprensivo del premio di risultato il riconoscimento della professionalità del lavoratore, con riferimento agli scatti di anzianità e all'inquadramento contrattuale.

6. La somministrazione di lavoro dopo il decreto “Dignità”.

Con l'entrata in vigore della legge n. 96, del 9 agosto scorso, viene consolidato l'assetto regolatorio in materia di rapporti di lavoro, delineato dal decreto-legge n. 87, del 12 luglio 2018 *“recante disposizioni urgenti per la dignità dei lavoratori e delle imprese”*, in revisione della normativa sulle tipologie contrattuali contenuta nel d.lgs. n. 81 del 15 giugno 2015.

Focalizzando l'attenzione sulla disciplina della somministrazione di manodopera, sebbene la legge di conversione sia intervenuta tentando di sopperire ad alcune questioni interpretative sollevate dall'impostazione originaria del decreto, permangono, tuttavia, dei nodi irrisolti, che rendono incerta, almeno in una prima fase, la diffusione di prassi applicative uniformi tra gli operatori del settore.

Il percorso di riforma sfociato nell'approvazione dei decreti attuativi del Jobs Act nel 2015, sottendeva, infatti, una logica di liberalizzazione - seppur regolamentata o *“controllata”*-, della disciplina sui contratti cc.dd. *“atipici”* (diversi, in funzione e struttura, dal modello prototipico del rapporto di lavoro standard a tempo pieno ed indeterminato).

In quest'ottica, il principio della flessibilità normativa (in entrata ed in uscita), assurgeva a paradigma funzionale agli obiettivi di politica del diritto di volta in volta prefissati, dall'aumento della competitività e produttività delle imprese, attraverso l'impulso alla flessibilità organizzativa, all'incremento dei livelli occupazionali e alla riduzione del divario tra insider e outsider.

Su tale sfondo, gli interventi del legislatore in materia di somministrazione di lavoro si sono diretti verso la ricerca di un delicato equilibrio tra esigenze di diverso segno: da un lato, quella di normare uno strumento di flessibilità, ma valorizzandone, nel contempo, le peculiarità

rispetto ad altri istituti contrattuali affini, segnatamente il contratto di lavoro a tempo determinato.

Dall'altro, quella di prevenire la diffusione di pratiche abusive, connesse, in particolare, alla possibile elusione delle responsabilità datoriali, che rischiavano di essere opacizzate dalla scissione tra la titolarità formale e sostanziale del rapporto, insita nella struttura trilaterale dell'istituto.

Come già osservato (225), nell'impianto della riforma realizzata con il decreto cd. "dignità", anche dopo l'entrata in vigore della legge di conversione, tale contemperamento di interessi risulta piegato sul secondo obiettivo, che si intende perseguire mediante il rafforzamento dei limiti cd. positivi (226) rispetto alla possibilità di ricorrere al lavoro temporaneo, sia tramite agenzia sia con contratti diretti a tempo determinato.

La logica restrittiva accolta dal decreto-legge viene, dunque, funzionalmente connessa alla finalità, dichiarata nel decreto tra i motivi di urgenza dell'intervento governativo, di "salvaguardia dei livelli occupazionali", nonché, contestualmente, di "tutela della dignità dei lavoratori e delle imprese" e di contrasto a "fenomeni di crescente precarizzazione in ambito lavorativo", sul presupposto, evidentemente, che questi ultimi siano, o siano stati, innescati (anche) dalla progressiva liberalizzazione delle formule contrattuali atipiche.

Il decreto-legge n. 87, del 12 luglio 2018, come modificato dalla legge di conversione n. 96, del 9 agosto scorso, incide notevolmente sulla disciplina dettata in materia di somministrazione di manodopera di cui agli artt. 30 e ss. del d.lgs. n. 81/2015.

La legge di conversione lascia inalterato il regime a presidio del rapporto di lavoro in somministrazione a tempo indeterminato ex artt. 31 e 34 del d.lgs. n. 81/2015, con la persistente operatività, in particolare, della clausola di contingentamento del 20% quale unico limite, di tipo quantitativo, all'assunzione di lavoratori interinali senza limiti di durata.

A risultare profondamente modificata è la regolamentazione sul rapporto di lavoro in somministrazione a termine, assimilata a quella dedicata al contratto di lavoro a tempo determinato, salvo le eccezioni espressamente previste.

(225) Sia consentito rinviare a D'Ascenzo A. (2018), *Modifiche alla disciplina della somministrazione di lavoro*, in Menegotto M., Seghezzi F., Spattini S. (a cura di), *Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto-legge n. 87/2018 (c.d. decreto dignità)*, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series n. 73, 2018

(226) Carinci M. T. (2014), *Utilizzazione e acquisizione indiretta del lavoro: somministrazione e distacco, appalto e subappalto, trasferimento d'azienda e di ramo*, Giappichelli, 2014, pp. 53 e ss.

La legge di conversione del decreto “dignità” ribadisce, sotto questo profilo, la prospettiva adottata dal decreto-legge, ribaltando la logica sottesa alla disciplina sul lavoro in somministrazione a termine, precedentemente imperniata sul principio dell’eccezionale applicazione, anche al lavoro in somministrazione, degli artt. 19 e ss. del d.lgs. n. 81/2015.

Nella versione dell’art. 34, comma 2 del d.lgs. n. 81/2015, anteriore al decreto “dignità”, tali disposizioni erano applicabili, infatti, solo nei limiti della compatibilità e, in ogni caso, con esclusione degli artt. 19, comma 1, 2 e 3, sui vincoli di durata del contratto, dell’art. 21 in materia di proroghe e rinnovi, dell’art. 23, sulla clausola di contingentamento, e dell’art. 24 sul diritto di precedenza.

L’art. 34, comma 2 citato, nella versione ad oggi vigente, afferma, invece, per i contratti di lavoro in somministrazione, la regola generale dell’applicazione del capo III del d.lgs. n. 81/2015, ad eccezione dei soli artt. 23 e 24 e, dopo la legge di conversione, anche dell’art. 21, comma 2.

Di conseguenza, come confermato anche dal decreto-legge nella sua versione originaria, i lavoratori somministrati continuano ad essere esclusi dal godimento del diritto di precedenza nelle assunzioni a tempo indeterminato, effettuate dal datore di lavoro entro i dodici mesi successivi alla cessazione del rapporto di lavoro a termine, diversamente dai dipendenti diretti con un’anzianità di servizio pari almeno a sei mesi.

Tale scelta potrebbe apparire prima facie poco coerente con la finalità, perseguita dalla riforma, di promuovere rapporti lavorativi stabili ed una maggiore continuità occupazionale, in particolare per quei lavoratori coinvolti in diversi rapporti di lavoro atipici e maggiormente esposti, come noto, al rischio di precarizzazione nel lungo periodo.

Tuttavia, l’esclusione del diritto di precedenza, per il personale interinale, è strumentale alla funzione della somministrazione quale istituto di flessibilità, spesso impiegato dalle aziende utilizzatrici (anche) come filtro selettivo in vista di una successiva stabilizzazione del lavoratore, per così dire, “in prova”, esternalizzando, così, il rischio di performance poco soddisfacenti dei neoassunti (a termine).

La legge di conversione, inoltre, diversamente da quanto in origine previsto dal decreto-legge, sottrae il rapporto di lavoro in somministrazione dall’ambito applicativo dell’art. 21, comma 2 del d.lgs. n. 81/2015 in materia di rinnovo del contratto di lavoro a tempo determinato.

Tale scelta appare meritevole di positivo apprezzamento, poiché consente di superare le problematiche applicative che sarebbero inevitabilmente discese dalla previsione dell’obbligo, in capo alle agenzie per il lavoro, di rispettare gli

intervalli temporali prescritti per la riassunzione dei lavoratori a tempo determinato, fino a compromettere la possibilità di garantire la continuità dei percorsi occupazionali dei lavoratori somministrati.

In particolare, la necessità di dover attendere dieci o venti giorni, a seconda dei casi, dalla cessazione della missione prima di poter riassumere la risorsa, avrebbe potuto condurre l'agenzia a non riconfermare lo stesso lavoratore per nuove posizioni, soprattutto a fronte di richieste immediate di manodopera, procedendo così ad assunzioni ex novo, anche per evitare il maggiore costo che sarebbe derivato dal contributo addizionale dello 0,5 previsto per ogni rinnovo.

Tale l'obbligo di versamento del contributo addizionale ex art. 2, comma 28, della l. n. 92 del 2012, rimane, inoltre, confermato per ciascun rinnovo anche dei contratti in somministrazione a tempo determinato.

In materia di limiti quantitativi, pur confermandosi l'esclusione dell'art. 23 del d.lgs. n. 81/2015 per il rapporto di lavoro in somministrazione, è stata introdotta, in sede di conversione, per altro verso, la previsione, all'art. 31, comma 2, di una clausola di contingentamento ad hoc per l'assunzione di lavoratori interinali a termine (cfr. amplius § 2.2.).

Diversamente, inoltre, dall'impostazione originaria del decreto-legge, la legge di conversione chiarisce che i limiti di cui all'art. 19, comma 1 del d.lgs. n. 81/2015, estesi anche al rapporto di lavoro in somministrazione, debbano essere parametrati sull'azienda utilizzatrice.

Come più ampiamente argomentato ai par. 2.1 e 2.2, tale precisazione, ad avviso di chi scrive, supera l'impostazione originaria del decreto "dignità", rispetto all'operatività dei limiti di durata e dell'obbligo delle causali in materia di somministrazione di manodopera, preservando le specificità dell'attività svolta dalle agenzie, incentrata sulla ricollocazione, e correlando la previsione dei (nuovi) limiti all'obiettivo di arginare pratiche abusive di impiego dell'istituto presso le aziende utilizzatrici.

Si rammenta che, ai sensi degli artt. 19, comma 2 e 21, comma 01 del d.lgs. n. 81/2015, i rapporti di lavoro stagionali, anche in somministrazione, sono sottratti ai vincoli in materia di causali, proroghe e rinnovi, così come risulta confermata, in sede di conversione del decreto "dignità", l'esenzione dal nuovo regime dei contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni.

Rilevano infine, anche per il caso della somministrazione a termine, le disposizioni in materia di diritto transitorio, essendo questo riferito alle disposizioni di cui al primo comma dell'art. 1 del decreto in commento, applicabile anche alla somministrazione di lavoro a termine.

La legge n. 96/2018 conferma la (re)introduzione, già prefigurata dal decreto “dignità”, anche per il rapporto di lavoro in somministrazione a termine, del limite di durata previsto per il contratto a tempo determinato, mediante il rinvio all’art. 19 del d.lgs. n. 81/2015.

Tale limite viene, peraltro, ridotto da 36 a 24 mesi complessivi, salva la possibilità di stipulare un ulteriore contratto, con lo stesso lavoratore, della durata massima di dodici mesi, presso la direzione territoriale del lavoro competente per territorio ai sensi dell’art 19, comma 3 del d.lgs. n. 81/2015.

Ad eccezione dei rapporti di lavoro di durata inferiore a dodici giorni, il termine deve, inoltre, risultare da atto scritto ad substantiam.

Il dl n. 87/2018, come modificato dalla l. n. 96/2018, precisa, all’art. 1, comma 1-ter, che, nel caso del rapporto di lavoro in somministrazione, le condizioni di cui all’art. 19, comma 1 dl d.lgs. n. 81/2015 “si applicano esclusivamente all’utilizzatore”.

Tale disposizione è densa di notevoli ricadute applicative, rispetto al quadro regolatorio prospettato in nuce con l’entrata in vigore del decreto “dignità”.

La diretta operatività del vincolo di durata all’agenzia per il lavoro, infatti, prefigurata dalla formulazione iniziale delle norme contenute nel decreto, avrebbe impedito all’agenzia di poter continuare ad impiegare lo stesso lavoratore, anche presso diversi utilizzatori, decorsi 24 mesi, se non per lo svolgimento di mansioni diverse.

La prospettiva di rapporti lavorativi a breve termine avrebbe potuto disincentivare, inoltre, politiche di investimento nella (ri)qualificazione e sviluppo professionale in favore di lavoratori interinali a tempo determinato.

Di conseguenza, sarebbero risultate svilite le possibilità di costruzione di percorsi occupazionali di più lungo periodo per i lavoratori interinali, attraverso plurime missioni con la medesima agenzia, considerato altresì che, di norma, tendono ad essere riconfermati i lavoratori già positivamente valutati presso diversi utilizzatori⁽²²⁷⁾.

Ad oggi, sebbene la questione sia controversa, ad avviso di chi scrive, il limite temporale di cui all’art. 19, comma 1 d.lgs. n. 81/2015, essendo riferito esplicitamente all’azienda utilizzatrice, comporta l’impossibilità, per quest’ultima, decorsi 24 mesi, di continuare ad impiegare lo stesso lavoratore, (anche) in somministrazione, per lo svolgimento di mansioni di pari livello e categoria legale.

²²⁷ Altieri G., Dota F., Piersanti M., *Percorsi nel lavoro atipico. Il caso dei lavoratori interinali*, Franco Angeli, 2009.

Se, invece, il lavoratore fosse destinato a mansioni diverse, è evidente che il calcolo della durata del rapporto lavorativo, ai fini del raggiungimento della soglia massima consentita, si azzererebbe.

Dal canto suo, invece, l'agenzia per il lavoro sarà tenuta a verificare se, e per quanto tempo, il lavoratore sia già stato precedentemente impiegato presso l'azienda (utilizzatrice), sia in somministrazione, tramite diverse agenzie, o in virtù di contratti diretti.

In realtà, l'esistenza di un limite di durata all'impiego di personale interinale, per l'utilizzatore, poteva ricavarsi, prima dell'intervento del decreto "dignità", già dalla formulazione letterale dell'art. 19, comma 2 del d.lgs. 81/2015, come modificato dalla l. "Fornero" n. 92/2012, e tuttora in vigore.

L'art. 19, comma 2 citato, e rimasto invariato dopo l'entrata in vigore del decreto "dignità", impone, infatti, di computare, nel calcolo della durata massima del rapporto di lavoro a termine, intercorrente tra il datore di lavoro e lo stesso lavoratore, anche i "periodi di missione aventi ad oggetto mansioni di pari livello e categoria legale, svolti tra i medesimi soggetti, nell'ambito di somministrazioni di lavoro a tempo determinato".

Tale inciso assolve(va) ad una finalità antifraudolenta, con l'obiettivo di arginare, appunto, l'eventualità che, considerando nel computo della durata massima del rapporto, all'epoca pari a 36 mesi, solo i rapporti di lavoro diretti, gli utilizzatori ritenessero lecito continuare ad impiegare un lavoratore in somministrazione (a termine), anche una volta superato tale limite.

Tuttavia, la prassi amministrativa, dal 2012 in poi, aveva ammesso la possibilità per le aziende di sconfinare dal limite dei 36 mesi, qualora avessero fatto ricorso alla somministrazione (228), così estendendo (indebitamente) anche agli utilizzatori un'esenzione in origine accordata dal legislatore alle sole agenzie per il lavoro.

Queste ultime, infatti, come confermato anche dopo l'entrata in vigore del Jobs Act dall'art. 34, comma 2 del d.lgs. n. 81/2015, non erano tenute all'osservanza di alcun limite di durata, in ragione della peculiare e diversa funzione assolta sul mercato, e connessa alla ricollocazione delle persone.

Il decreto "dignità", nel tentativo di chiarire le questioni interpretative sottese alla normativa previgente, e amplificate (anche) dalla prassi amministrativa, rafforza un principio invero già esistente, fugando ogni dubbio in merito all'impossibilità, per l'utilizzatore, di ricorrere alla somministrazione al fine di eludere il limite di durata fissato ex lege al rapporto di lavoro a tempo determinato.

²²⁸ Si veda la circolare del Ministero del Lavoro circolare n. 18/2012 e la risposta ad Interpello n. 32/2012.

Ad abundantiam, peraltro, simili pratiche rivelerebbero un utilizzo abusivo dell'istituto, rischiando di ricadere nella fattispecie della somministrazione fraudolenta di cui all'art. 38-bis del d.lgs. n. 81/2015, introdotta dalla riforma.

Per quanto riguarda il regime sanzionatorio, la legge di conversione non è intervenuta sulla fattispecie della somministrazione irregolare ex art. 38 del d.lgs. n. 81/2015, evitando, dunque, di ascrivervi anche la violazione delle condizioni di legittimità ex art. 19, comma 1.

Di conseguenza, vista la tassatività delle fattispecie di cui all'art. 38 citato, sembrerebbe esclusa, nell'ipotesi di violazione dei limiti di durata e dell'obbligo di indicazione della causale, la possibilità di chiedere in giudizio la trasformazione del rapporto direttamente in capo all'utilizzatore, residuando tale opzione, per il lavoratore somministrato, solo nei riguardi dell'agenzia in quanto titolare del rapporto lavorativo (229).

Tuttavia, vista la volontà del legislatore di riportare l'esistenza delle condizioni di legittimità al datore di lavoro "sostanziale", il superamento della durata massima dei 24 mesi, per ragioni di coerenza sistematica, dovrebbe comportare la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato ex nunc in capo all'utilizzatore ai sensi dell'art. 19, comma 2 del d.lgs. n. 81/2015.

Alla luce delle modifiche apportate in sede di conversione del decreto-legge, si discute, inoltre, se, decorsi 24 mesi di missione presso un'azienda utilizzatrice, l'agenzia per il lavoro possa impiegare lo stesso lavoratore presso un diverso utilizzatore fino a 24 mesi.

Nonostante il diverso avviso di una parte della dottrina (230), lo spostamento del baricentro sull'utilizzatore, ai fini della valutazione circa la sussistenza delle condizioni di legittimità del contratto di lavoro, consentirebbe di aderire ad una soluzione affermativa.

Delineato il quadro legislativo esistente, si profila un problema di coordinamento tra la fonte legale e quella collettiva, posto che l'art. 19, comma 2 fa salve le diverse, eventuali previsioni contenute nei contratti collettivi (applicati dall'utilizzatore) in materia di durata massima del rapporto di lavoro a tempo determinato.

²²⁹ Di questo avviso è, ad esempio, in dottrina, Scarpelli F. (2018), *Convertito in legge il "decreto dignità": al via il dibattito sui problemi interpretativi e applicativi*", in *Giustiziacivile.com*, editoriale del 3 settembre 2018.

²³⁰ Si veda Scarpelli F., *cit.* L'autore, in particolare, sostiene che il contratto di lavoro a termine stipulato con il lavoratore, per lo svolgimento di una missione presso un'azienda utilizzatrice, costituisca rinnovo del precedente contratto concluso con il medesimo lavoratore per lo svolgimento delle stesse mansioni presso un diverso utilizzatore.

Infatti, la maggior parte dei contratti collettivi di settore, sotto questo profilo, risulta allineata al regime precedentemente vigente, con la previsione di un limite massimo di 36 mesi, ovvero, in alcuni casi, di un termine superiore.

Analogamente, la questione dell'applicabilità o meno del limite temporale più elevato, fissato dalla contrattazione collettiva, si pone anche nel settore della somministrazione di lavoro.

In particolare, la riforma ha lasciato inalterato il tenore dell'art. 34, comma 2, secondo periodo del d.lgs. n. 81/2015, che rimette al contratto collettivo applicato dal somministratore la disciplina dei casi e della durata delle proroghe ammissibili al contratto di lavoro in somministrazione.

In attuazione della delega legislativa, il contratto collettivo nazionale del 2014, applicato dalle agenzie per il lavoro, all'art. 47, comma 1, individua nel termine di 36 mesi, comprese eventuali proroghe, il limite temporale di ciascun singolo contratto di lavoro (231).

Attenendosi alla formulazione letterale delle disposizioni legislative, il dato formale del rinvio alla fonte collettiva, supportato dal principio di inscindibilità delle disposizioni contrattuali (232) e di specialità nel rapporto tra fonti, dovrebbe indurre a ritenere operative le disposizioni dettate dalla contrattazione collettiva in materia di limiti temporali, con l'effetto di obliterare il limite legale, più restrittivo, dei 24 mesi. Rimane, in ogni caso, ferma l'impossibilità di continuare ad impiegare lo stesso lavoratore, senza la previsione espressa della causale, dopo i primi 12 mesi.

Tuttavia, l'interpretazione sostanziale della disciplina vigente suggerirebbe, per converso, la disapplicazione dei contratti collettivi relativamente alla disciplina di tale istituto, in quanto attuativi di un quadro legislativo superato, nei suoi principi fondanti, dal decreto "dignità".

La ratio della riforma, ancorata ad una logica restrittiva rispetto ai rapporti lavorativi a termine, potrebbe risultare, infatti, compromessa da prassi applicative tese a far prevalere un limite temporale superiore a quello ritenuto dal legislatore come soglia massima, per così dire, di "sostenibilità" del lavoro temporaneo.

Non essendo prevedibile, allo stato attuale, l'orientamento della giurisprudenza maggioritaria né l'indirizzo seguito dall'ispettorato del lavoro,

²³¹ È opportuno precisare l'esistenza di due versioni del CCNL applicato nel settore della somministrazione, sottoscritti dalle due associazioni di categoria, Assolavoro e Assosomm, rispettivamente, il 27.02.2014 e il 7.04.2014, con decorrenza dal 1 gennaio 2014. Si segnala che i due testi, tuttavia, sono identici nei contenuti.

²³² Tomassetti P., *Riordino delle tipologie contrattuali e contrattazione collettiva*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, 2016, pp. 342 ss.

non è escluso che le incertezze applicative della normativa vigente possano generare comportamenti diversificati sul mercato da parte degli operatori.

La legge n. 96/2018 conferma la scelta, operata dal decreto-legge, di condizionare la legittimità del rapporto di lavoro in somministrazione a termine alla sussistenza di limiti non solo quantitativi, ma anche qualitativi, in analogia con quanto prescritto in materia di contratto a tempo determinato.

La riforma ripristina, dunque, per entrambe le fattispecie, l'obbligo di dedurre nel contratto una ragione giustificativa del termine, precedentemente abrogata dal decreto "Poletti" n. 34/2014, convertito in l. n. 78/2014, poi dal d.lgs. n. 81/2015.

L'art. 19, comma 1 del d.lgs. n. 81/2015 – esteso anche alla somministrazione per effetto del rinvio contenuto nell'art. 34, comma 2 del d.lgs. n. 81/2015 – ammette la prosecuzione di un primo rapporto di lavoro a termine continuativo, anche in somministrazione, di durata non superiore a 12 mesi, comprensivo di eventuali proroghe, solo in presenza di una causale espressa per iscritto, fino ad un massimo di 24 mesi.

Peraltro, non si tratta di una novità assoluta, poiché anche la Legge Fornero n. 92/2012, durante la vigenza del regime delle causali previsto dal d.lgs. n. 276/2003, per i contratti in somministrazione a tempo determinato, aveva ammesso la possibilità di stipulare un primo contratto a termine "a-causale", di durata non superiore a 12 mesi, consentendo il superamento di tale limite solo in presenza di una delle ragioni giustificative di cui all'art. 20, comma 4 del d.lgs. n. 276/2003.

Tuttavia, rispetto alla previsione, contenuta nella legge Biagi, di una clausola aperta e generica, che riconduceva la legittimità del rapporto lavorativo all'esistenza di ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore (233), il decreto "dignità" assume un approccio più restrittivo, relegando alla sussistenza di circostanze eccezionali la concreta prosecuzione del rapporto lavorativo oltre 12 mesi presso la medesima azienda utilizzatrice.

Infatti, decorso un anno, il lavoratore potrà essere (re)impiegato, presso lo stesso utilizzatore, per altri 12 mesi, solo in presenza delle seguenti condizioni: per finalità sostitutive di lavoratori assenti, salvo i casi di divieto di ricorso alla somministrazione ex art. 32; in presenza di ragioni temporanee ed oggettive, estranee all'ordinaria attività aziendale, ovvero di esigenze connesse ad incrementi temporanei, significativi e non programmabili dell'attività ordinaria aziendale.

²³³ Tiraboschi M. (2006), *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi*, Giuffrè Editore, 2006, pp. 1 e ss.

La l. n. 96/2018 precisa che le condizioni di legittimità del contratto ex art. 19, comma 1 del d.lgs. n. 81/2015 debbano essere applicate esclusivamente all'azienda utilizzatrice, superando l'impostazione originaria del decreto-legge, da cui poteva desumersi, sul piano letterale, l'operatività dell'obbligo di indicazione della causale rispetto all'agenzia per il lavoro.

In quest'ultima eventualità, sarebbe stato arduo rinvenire una giustificazione adeguata a supporto dell'impiego temporaneo di lavoratori somministrati.

Infatti, la decisione dell'agenzia di assumere personale interinale è sempre motivata dalla necessità di soddisfare una richiesta occupazionale delle aziende utilizzatrici, rientrando, dunque, nell'attività ordinaria di fornitura di manodopera.

Di conseguenza, per effetto delle modifiche intervenute in sede di conversione, l'agenzia per il lavoro potrà inviare in missione, presso un'azienda utilizzatrice, un lavoratore somministrato, precedentemente impiegato per una durata di 12 mesi, tramite la stessa agenzia, presso un diverso utilizzatore, senza l'indicazione di alcuna causale (a meno che, ovviamente, il lavoratore non risulti aver prestato attività lavorativa presso la seconda azienda).

Salvo quest'ultima eventualità, infatti, poiché l'esistenza delle condizioni di legittimità del contratto è riferita al secondo utilizzatore, quest'ultimo potrà impiegare il lavoratore, tramite l'agenzia per il lavoro, o direttamente, fino a 24 mesi.

La scelta del legislatore preserva, così, il collegamento funzionale tra il contratto (commerciale) di somministrazione e il rapporto di lavoro (234), anche se, diversamente da quanto previsto all'art. 21 del d.lgs. n. 276/2003, l'art. 33, comma 1 del d.lgs. n. 81/2015, sui requisiti formali del contratto di somministrazione, non contempla l'obbligo di dedurre la causale anche nel contratto commerciale.

Tuttavia, ciò non esclude che tale indicazione possa essere inserita dalle parti nei contratti commerciali, soprattutto ai fini cautelativi, dal momento che la violazione dell'obbligo della causale determina la trasformazione del rapporto a tempo indeterminato ex nunc (ad avviso di chi scrive, come argomentato sub par 2.1, in capo all'utilizzatore, anche se la questione è controversa).

²³⁴ Rausei P. (2009), *Somministrazione di lavoro*, Ipsoa, 2009, p. 194; Spattini S., Tiraboschi M. (2014), *La somministrazione di lavoro dopo il decreto Poletti: una prospettiva di flexicurity?*, pp. 61ss, in Tiraboschi M. (a cura di) *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro Primo commento al d.l. 20 marzo 2014, n. 34 convertito, con modificazioni, in l. 16 maggio 2014, n. 78*, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series n. 25, 2014.

È necessario, dunque, ai fini della legittimità del rapporto lavorativo, che siano dedotte nel contratto di lavoro, in maniera puntuale, le circostanze di fatto da cui si evinca l'esistenza di un bisogno occupazionale, dell'utilizzatore, temporaneo ed oggettivamente apprezzabile.

Tale indicazione deve emergere altresì dall'atto di proroga del contratto, solo quando risultino superati 12 mesi e, in ogni caso, nell'atto di rinnovo, a prescindere, dunque, in questa seconda ipotesi, dalla durata del precedente rapporto instaurato con il lavoratore.

Si segnala che l'aleatorietà dei parametri di validità delle causali solleva il rischio di un ampio contenzioso giudiziale, con riferimento, ad esempio, all'individuazione delle attività aziendali qualificabili come non ordinarie ovvero alla valutazione della significatività ed imprevedibilità dei picchi produttivi.

Non è chiaro, inoltre, se l'azienda utilizzatrice, dopo aver impiegato in somministrazione o direttamente un lavoratore per una durata pari a 12 mesi, possa rivolgersi ad una (diversa) agenzia per il lavoro per un ulteriore anno, evitando così l'obbligo di indicazione della causale.

Non vi è dubbio, infatti, che i due contratti configurino due fattispecie distinte e che, in particolare, il secondo rappresenti giuridicamente un contratto diverso – e non un rinnovo –, la cui durata, tuttavia, dovrà essere cumulata con quella del rapporto precedente ai fini del calcolo dei limiti temporali.

È vero, altresì, che la riforma impone di valutare l'esistenza delle condizioni di legittimità del contratto rispetto all'utilizzatore, oltre al divieto di ricorrere alla somministrazione per finalità elusive di disposizioni di legge.

Pertanto, nell'ipotesi prospettata, sarebbe opportuno che l'agenzia indicasse, nel contratto stipulato ex novo con il lavoratore, quando quest'ultimo, però, sia già stato impiegato presso l'azienda utilizzatrice per una durata pari a 12 mesi, l'esistenza di una ragione giustificativa del termine, al fine di non incorrere, eventualmente, nella fattispecie della somministrazione fraudolenta ex art. 38-bis del d.lgs. n. 81/2015.

Del resto, tale soluzione è giuridicamente ammissibile, poiché l'art. 19, comma 1 non sancisce, in realtà, un principio di a-causalità del primo contratto a termine.

Tale disposizione esonera sic et simpliciter il datore di lavoro, nei primi 12 mesi, dall'obbligo di dedurre la causale nel contratto, impedendone l'impugnazione da parte del lavoratore, ma sul presupposto, implicito, che il ricorso al lavoro temporaneo sia comunque supportato dalla sussistenza di una ragione giustificativa.

Volgendo l'attenzione, ora, ai limiti quantitativi in materia di lavoro in somministrazione a termine, la l. n. 96/2018 conferma la scelta originaria del decreto-legge di escludere l'operatività del limite del 20% ex art. 23 del d.lgs. n. 81/2015 in materia di rapporto di lavoro a tempo determinato.

Nel contempo, il legislatore introduce una significativa novità, mediante la previsione esplicita di una clausola di contingentamento per la somministrazione a tempo determinato, in sostituzione del rinvio esclusivo alla contrattazione collettiva.

Pur mantenendo il rinvio ad eventuali diverse previsioni contenute nei contratti collettivi applicati dall'utilizzatore, l'attuale art. 31, comma 2 del d.lgs. n. 81/2015 sancisce la possibilità di impiegare in via temporanea dei lavoratori, sia direttamente sia in somministrazione, fino al 30% del personale in forza a tempo indeterminato presso l'azienda, ma fermo restando il limite del 20% ex art. 23 del d.lgs. n. 81/2015.

Questo significa che, qualora l'azienda utilizzatrice abbia assunto, con contratti a tempo determinato diretti, un numero di lavoratori pari al 20%, rispetto al personale in forza a tempo indeterminato, potrà impiegare un numero ulteriore di lavoratori somministrati a termine in misura pari al 10%.

Nulla esclude, peraltro, che la percentuale del 30% possa essere interamente rappresentata da lavoratori impiegati tramite agenzia.

Analogamente al regime previgente, l'attuale art. 31, comma 2 del d.lgs. n. 81/2015 conferma le ipotesi esentate dall'operatività della clausola di contingentamento, vale a dire in caso di assunzione di lavoratori in mobilità ex art. 8, comma 2, della l. n. 223/1991, di soggetti disoccupati che godono da almeno sei mesi di trattamenti di disoccupazione non agricola o di ammortizzatori sociali, e di lavoratori svantaggiati o molto svantaggiati.

Su questo punto, si segnala una discrasia rispetto alle ipotesi sottratte dall'art. 23 del d.lgs. n. 81/2015 all'operatività dei limiti quantitativi per i contratti di lavoro a termine, vale a dire in caso di: fasi di avvio di nuove attività; imprese start-up innovative; svolgimento delle attività stagionali; specifici spettacoli ovvero specifici programmi radiofonici o televisivi; sostituzione di lavoratori assenti; lavoratori di età superiore a 50 anni; contratti di lavoro a tempo determinato stipulati da università private.

Pertanto, è verosimile che la programmazione aziendale relativa alle assunzioni a tempo determinato sarà orientata non solo dalla prospettiva, in astratto, di fruire del limite percentuale più vantaggioso per la somministrazione, salvo diversa previsione della contrattazione collettiva, ma anche dalla tipologia del settore e del profilo professionale ricercato, a seconda che convenga, caso per caso, ricorrere all'una ovvero all'altra fattispecie

contrattuale al fine di beneficiare dell'esenzione dall'operatività della clausola di contingentamento.

A tale riguardo, è criticabile la scelta del legislatore, già adottata nel 2015 con l'entrata in vigore del Jobs Act e confermata dal decreto "dignità", di non inserire tra le ipotesi esenti dall'applicazione del limite percentuale, per la somministrazione a termine, i lavoratori stagionali, viste le peculiarità delle attività di tale natura, e, soprattutto, le assunzioni per fini sostitutivi, che non configurano, di per sé, un incremento dell'organico aziendale.

Come in materia di vincoli di durata, anche in questa sede si pone la questione dell'operatività o meno di eventuali disposizioni collettive che già prevedano dei limiti quantitativi per la somministrazione a tempo determinato.

A tale proposito si rinvia alle osservazioni già illustrate sub par. 2.1, ribadendo l'esistenza di due possibili orientamenti interpretativi: quello estensivo, fondato sulla previsione del rinvio alla contrattazione collettiva, che ne decreterebbe la prevalenza, in virtù dei principi di specialità e di inscindibilità delle disposizioni contrattuali; il secondo, più restrittivo, che considera la disciplina collettiva superata da un assetto regolatorio completamente mutato, e, quindi, non applicabile rispetto agli istituti modificati dalla riforma.

Una rilevante novità introdotta dal decreto "dignità", e confermata in sede di conversione, riguarda l'estensione, al rapporto di lavoro in somministrazione a termine, della disciplina sulla proroga del contratto di lavoro a tempo determinato ex art. 21 del d.lgs. n. 81/2015.

L'art. 34, comma 2 del d.lgs. n. 81/2015, nella versione previgente, escludeva espressamente, per i contratti di lavoro tramite agenzia a tempo determinato, l'applicazione della normativa sulle proroghe, dettata in materia di rapporto a termine, rinviando al contratto collettivo del settore della somministrazione per l'eventuale disciplina dell'istituto.

L'attuale art. 34, pur preservando tale rinvio per l'individuazione dei casi e della durata delle proroghe del contratto, prescrive, contestualmente, l'osservanza dell'art. 21 del d.lgs. n. 81/2015, in materia di rapporto di lavoro a tempo determinato, comportando una sovrapposizione tra fonte legale e fonte collettiva.

Attenendosi alla normativa di legge, un contratto di lavoro in somministrazione dovrebbe ritenersi prorogabile, dunque, fino ad un massimo di quattro volte nell'arco di 24 mesi, pena la trasformazione del rapporto a tempo indeterminato a partire dalla quinta proroga.

Tuttavia, il rinvio espresso al contratto collettivo di settore di cui all'art. 34, comma 1, secondo periodo del d.lgs. n. 81/2015 solleva il dubbio circa

l'operatività dell'art. 47, comma 1 del CCNL del 2014 applicato dalle agenzie per il lavoro, che consente la proroga del contratto di lavoro fino ad un massimo di 6 volte, nell'arco di 36 mesi.

Tale questione, già affrontata in questa sede sub par. 2.1, non sembra di agevole risoluzione. Come già osservato, un'interpretazione estensiva sarebbe supportata dalla persistente previsione del rinvio alla contrattazione collettiva di settore, che, tuttavia, alla luce di una lettura sostanziale della normativa vigente, non pare adeguata rispetto ad un quadro legislativo completamente mutato.

Optando per il primo orientamento - che rischia di essere censurato dalla giurisprudenza in quanto contrastante con le finalità e la logica restrittiva della riforma-, è, tuttavia, evidente che la fonte collettiva debba essere integralmente applicata, in virtù del più volte richiamato principio di inscindibilità delle disposizioni contrattuali, ammettendo sia la possibilità di sei proroghe del contratto sia la durata massima complessiva del rapporto fino a 36 mesi.

In ogni caso, superati i 12 mesi, la proroga è ammissibile solo in presenza di una ragione giustificativa del termine ai sensi dell'art. 21, comma 1 d.lgs. n. 81/2015 (si veda par. 2.2).

6. Conclusioni. .

Il brevissimo periodo di vigenza del decreto-legge n. 87/2018, prima della conversione, impedisce, ad oggi, di stimare concretamente gli effetti della riforma sull'andamento della somministrazione, e, più in generale, sui livelli occupazionali.

Tra l'altro, al momento dell'entrata in vigore del decreto il 14 luglio scorso, erano ancora attivi contratti di lavoro in somministrazione a termine precedentemente conclusi, e non soggetti alle nuove regole fino al successivo rinnovo o proroga.

Il prolungamento del regime transitorio fino al 31 ottobre 2018, sancito dalla legge di conversione, posticipa inevitabilmente, peraltro, valutazioni più approfondite sulla portata del nuovo assetto normativo.

Allo stato attuale, pare che le novità più rilevanti introdotte dall'intervento governativo riguardino, da un lato, il ripristino dell'obbligo della causale decorsi i primi 12 mesi, dall'altro, la previsione della durata massima del contratto di lavoro rapportata sull'utilizzatore.

Quest'ultima modifica in particolare, come osservato (si veda par. 2.1), supera le ambiguità applicative della normativa previgente, fugando ogni dubbio circa l'impossibilità, per le aziende utilizzatrici, di continuare ad

impiegare (a termine), per lo svolgimento delle medesime mansioni, uno stesso lavoratore, anche in somministrazione, oltre i limiti temporali fissati ex lege.

Una volta superata la soglia dei 24 mesi, le due uniche alternative possibili, per l'utilizzatore, consistono nella stabilizzazione ovvero nella sostituzione del lavoratore.

Poiché la prospettiva di turn-over elevati rischia di avere delle ricadute negative sulla performance aziendale, a seconda dei settori presidiati e delle attività assegnate ai lavoratori, in alcuni casi potrebbe essere giudicato vantaggioso, per le aziende, il consolidamento di partnership di lunga durata con le agenzie per il lavoro, per l'approvvigionamento costante di manodopera attraverso lo staff leasing e, di conseguenza, la stabilizzazione dei rapporti lavorativi (in somministrazione).

Per altro verso, nell'ambito di un contratto commerciale in somministrazione, anche di lunga durata, l'azienda utilizzatrice potrebbe avvalersi di lavoratori interinali, assunti a tempo indeterminato dall'agenzia per il lavoro, per lo svolgimento di missioni temporanee intermittenti, beneficiando di maggiori margini di flessibilità rispetto all'instaurazione di contratti di lavoro a tempo determinato, diretti ovvero in somministrazione.

Essendo, infatti, assegnate nel quadro di un rapporto lavorativo a tempo indeterminato, le singole missioni non soggiacciono alla disciplina sul contratto a termine, ontologicamente distinto, implicando, innanzi tutto, l'inoperatività dei limiti in materia di proroghe e rinnovi, con l'assenza del maggiore costo in caso di rinnovo.

È controverso se le singole missioni, nell'ambito di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato tramite agenzia, concorrano o meno nel computo dei limiti massimi di durata ex art. 19 del d.lgs. n. 81/2015.

Infatti, poiché l'art. 19, comma 2 del d.lgs. n. 81/2015, impone di tener conto, a tal fine, dei periodi di missione "nell'ambito di somministrazioni di lavoro a tempo determinato", non è chiaro se quest'ultimo inciso alluda, seppur con una formulazione erronea ed ambigua, al contratto di lavoro a termine, ovvero, per converso, al contratto commerciale a tempo determinato, stipulato tra l'agenzia e l'utilizzatore, a prescindere dalla tipologia contrattuale prescelta per l'assunzione del lavoratore.

Sotto questo profilo, la prima opzione interpretativa sembra confortata dal fatto che i limiti di durata, così come l'obbligo della causale, costituiscono condizioni di legittimità di un contratto di lavoro a termine, la cui violazione comporterebbe la trasformazione del rapporto a tempo indeterminato,

incompatibile con l'esistenza di un rapporto di lavoro in somministrazione senza vincoli di durata con l'agenzia.

Ad ogni modo, la maggiore flessibilità organizzativa, di cui beneficerebbe in tal caso l'azienda utilizzatrice, verrebbe compensata da un maggiore grado di certezza occupazionale del lavoratore attraverso il rapporto lavorativo stabile con l'agenzia per il lavoro, soprattutto per quei profili professionali poco qualificati, e normalmente addetti a mansioni caratterizzate da un elevato grado di intermittenza.

Tuttavia, è chiaro che le potenzialità dello strumento schiudono riflessioni de jure condendo, in particolare sul piano della contrattazione collettiva di settore, verso la ricerca di un (costante) bilanciamento tra l'esigenza di tutela dei lavoratori interinali e la salvaguardia delle peculiarità funzionali ed ontologiche del rapporto di lavoro in somministrazione (a tempo indeterminato).

Le novità introdotte dal decreto "dignità" al rapporto di lavoro in somministrazione, come modificato in sede di conversione, si dirigono nell'ottica di disincentivare il lavoro temporaneo in generale, attraverso il (re)inserimento dell'obbligo della causale, l'inasprimento della disciplina in materia di proroghe e rinnovi, con l'aumento del costo del lavoro nel secondo caso, e nella riduzione della durata massima del rapporto di lavoro a termine.

Una delle principali problematiche applicative innescate dall'attuale normativa attiene alla corretta interpretazione del disposto che estende l'operatività delle condizioni di legittimità del contratto di lavoro di cui all'art. 19, comma 1 del d.lgs. n. 81/2015 "esclusivamente all'utilizzatore".

Secondo una possibile ricostruzione, tale disposizione si limiterebbe a precisare che le causali dedotte nel contratto di lavoro in somministrazione debbano riferirsi ad un'esigenza occupazionale (transitoria) dell'azienda utilizzatrice.

Sotto ogni altro profilo, il contratto di lavoro stipulato tra l'agenzia e lavoratore, in virtù del rinvio di cui all'art. 34, comma 2 del d.lgs. n. 81/2015, dovrebbe essere considerato alla stregua di un "normale" contratto a tempo determinato.

Ne conseguirebbe l'impossibilità, per l'agenzia, di continuare ad impiegare lo stesso lavoratore oltre 24 mesi, anche presso diversi utilizzatori, se non per lo svolgimento di diverse mansioni. Inoltre, se il lavoratore fosse inviato in missione presso un'azienda, dopo aver svolto, tramite la medesima agenzia, le stesse mansioni presso un diverso utilizzatore per una durata di 12 mesi, il secondo contratto configurerebbe un rinnovo contrattuale, con

l'obbligo di indicazione della causale e del versamento del contributo addizionale.

Tuttavia, ad avviso di chi scrive, la soluzione interpretativa proposta nel presente contributo appare maggiormente rispondente alla ratio della riforma, per due ordini di ragioni.

Innanzitutto, la l. n. 96/2018 fa riferimento, genericamente, alle condizioni di cui all'art. 19, comma 1 del d.lgs. n. 81/2015, e non solo alle causali. Inoltre, la finalità della disposizione, in combinato disposto con le altre modifiche introdotte dal decreto "dignità", con riferimento, nello specifico, alla fattispecie della somministrazione fraudolenta, è da ravvisare nella volontà di arginare un eventuale impiego abusivo dell'istituto (presso le aziende utilizzatrici), scongiurato, appunto, dall'inserimento dei periodi di missione nel computo della durata massima del rapporto, valevole, dunque, anche ai fini dell'obbligo della causale.

Accogliendo l'interpretazione restrittiva, non accreditabile già in virtù della formulazione letterale dell'art. all'art. 1, comma 1-ter della l. n. 96/2018, si avrebbe l'effetto (perverso) non solo di impedire una continuità occupazionale dei lavoratori con la stessa agenzia, ed eventuali possibilità di ricollocazione, ma anche quello di incrementare solo rapporti di lavoro in somministrazione di breve durata.

Infatti, la candidatura di un lavoratore, anche positivamente valutato in occasione di una missione presso un'azienda utilizzatrice, difficilmente sarà proposta dall'agenzia ad un altro utilizzatore, per evitare le conseguenze discendenti dalla normativa sui rinnovi contrattuali, che non opererebbero per la seconda azienda qualora assumesse direttamente, o tramite l'agenzia, un diverso lavoratore.

Tuttavia, la (sola) possibilità di più orientamenti interpretativi, e la rilevanza delle conseguenze applicative ad essi connessi, sono sintomatiche di un certo grado di incertezza normativa che, con ogni probabilità, inciderà sulla diffusione di prassi applicative tra gli operatori e, soprattutto, sull'insorgere di differenti indirizzi giurisprudenziali.

In secondo luogo, l'eccezionalità delle circostanze, identificate dall'art. 19, comma 1 d.lgs. n. 81/2015 come idonee a giustificare il ricorso (anche) alla somministrazione a tempo determinato, decorsi i primi 12 mesi, rende, di fatto, remota la concreta possibilità che uno stesso lavoratore possa essere impiegato legittimamente a termine oltre l'anno.

Al di fuori del caso più "semplice" della sostituzione di lavoratori assenti, le altre due fattispecie, consentendo la prosecuzione del rapporto solo per lo svolgimento di mansioni connesse all'attività straordinaria dell'utilizzatore

ovvero per far fronte a picchi produttivi significativi e non programmabili, si rivelano, infatti, di difficile operatività, esponendo le aziende ad un'elevata probabilità di contenzioso.

Sarebbe stato opportuno che, in sede di conversione, alcune ipotesi fossero state sottratte alla (controversa) applicazione delle causali, in modo da incentivare, sulla falsariga di quanto in passato previsto dal d.lgs. n. 276/2003, le assunzioni di soggetti di più difficile (ri)collocazione.

Pertanto, residua l'esenzione per alcune categorie, ma solo ai fini della clausola di contingentamento del 30% ex art. 31, comma 2 d.lgs. n. 81/2015. Sotto questo profilo, si segnala, peraltro, quale elemento di criticità, il mancato inserimento, nell'ambito dei casi esentati, dei contratti stagionali e di quelli conclusi per finalità sostitutive di personale assente.

Rimane aperto, inoltre, il problema del coordinamento tra fonte legale e fonte collettiva per la disciplina del rapporto di lavoro temporaneo.

Con riferimento al contratto di lavoro in somministrazione, in particolare, è controverso se sia possibile prorogare ciascun singolo rapporto fino a sei volte, per una durata complessiva di 36 mesi, come previsto dall'art. 47 CCNL del 2014 applicato dalle agenzie, ovvero se debba considerarsi prevalente l'attuale assetto legislativo.

Il rischio di una possibile censura di legittimità in sede giudiziale suggerirebbe l'opportunità di un atteggiamento prudenziale, benché non si possa escludere una possibile sovrapposizione, almeno in una prima fase, di orientamenti interpretativi e prassi differenti tra gli operatori, anche a seconda dell'indirizzo sposato dalle aziende utilizzatrici.

Inoltre, la riforma non scongiura il pericolo di elevati turn-over, in particolare per i lavoratori meno qualificati ed in possesso di competenze fungibili, al fine di evitare le incertezze applicative connesse alla descrizione della causale nel contratto e il maggiore costo derivante dal contributo addizionale dello 0,5% in caso di rinnovo.

Un maggiore impulso alla continuità occupazionale dei lavoratori, attraverso la somministrazione, potrebbe derivare dal rilancio dello staff leasing.

Tuttavia, è difficile pensare che la maggior parte dei rapporti in somministrazione a termine in essere saranno stabilizzati dalle agenzie, qualora, in particolare, non vi sia una prospettiva commerciale, con l'azienda utilizzatrice, almeno di medio periodo, ovvero risulti difficile il reperimento di ulteriori occasioni lavorative congrue, compatibili con il profilo professionale dei lavoratori interessati.

CAPITOLO V

LA FORMAZIONE NEL SETTORE DELLA SOMMINISTRAZIONE IN ITALIA

Sommario: 1. La formazione come strumento di *employability* nel settore della somministrazione – 2. L’esperienza italiana: la bilateralità di settore e il ruolo di Forma.temp – 3. Funzionamento e finalità del fondo Forma.temp – 3.1. Tipologie di intervento per i lavoratori somministrati a termine e a tempo indeterminato – 4. Conclusioni.

1. La formazione come strumento di *employability* nel settore della somministrazione

Il tema della formazione nel settore della somministrazione di manodopera in Italia ha acquisito una rinnovata centralità con l’entrata in vigore del Jobs Act, che ha inteso valorizzare il ruolo degli operatori privati nella gestione dei servizi per l’occupazione. Infatti, l’inquadramento delle agenzie per il lavoro nella “Rete Nazionale dei Servizi per le Politiche del Lavoro”, ad opera dell’art. 1 d.lgs. n. 150/2015, riflette l’idea progettuale, già radicata nell’impianto della Legge Biagi e, a livello comunitario, nella Strategia Europea per l’Occupazione del 1997, che tali soggetti contribuiscano alla realizzazione di un mercato del lavoro efficiente, “assicurando, il soddisfacimento dei fabbisogni di competenze ed ai lavoratori il sostegno nell’inserimento o nel reinserimento al lavoro” (art. 1, comma 3 d.lgs. n. 150/2015).

I due snodi cruciali, da un lato, il difficile reperimento delle skill necessarie per soddisfare la richiesta di manodopera sul mercato, sempre più incentrata su profili professionali specifici, e, dall’altro, l’elevato rischio di discontinuità occupazionale nell’arco della vita lavorativa del singolo, rappresentano la sfida attuale delle agenzie per il lavoro nell’interpretare ed attuare la funzione di intermediazione sul mercato (235).

⁽²³⁵⁾ Pre-conference sulle “Agenzie per il Lavoro, da fornitori di lavoro temporaneo a facilitatori del lavoro 4.0”, organizzato da Assolavoro con la collaborazione di Adapt il 30 novembre scorso.

In quest'ottica, viene sottolineata la necessità di implementare le politiche formative maturate nell'ambito della bilateralità di settore, in risposta alle sollecitazioni promananti a livello europeo, ove si esalta il positivo contributo delle agenzie interinali nella gestione delle transizioni occupazionali, attraverso iniziative e programmi volti ad aumentare le possibilità di accesso alla formazione per i lavoratori, nonché l'acquisizione di esperienze professionali differenziate in diversi contesti lavorativi (236).

Tale prospettiva trascende, dunque, la concezione della formazione, nell'ambito della somministrazione e, più in generale, nello spettro del lavoro atipico o cd. non standard, piegata su una logica di scambio rispetto alla possibilità di impiego flessibile della manodopera, che risiede al centro delle teorie della flexicurity riflesse dalla strategia Europea dell'occupazione (237). In quest'ottica, infatti, la realizzazione di interventi formativi, variamente integrata dal ricorso a strumenti di sostegno al reddito nei periodi di inattività dei lavoratori, risulta funzionale a compensare i maggiori margini di flessibilità, interna ed esterna, riconosciuti alle aziende, consentendo un certo grado di sicurezza nel mantenimento dei livelli occupazionali (238).

Più nello specifico, la possibilità di ricorrere a forme di lavoro flessibile, finalizzata a consentire adattamenti delle aziende alle mutevoli condizioni del mercato del lavoro, in modo da preservarne la competitività e produttività, sarebbe compensata dalla garanzia, mediante, ad esempio, adeguati programmi di riqualificazione professionale, di un certo grado di sicurezza occupazionale, sia all'interno dell'azienda (job security) sia sul mercato (employment security). Nella prospettiva delle teorie sulla flexicurity, questo aspetto viene integrato dalla garanzia di una continuità reddituale, anche nei periodi di non lavoro grazie all'intervento di strumenti di welfare (income security), nonché la possibilità di conciliare percorsi di carriera e le esigenze di vita dei lavoratori (combination security), preservandone l'inclusione sociale e la partecipazione nel mercato del lavoro (239).

In quest'ottica, il ruolo delle agenzie per il lavoro è strettamente connesso all'obiettivo di incrementare l'occupabilità (employability) dei lavoratori, eletta dai teorici della flexicurity come chiave di volta per il superamento del problema dell'insicurezza occupazionale.

⁽²³⁶⁾ World Employment Confederation, *The future of work*, White Paper, 2016.

⁽²³⁷⁾ Wilthagen T., Tros F. (2004), *The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets*, in *European Review of Labour and Research*, n. 2, 2004.

⁽²³⁸⁾ Hakasson K., Isidorsson T., Kantelius T. H. (2011), *Temporary Agency Work as a Means of Achieving Flexicurity?*, in *Nordic journal of working life studies*, Vol. 2, n. 4, 2012.

²³⁹ Wilthagen T., Tros. F. (2004), cit.

Tale obiettivo assume, invero, una portata ambivalente, poiché non solo implica la capacità organizzativa aziendale, in termini di supporto allo sviluppo di competenze spendibili sul mercato del lavoro da parte del lavoratore, ma anche come responsabilità individuale del singolo ad acquisire conoscenze, competenze, abilità valutabili sul mercato, nella ricerca di una nuova occupazione.

Per questo motivo, il rafforzamento dell'employability viene indicato particolarmente importante per i lavoratori temporanei rispetto al personale permanente (240), in quanto maggiormente esposti alla mobilità e al rischio di turnover e, conseguentemente, di esclusione dal mercato del lavoro nel lungo periodo.

L'opportunità di beneficiare di una formazione adeguata, anche nella prospettiva di sviluppi di carriera, assume, in questo senso, la valenza di una misura compensativa, rispetto alla reiterazione di diversi rapporti lavorativi, anche presso differenti utilizzatori che, talvolta, limita la concreta possibilità dell'intervento di (ri)qualificazione. Infatti, La segmentazione del mercato del lavoro, quale portato dei processi di deregolazione, ha condotto a investire meno sulla formazione.

La discontinuità dei percorsi lavorativi, anche in segmenti alti, costituiscono i cd "oneri della flessibilità" (241), che necessitano di essere compensati attraverso programmi di formazione continua, di importanza strategica non solo per i lavoratori in possesso di basse qualifiche, ma anche per i lavoratori più qualificati, proprio per questo, maggiormente esposti al rischio dell'obsolescenza delle competenze.

Sotto questo profilo, l'atteggiamento delle aziende appare diversificato, e strettamente correlato agli obiettivi strategici prefissati.

In via di approssimazione, nelle realtà protese all'aumento della competitività, attraverso l'innovazione tecnologica, la valorizzazione di soluzioni originali e l'esplorazione di nuovi mercati, si registra una maggiore attenzione agli investimenti in termini di flessibilità interna, spesso associati alla tendenza alla fidelizzazione delle risorse, con la costruzione di relazioni lavorative di lungo periodo (242).

²⁴⁰ Kirves, K., De Cuyper N., Kinnunen, U. & Natti (2011), J., *Perceived job insecurity and perceived employability in relation to temporary and permanent workers' psychological symptoms: a two sample study*, in *International Archives of Occupational and environmental Health*, n. 8, 2011

²⁴¹ Gallino L. (2004), *L'idea di flessibilità sostenibile. Prospettive e problemi in rapporto a differenti modi di lavorare*, in *Quaderni di sociologia*, n. 23, pp. 23ss

²⁴² Pacelli L., Cavalletto G. M. (2014), cit.

In questi casi, la formazione erogata è strutturata, sia all'ingresso, sia durante la carriera del lavoratore, specialmente a fronte della necessità di un addestramento del personale rispetto alle innovazioni tecnologiche e/o organizzative. In questa prospettiva, la formazione costituisce non solo uno strumento per la trasmissione delle competenze, ma un mezzo anche per fidelizzare i lavoratori, motivarli e valorizzarne il profilo all'interno dell'azienda, che implica un cambio di prospettiva nella concezione dell'intervento, da costo ad investimento.

Tale passaggio diventa fondamentale nell'evoluzione dalla prospettiva di gestione del personale (Personnel Management) ad una visione di gestione strategica delle risorse umane (Strategic Human Resource Management). In questo senso la concezione del lavoratore non come mero input, alla stregua di un qualunque bene aziendale, ma come risorsa, solleva l'importanza degli investimenti in formazione per sostenere la competitività dell'azienda sul mercato (243).

La formazione costituisce uno strumento idoneo ad innalzare il grado di soddisfazione dei lavoratori nei luoghi di lavoro, incidendo positivamente sulla performance finale. I modelli High performance work system appare orientato ad una maggiore autonomia e responsabilizzazione dei dipendenti, attraverso una loro valorizzazione anche attraverso il coinvolgimento in programmi formativi, rilevanti per l'aumento non solo delle competenze del singolo, ma anche del valore della risorsa in azienda e sul mercato del lavoro (244).

Assume, in tale prospettiva, una duplice importanza, sia per i soggetti svantaggiati, con un basso livello di istruzione, assegnati spesso a mansioni generiche sui quali le aziende non hanno interesse ad investire, e a rischio di esclusione dal mercato del lavoro di fronte alla richiesta di competenze più specifiche; ma anche per le persone maggiormente qualificate, che così aumenterebbero il proprio bagaglio di competenze, che non sarebbe fattibile se non sul posto di lavoro.

Per converso, nelle organizzazioni radicate su un impiego massificato degli strumenti contrattuali atipici, di solito, si riscontra un più ridotto ricorso alla formazione, in misura inversamente proporzionale, o, al massimo, limitata alla fase preparatoria rispetto all'inserimento della risorsa in azienda.

La formazione riveste, peraltro, un ruolo centrale nelle politiche comunitarie. Se, sotto questo punto di vista, la flagship delle politiche

²⁴³ Beardwell I. (2004), *An introduction to human resource management: strategy, style or outcome*, in I. Beardwell , L. Holden, T. Claydon *Human resource Management a contemporary approach*, Prentice Hall.

²⁴⁴ Becker U. (1964), *Human Capital*, University of Chicago Press, Chicago.

occupazionali rimane la flexicurity, il suo contenuto cambia sensibilmente, richiedendo agli Stati membri un approccio di policy integrato, ove la previsione di una gamma variegata di strumenti contrattuali è destinata ad intrecciarsi con una riforma strutturale in materia di politiche attive del mercato del lavoro, di sistemi di apprendimento permanente efficaci, con una chiara definizione dei diritti e delle responsabilità nel supporto ai disoccupati nella ricerca di un impiego (245).

Nel Progetto di una relazione comune sull'occupazione, allegato al Rapporto sulla crescita annuale del 2011, nell'ambito del Semestre europeo, inoltre, la constatazione di un aumento dei rapporti di lavoro atipici solleva la necessità di individuare alcuni diritti di base, tra cui l'accesso all'apprendimento per tutto l'arco della vita, a prescindere dalla tipologia contrattuale prescelta.

Fondamentale è l'adozione, nell'ambito della Strategia europea 2020, tra le iniziative previste per stimolare la crescita e l'occupazione, dell'agenda per nuove competenze, che prefigura una serie di azioni dirette ad implementare, negli Stati membri, la trasparenza e l'omogeneità delle qualifiche, sistemi di validazione formale e di certificazione delle competenze acquisite garantendone la trasferibilità.

Se la dottrina della flexicurity postula, dunque, come punto di approdo di un percorso professionale improntato sul paradigma della sicurezza, il lavoro regolare o standard, la teoria dei mercati transizionali, pur prefigurando la finalità della piena occupazione, accoglie, diversamente, una concezione omnicomprensiva delle transizioni cicliche e circolari riconducibili alle diverse sfere della vita della persona (246). L'obiettivo di contrasto sostenibile alla disoccupazione viene perseguito nell'ambito di un processo di arricchimento e aggiornamento delle competenze possedute, declinato nelle diverse esperienze lavorative e transizioni organizzate, che prevedano la combinazione di soluzioni differenti, a partire dall'attivazione di percorsi

²⁴⁵ In questo senso, si veda Decisione del Consiglio de 21 ottobre 2010 sugli orientamenti per le politiche degli Stati Membri a favore dell'occupazione, orientamento n. 7

(²⁴⁶) La definizione di transizione alla base di tale modello teorico é omnicomprensiva, includendo non solo il passaggio al lavoro *standard* a tempo pieno e indeterminato, ma il passaggio tra tutte le fasi, le sequenze della carriera e della vita. Le diverse situazioni transizionali (le transizioni scuola lavoro; tra posti diversi di lavoro; tra diverse tipologie contrattuali; da lavoro *full time* a *part time*; le transizioni verso il pensionamento) presentano, quale tratto comune, quello di essere multidirezionali in senso progressivo o involutivo, e di poter essere gestite a livello collettivo o individuale. Schmid G. (1998), *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, Discussion Paper 98 -206, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

formativi mirati e personalizzati, e l'intervento coordinato, a livello di gestione, dei diversi attori del mercato del lavoro.

Nel prisma della teoria dei mercati del lavoro transizionali, le agenzie per il lavoro rappresentano, dunque, l'infrastruttura flessibile per la gestione di processi integrati, che richiede la ricerca di nuove modalità organizzative, anche attraverso azioni di sistema che vedano il coinvolgimento di altri stakeholder, ivi compresi le stesse aziende utilizzatrici.

Il rafforzamento della sicurezza dei percorsi professionali, e la percezione che di essi ne hanno gli stessi lavoratori coinvolti, diventa, sotto un diverso, ma complementare profilo, una strategia utile per incidere positivamente sui livelli di commitment del personale (247).

Tale considerazione muove dalla constatazione di un'evoluzione rispetto ai fattori motivazionali nelle relazioni di lavoro, sempre più dirottati, dalla componente meramente retributiva, alla possibilità di beneficiare di strumenti funzionali al rafforzamento di percorsi di carriera (cd. *career-building assignment*), in cui si incardina il concetto di sicurezza occupazionale, esaltato nelle politiche di gestione delle risorse umane nei contesti lavorativi ad elevato tasso di inclusività (cd. *high involvement work system*) (248)

Se i percorsi di lavoro flessibile costituiscono la formula di ingresso preferenziale nel mercato per molte categorie di lavoratori, il loro perdurare nel tempo si associa ad una mancanza di continuità nelle carriere occupazionali, con evidenti ripercussioni nei corsi di vita individuali e familiari, oltre che lavorativi, soprattutto se si considera la tendenza, nelle imprese a struttura gerarchica tradizionale, ad investire in termini formativi tendenzialmente per la sola manodopera stabilizzata.

Non è un caso che, a livello globale, dalle statistiche dell'European Labour Force Survey, emerge che i lavoratori somministrati sono quelli che ricevono meno interventi di formazione professionale. Il che sarebbe coerente con il modello prototipico del lavoratore interinale, delineato a partire dagli anni '60 nelle economie a capitalismo maturo, come risorsa in possesso di basse qualifiche e scarse competenze, per lo più fungibili, e di solito destinatario di interventi formativi marginali, al più legati allo svolgimento della missione (249).

Per le agenzie per il lavoro, la formazione assume una funzione ulteriore, di contrappeso rispetto alla discontinuità delle missioni e alla temporaneità

²⁴⁷ Finegold, D., Levenson, A. & Van Buren, M. (2005), *Access to training and its impact on temporary workers*, in *Human Resource Management Journal*, n. 15, pp. 66–85.

²⁴⁸ Rousseau D. M. (1997), *Organizational Behavior in the New Organizational Era*, in *Annual Review of Psychology*, n. 48, pp. 516-546.

(²⁴⁹) Houseman S. H. (2014), *Temporary agency work*. IZA World of Labor, 27, 2014, 5ss.

dell'attività lavorativa svolta presso la singola impresa utilizzatrice, che impedisce, talvolta, la costruzione di un legame con il lavoratore, oltre a disincentivare, di norma, investimenti nella formazione di personale temporaneamente impiegato, per l'impossibilità di capitalizzarli nel lungo periodo.

Il supporto, in questo senso dell'agenzia per il lavoro integrerebbe, così, il contenuto del cd. "contratto psicologico" nei confronti dell'agenzia per il lavoro, rafforzando, in tal senso, la percezione da parte del lavoratore circa il contributo dell'agenzia nel garantire una forma di sicurezza intesa in termini di accompagnamento nelle fasi di transizione, o di maggiori opportunità di trovare impiego presso l'azienda utilizzatrice (250).

Inoltre, nel caso di insuccesso nella ricollocazione, una formazione adeguata potrebbe avere anche un impatto positivo nell'atteggiamento psicologico durante la fase della ricerca del lavoro, limitando i rischi di stress derivanti dall'avvicinarsi dei periodi di transizioni tra un'occupazione e l'altra, nonché dalla prospettiva cessazione attività presso l'utilizzatore. Infatti, non è un caso che in alcuni Paesi la capacità organizzativa delle agenzie nello strutturare corsi formativi qualificanti viene spesso impiegata nell'ottica di validare il processo di legittimazione a livello sociale.

In sostanza, l'efficacia delle misure predisposte dall'agenzia interinale per rafforzare l'employability dei lavoratori somministrati è correlata a livelli più alti di job satisfaction, in quanto incrementa la percezione del controllo, da parte del lavoratore, dello sviluppo della propria carriera, come contropartita ai maggiori livelli di stress associati all'imprevedibilità del futuro status occupazionale (251), alimentando l'effetto spill over.

Il grado di coinvolgimento del lavoratore, tuttavia, dipende da una serie di variabili esogene rispetto all'agenzia, da tenere debitamente in conto, vale a dire dalla percezione personale rispetto all'effettività dell'intervento di formazione o di sviluppo professionale, che può destare una reazione di indifferenza, se non, in alcuni casi, di ostruzionismo, a seconda che sia visto come un incentivo di breve periodo o un beneficio di lunga durata.

Ciò nondimeno, la reattività del lavoratore di fronte alle opportunità di sviluppo professionale può essere rafforzata quando il lavoratore riceve informazioni realistiche sui benefici dell'intervento che gli viene prospettato

²⁵⁰ Chambel M. J., Sobral F., Espada M., Curral L. (2015), *Training, exhaustion, and commitment of temporary agency workers: A test of employability perceptions*, in *European Journal of Work and Organizational Psychology*, Vol. 24, n. 1, pp15-30.

²⁵¹ De Cupper, cit.

(252). Secondo alcuni autori, inoltre, l'efficacia di un intervento formativo si misurerebbe sulla spendibilità delle competenze acquisite nell'ambito di una missione, mentre la riqualificazione del lavoratore tout court diventa più difficile, anche in termini di riscontro pratico(253).

La formazione poco valorizzata in Italia in generale, anche se l'incubazione di nuove tecnologie in azienda, i dipendenti potrebbero non essere sufficientemente qualificati (solo il 30% da ricerca del 2012 ha dichiarato di aver acquisito nuove competenze nell'ultimo anno di lavoro attraverso attività di formazione aziendale (254).

Dal XVIII Rapporto sulla formazione continua in Italia, pubblicato dall'Agenzia Nazionale per le Politiche attive per il Lavoro, relativo al biennio 2015-2016, emerge una crescita di imprese di formazione, con un tasso di incidenza che è passato dal 55,6% nel 2010 al 60,2% nel 2015. Lo stesso indicatore era pari al 15% nel 1993, al 23,9% nel 1999 e al 32,2% nel 2005. La formazione aziendale appare quindi un fenomeno in forte espansione, in particolare nell'ultimo decennio, riguardando oggi più della metà delle imprese italiane.

Un elemento di criticità è rappresentato dalla debole partecipazione dei disoccupati, specchio di una scarsa offerta formativa per questa tipologia di utenza, che costituisce un problema delicato visti gli alti tassi di disoccupazione sul mercato, segnatamente in alcune aree del Paese e tra alcune categorie particolarmente vulnerabili.

Per converso, è sottolineato come una strategia di inclusione, che annoveri, tra i suoi capisaldi, la riqualificazione professionale, sia idonea ad aumentare il grado di soddisfazione proprio di quelle tipologie di lavoratori, in particolare degli svantaggiati, donne e delle persone meno istruite. Pertanto, non solo inciderebbe in maniera positiva sulla possibile ricollocazione delle persone nel mercato del lavoro, limitando la possibilità della disoccupazione nel lungo periodo e stimolando la mobilità da occupazioni a basso reddito verso attività più remunerative, ma aumenterebbe anche la gratificazione, e, di conseguenza, la produttività dei lavoratori (255).

Per quanto attiene, nello specifico, al settore della somministrazione di manodopera, nell'impostazione delle teorie di gestione strategica delle risorse umane, se la formazione si configura un investimento capitalizzabile per

²⁵² Hicks WD, Klimoski RJ (1987), *Entry into training programs and its effects on training outcomes*, in *Academic Management Journal*, n. 30, pp. 542– 52;

²⁵³ Dekker R, Wilthagen T., cit. p. 48.

²⁵⁴ Nese A. (2011), *Soddisfazione sul lavoro: I casi di troppa istruzione e poca formazione*, in *Economia & Lavoro*, n. 3

²⁵⁵ Nese A. (2011), cit.

incrementare, appunto, la produttività dei lavoratori, le agenzie, a loro volta, potrebbero non essere più concepite come soggetti cui esternalizzare il costo della formazione, come ma partner strategico che contribuisce, con l'apporto di risorse aggiuntive e l'expertise degli operatori, ad aumentare il valore del capitale umano.

2. L'esperienza italiana: la bilateralità di settore e il ruolo di Forma.temp

Il bilateralismo si riconduce al ruolo delle relazioni sindacali nel processo di riorganizzazione delle politiche di welfare, alla luce della diversificazione dei bisogni e dei rischi sociali, con particolare riferimento al rafforzamento dell'employability per scongiurare l'obsolescenza delle competenze, e fa leva su politiche complementari, oltre, ovvero, in alternativa alla privatizzazione, a fronte della crisi dei sistemi di welfare pubblici a causa dei tagli alla spesa già negli anni '90.

Pur non sottacendosi i rischi di dualismo nella sovrapposizione degli interventi e di disuguaglianze legate alla parcellizzazione delle tutele di sicurezza sociale, a seconda dei settori di riferimento e/o delle tipologie contrattuali (256), nascono forme di sperimentazioni di sistemi paralleli nell'ambito delle relazioni sindacali, con la gestione concertata di fondi bilaterali per finanziare interventi specifici (dalle pensioni, alla formazione, a misure previdenziali, all'indennità di maternità).

Sotto un altro punto di vista, costituisce lo strumento per rafforzare l'affiliazione sindacale, ed intercettare fasce di popolazione nel mercato del lavoro differenziate, come disoccupati e lavoratori impiegati con formule contrattuali non standard (257), in modo da rivitalizzare la partecipazione sindacale.

È quello che è accaduto nel settore della somministrazione in Italia, ove la strategia adottata delle OO.SS. di settore, relativamente giovani e quindi inevitabilmente con numero di iscritti inferiore rispetto a quello di altri settori, è stata quella dell'"impegno attivo"(258), che ha il suo fulcro in particolare nel

²⁵⁶ Pavolini E., Ascoli U., Mirabile M.L. (2013), *Tempi moderni. Il Welfare nelle aziende in Italia*, Il Mulino.

²⁵⁷ Johnston A., Kornelakis a., Rodriguez d'Acari, C. (2012), *Words of Justice in an Age of retrenchment? The role of Trade Unions in Welfare provisions*, in *Trasfer: European Review of Labour and Research*, Vol. 18, n. 2, pp. 349-364.

²⁵⁸ Heery E. (2009), *Trade Unions and Contingent Labour: Scale and Method*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2, pp. 429-442

welfare contrattuale come strumento per rafforzare la posizione nella confederazione e per aumentare la base di iscritti.

Del resto, le caratteristiche della rappresentanza datoriale, con un'associazione prevalente e la concentrazione in poche agenzie di grandi dimensioni, ha contribuito allo sviluppo della ricerca concertata di misure contrattuali, nella gestione di fondi bilaterali, incentivata dallo stesso legislatore, in particolare con l'approvazione del d.lgs. n. 276/2003.

Nel settore della somministrazione in Italia, le misure di welfare del ccnl 2008 hanno reso tale contratto particolarmente innovativo rispetto a quelli precedenti., prefigurando la creazione di enti bilaterali che sono considerati come uno degli esempi più innovativi del bilateralismo tra i vari Paesi UE nel settore della somministrazione.

A livello nazionale, la bilateralità ha rappresentato il campo di sperimentazione di misure di welfare contrattuale fortemente influenzato dalle specifiche condizioni istituzionali del settore (259), e dallo sviluppo di un modello di relazioni sindacali di tipo partecipativo (l'interesse del sindacato ad un intervento efficace e la concentrazione del settore).

L'esperienza italiana può dirsi un tipico esempio di welfare partecipativo, in cui si concretizza l'idea del partenariato formativo (260), come strumento di valorizzazione del capitale sociale (apporto integrato di diverse competenze per stimolare il soddisfacimento del fabbisogno occupazionale e miglioramento dell'output, attraverso lo scambio informativo, il trasferimento di buone pratiche e per la costruzione di percorsi formativi personalizzati).

Il fondo per la formazione e l'integrazione al reddito, Forma.temp, costituisce un'articolazione, di matrice contrattuale, del sistema bilaterale integrato esistente nel settore della somministrazione, che ha il suo fulcro in Ebitemp, l'ente bilaterale incaricato dell'erogazione di misure di sostegno al reddito e di welfare.

Tali misure comprendono prestazioni diversificate in favore dei lavoratori somministrati, dall'assistenza sanitaria alla tutela in caso di infortunio, al sostegno alla maternità. Con l'accordo sindacale del 25 novembre 2015, sono state aggiornate le regole di gestione del fondo di solidarietà, istituito nell'ambito di Forma.temp, in conformità con l'art. 27 d.lgs. n. 148/2015, che lascia impregiudicati i fondi di solidarietà bilaterale esistenti nei settori dell'artigianato e della somministrazione per il sostegno al reddito in caso di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa.

²⁵⁹ Burrioni L., Pedaci M. (2014), *cit.*

²⁶⁰ Botta P. (2002), *cit.*

La ratio della novella è, infatti, quella di salvaguardare le esperienze maggiormente collaudate dei fondi bilaterali, giuridicamente inquadrati come associazioni non riconosciute ex art. 36ss C.c. di associazioni sindacali e datoriali. Tali esperienze, infatti, hanno rappresentato una risorsa per le parti sindacali, conferendo a queste ultime la possibilità di effettuare iniziative e politiche territoriali in favore di lavoratori e imprenditori, difficilmente attuabili nelle logiche di scambio contrattuale a livello individuale ovvero collettivo, in particolare in quei settori caratterizzati da una presenza imprenditoriale più parcellizzata⁽²⁶¹⁾.

Concepiti in funzione integrativa dell'intervento pubblico, quindi concettualmente indipendenti da quest'ultimo, gli enti bilaterali si sono aggiudicati gradualmente funzioni pubbliche e parapubbliche (262), in una dinamica di cogestione e partecipazione, tanto che, con l'approvazione della legge Biagi, ove trova esaltazione tale elemento di metodo, ha suggerito l'idea di una "istituzionalizzazione" del sindacato (263).

3. Funzionamento e finalità del fondo Forma.temp.

L'istituzione del fondo Forma.temp è avvenuta nel 2000 in attuazione dell'art 5 l. n. 196/1997 (264) ad opera dell'associazione di rappresentanza delle agenzie per il lavoro, Assolavoro, delle OO.SS. di settore, Nidil-Cgil, Felsa-Cisl, Uiltemp, e delle tre confederazioni sindacali, e risulta strumentale alla particolare natura datoriale delle agenzie di somministrazione nella veste di soggetti polifunzionali nel mercato del lavoro. Infatti, la peculiarità del fondo è quella di sostenere interventi di (ri)qualificazione professionale svincolati da uno specifico comparto o settore produttivo, in quanto trasversali rispetto ai fabbisogni formativi espressi dal mercato del lavoro.

Nell'impostazione originaria della legge Treu, era già, dunque, radicata la convinzione circa la necessità che l'erogazione di misure di sostegno al reddito in favore dei lavoratori somministrati dovesse essere integrata da interventi di riqualificazione professionale volti ad accelerarne il (re)inserimento nel mercato. Infatti, tale categoria, per sua natura, risulta particolarmente esposta

⁽²⁶¹⁾ Martinego G., *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2003, 178ss.

⁽²⁶²⁾ Mariucci L., *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2003, 168ss.

⁽²⁶³⁾ Grandi G. Z., *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2003, 185ss.

⁽²⁶⁴⁾ L'art. 5 della l. 196/1997 prevedeva, infatti, a tale fine, il versamento del contributo pari al 5% delle retribuzioni dei lavoratori ad un fondo costituito presso il Ministero del Lavoro e della previdenza sociale.

ad una maggiore mobilità rispetto ad altre, e, di conseguenza, al rischio più elevato di precarizzazione nel lungo periodo e di obsolescenza delle competenze.

Sotto tale profilo, l'erogazione di interventi formativi in favore dei lavoratori temporanei viene generalmente riconosciuta come particolarmente rilevante rispetto al personale permanente, ai fini dell'acquisizione di conoscenze, competenze, abilità valutabili sul mercato anche in un momento successivo, in un'ottica di employability (265).

Ora, se nel 1997 venivano poste le basi per il superamento del monopolio pubblico nel collocamento dei lavoratori, con il riconoscimento alle agenzie di un ruolo strategico delle dinamiche di intermediazione tra domanda ed offerta anche attraverso l'erogazione di interventi formativi, solo con la Legge Biagi viene annunciato un vero e proprio nuovo modello di organizzazione del mercato del lavoro (266). Un modello in cui la somministrazione campeggia come "ipotesi di specializzazione organizzativa e gestionale, declinata sul piano dei modelli di cooperazione tra imprese [...], non solo, anzi, oltre le logiche della mera flessibilità contrattuale (267). Un elemento centrale di tale impostazione risiede appunto nella realizzazione, da parte delle agenzie, di politiche formative, affidate alla cogestione tra le parti sociali.

Con l'art. 12 del d.lgs. n. 276/2003, su cui si sono innestati gli interventi successivi del legislatore, sono state delineate le finalità del fondo Forma.temp. Tale disposizione, al primo comma, impone il versamento al fondo bilaterale costituito, anche nell'ente bilaterale, dalle parti stipulanti il Ccnl delle imprese di somministrazione di lavoro, di un contributo pari al 4% della retribuzione corrisposta ai lavoratori somministrati assunti a tempo determinato. Le risorse sono destinate a interventi di formazione e riqualificazione professionale, nonché a misure di carattere previdenziale e di sostegno al reddito in favore dei lavoratori assunti con contratto a tempo determinato, dei lavoratori che abbiano svolto in precedenza missioni di lavoro in somministrazione in forza di contratti a tempo determinato e, limitatamente agli interventi formativi, dei potenziali candidati a una missione.

La l. n. 92/2012 aveva ridimensionato la quota contributiva dovuta dalle agenzie per il lavoro al 2,6%, (ri)elevata al 4% in seguito all'entrata in vigore del Jobs Act. Successivamente, con la l. n. 183/2010, il Collegato Lavoro ha ampliato la platea dei destinatari degli interventi finanziati ai sensi dell'art. 12, comma 1 del d.lgs. n. 276/2003, ricomprendendovi non solo i lavoratori già

²⁶⁵ K. Kirves, N. De Cuyper, U. Kinnunen J. Natti (2011), cit.

²⁶⁶ D'Onofrio M., Marocco M. (2013), *Sistemi di governance pubblico-privato dei servizi al lavoro: un'indagine territoriale*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 1, pp. 3ss.

²⁶⁷ Tiraboschi M. (2006), cit.

impiegati in somministrazione al momento dell'attività formativa, ma anche quelli precedentemente inviati in missione, al fine di favorirne il (re)ingresso nel mercato del lavoro.

Il legislatore nel 2010 ha, altresì, svincolato gli interventi formativi finanziati mediante le risorse del fondo dall'obiettivo di garantire la continuità occupazionale dei lavoratori a tempo determinato. La novella celava, invero, il rischio di aprire il varco all'erogazione, da parte delle agenzie per il lavoro, di un'offerta formativa dai contenuti generici o, in ogni caso, di scarsa spendibilità nell'ottica della (ri)occupabilità dei lavoratori somministrati al di là della specifica missione. Tuttavia, la modifica legislativa non ha sortito tale effetto nella prassi di Forma.temp, che si è diretta, anzi, nel senso diametralmente opposto, non solo di una maggiore articolazione degli interventi formativi, sulla scia del Ccnl 7 aprile 2014, e dei correlati obblighi in capo alle agenzie per il lavoro in termini di placement, ma anche del rafforzamento dei controlli effettuati da parte del fondo.

Ai sensi dell'art. 12, comma 2 del d.lgs. n. 276/2003, le agenzie per il lavoro sono tenute, inoltre, a versare ai fondi un contributo pari al 4 per cento della retribuzione corrisposta ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato. Le risorse sono destinate ad iniziative comuni finalizzate a garantire l'integrazione del reddito dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato in caso di fine lavori, ovvero finalizzate a verificare l'utilizzo della somministrazione di lavoro. Si affiancano le iniziative volte a favorire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati, nonché la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale.

Tale quota viene versata allo stesso Forma.temp, per effetto della fusione, avvenuta nel 2011, con Ebiref, il fondo precedentemente istituito per la formazione rivolta ai lavoratori in somministrazione a tempo indeterminato. L'ammontare delle risorse viene gestito attraverso una rendicontazione separata rispetto a quelle destinate alla formazione per i lavoratori somministrati a tempo determinato di cui al precedente comma 1.

L'offerta formativa finanziabile tramite le risorse ex art. 12, comma 1 e 2 si declina in diversi e profilati interventi, a seconda della finalità perseguita e della platea dei destinatari, entro massimali di costo ammessi a finanziamento, individuati da Forma.temp. A questo proposito, sul Vademecum adottato dal fondo nel 2008 in materia, ancora oggi in vigore, si è innestata, oltre alla disciplina del Ccnl rinnovato nel 2014, una serie ulteriore di accordi sindacali e dispositivi attuativi approvati dal Consiglio di Amministrazione di Forma.temp, che ne hanno innovato il contenuto, con l'effetto di rendere le

tipologie di intervento di cui all'art. 12 Ccnl 7 aprile 2014 maggiormente strutturate.

Per quanto attiene al funzionamento, il fondo annovera, come associati, oltre alle parti costituenti, le altre OO.SS. o associazioni datoriali firmatarie del Ccnl, in qualità di associati effettivi, e le agenzie per il lavoro come associate beneficiarie, ai soli fini delle prestazioni. Si articola, inoltre, nei seguenti organi: l'Assemblea, il Presidente ed il Vice Presidente, il Consiglio di Amministrazione, in composizione paritetica, che esprime la rappresentanza delle OO.SS. e associazioni datoriali in termini egualitari, e, infine, il Collegio Sindacale.

Tra le funzioni dell'Assemblea, si iscrive l'approvazione di eventuali successivi regolamenti su proposta del Consiglio di Amministrazione, sentite le parti firmatarie e previa autorizzazione ministeriale, e l'approvazione dei bilanci consuntivi e preventivi redatti dal Consiglio di Amministrazione. Il Consiglio di amministrazione vigila sul funzionamento di tutti i servizi sia tecnici sia amministrativi, nonché sul funzionamento delle iniziative promosse da Forma.temp, predispone i regolamenti interni che sottopone all'approvazione dell'Assemblea, e riferisce all'Assemblea in merito alle proprie delibere.

Ai fini dell'adozione delle decisioni, è necessario il voto favorevole di almeno i due terzi dei presenti.

3.2 Tipologie di intervento per i lavoratori somministrati a termine e a tempo indeterminato.

Per i lavoratori somministrati a termine, l'offerta formativa erogata attraverso l'accesso al fondo forma.temp si declina nelle seguenti tipologie di intervento: a) formazione di base; b) formazione on the job; c) formazione professionale; d) formazione continua.

La formazione di base persegue la finalità del trasferimento e dello sviluppo di conoscenze di base e competenze trasversali spendibili in qualsiasi contesto lavorativo. In sede di rinnovo del Ccnl nel 2014, i progetti finanziabili con le risorse destinate alla formazione di base sono stati ridefiniti, con la destinazione del 50% del budget a disposizione alla sicurezza, in conformità con l'Accordo-Quadro Stato-Regioni. Gli altri progetti sono, invece, destinati all'implementazione delle competenze linguistiche e/o informatiche, ovvero all'orientamento per specifiche categorie, come studenti, lavoratori disoccupati e svantaggiati.

L'allievo ha la possibilità di svolgere annualmente un massimo di due corsi base con ciascuna agenzia per il lavoro, con l'aggiunta del modulo sulla sicurezza, che è obbligatorio e a sé stante.

Tale tipologia di intervento, per il suo contenuto generico, ha una valenza, per così dire, preparatoria rispetto al (re)inserimento nel mercato del lavoro per i candidati allo svolgimento di una missione. La maggiore attenzione rivolta nel tempo al modulo sulla sicurezza è stata determinata dalle problematiche emerse con riferimento alla categoria dei lavoratori somministrati, in genere svantaggiata, sotto il profilo formativo sui rischi connessi all'attività lavorativa, rispetto ai dipendenti diretti delle aziende utilizzatrici.

Tuttavia, la scelta di destinare la metà delle risorse disponibili esclusivamente a tali progetti, che non sono suscettibili di integrazione neanche attraverso l'inserimento di moduli sulla sicurezza specifica, ha comportato una crescente difficoltà delle agenzie per il lavoro nell'impiegare il budget a disposizione.

L'obiettivo sotteso alla formazione professionale è quello di sviluppare conoscenze e capacità specializzate della risorsa umana, in funzione dell'adattamento ai processi produttivi ed organizzativi delle imprese utilizzatrici. Tale tipologia di intervento è rivolta a candidati a missioni di lavoro in somministrazione iscritti presso le singole agenzie e a lavoratori con una missione in corso. Il corso può essere realizzato in affiancamento, e può prevedere anche moduli trasversali.

La durata minima di un corso di formazione professionale è di 8 ore, alle quali vanno aggiunti i moduli obbligatori relativi ai temi della sicurezza sui luoghi di lavoro, in conformità con l'Accordo Stato-Regioni, e dei diritti e doveri dei lavoratori in somministrazione. La durata massima dei corsi di formazione professionale è di 250 ore, il cui superamento esige un previo accordo specifico sottoscritto unitariamente dalle OO.SS. a livello territoriale.

Nel caso di formazione professionale rivolta a candidati a missione iscritti presso le agenzie, al fine di beneficiare dell'ammontare totale del finanziamento richiesto, l'agenzia ha l'onere di realizzare una percentuale minima di placement, calcolata sulla media annuale, pari al 35% degli allievi che abbiano conseguito l'attestato di frequenza, fatta eccezione per quelli rientranti nella categoria delle persone con disabilità, con l'ulteriore obbligo di instaurare il rapporto di lavoro entro il 180° giorno dalla data di fine corso. A tale target si aggiunge l'obiettivo di placement quantitativo annuale del 10% a livello regionale, tuttavia ad oggi decaduto essendo decorso il periodo di applicazione sperimentale della norma.

Tale obiettivo implica l'assunzione con un contratto di somministrazione di durata non inferiore di una settimana full time equivalente, con riferimento al Ccnl dell'impresa utilizzatrice e, in ogni caso, garantendo una durata minima di 36 ore, svolta nell'arco di tempo compreso tra la fine delle attività formative e la dichiarazione di placement. Inoltre, è interdetta la possibilità di utilizzare uno stesso contratto di somministrazione per raggiungere gli obiettivi di placement su più di un percorso di formazione professionale rivolto ai lavoratori somministrati a termine, così come su più di un percorso di formazione professionalizzante per i lavoratori a tempo indeterminato.

I requisiti restrittivi cui è subordinata la verifica circa il raggiungimento, da parte delle agenzie, del target di placement, al duplice livello nazionale e regionale, sono stati affinati dalle parti sociali e attuati da Forma.temp nell'ottica di promuovere processi virtuosi nell'impiego delle risorse disponibili, raccordando gli interventi formativi alla creazione effettiva di percorsi di occupabilità.

È vero che il maggiore rigore nella definizione delle condizioni cui è subordinata la possibilità di fruire in toto del finanziamento è temperato dal riconoscimento di una premialità economica in caso di ricollocazione dei lavoratori destinatari di tale intervento formativo, con missione di almeno un mese full time per lo svolgimento di mansioni coerenti con quelle acquisite durante il percorso formativo. Tuttavia, la stessa erogazione della premialità è subordinata all'esistenza di condizioni restrittive, quali, in particolare, il raggiungimento di obiettivi di placement quantitativi annuali, la coerenza di almeno il 50% del placement annuo nazionale rispetto all'attività formativa svolta.

Un dato non trascurabile è la potenziale funzione deterrente insita nell'obbligo di raggiungere determinate soglie di placement rispetto alla realizzazione di iniziative formative. Il problema non si profila tanto per l'obiettivo fissato sul territorio nazionale, spesso valorizzato dalle agenzie per il lavoro in chiave di leva commerciale, nella prospettiva di inserire l'offerta formativa nell'ambito di un "pacchetto" comprensivo anche dell'assunzione in somministrazione, da parte delle aziende utilizzatrici, del personale formato.

La questione si pone, semmai, per le percentuali individuate a livello regionale, introdotte nel 2014 per incrementare la qualità dei percorsi formativi in quelle aree territoriali ove le verifiche effettuate nel tempo avevano evidenziato un utilizzo delle risorse del fondo poco efficiente. Tuttavia, l'effetto di ritorno della previsione collettiva è stato quello di disincentivare interventi di riqualificazione professionale proprio nelle Regioni

più svantaggiate, ove il rischio della mancata ricollocazione dei lavoratori è maggiormente elevato.

Ciò nonostante, i dati disponibili fino al 2015 testimoniano una netta prevalenza di interventi formativi destinati alla formazione professionale, per un ammontare complessivo pari circa all'80% (268), in un'ottica di breve-medio periodo che risulti funzionale all'assegnazione di una missione specifica.

Tale impiego delle risorse disponibili assolve potenzialmente ad una duplice funzione nella prospettiva della teoria del capitale umano (269): da un lato, tipicamente, quella di allineare le competenze possedute dal candidato alla missione alla richiesta di manodopera; dall'altro, altresì, quella di "testare" i livelli di produttività e di adeguatezza rispetto alla mansione del lavoratore, attraverso il suo coinvolgimento in un programma formativo.

Benché funzionale all'incontro tra domanda ed offerta di lavoro sul mercato, il ricorso massificato a tale tipologia di intervento non è risultata scevra da critiche (270), ravvisandovi l'impostazione di una gestione miope delle politiche formative, appiattite sulle esigenze contingenti delle aziende utilizzatrici, e, di conseguenza, poco attente alla costruzione, in favore dei lavoratori somministrati, di percorsi professionali personalizzati, dagli output trasferibili nel lungo periodo nelle transizioni occupazionali.

La formazione on the job persegue la finalità di rispondere ai fabbisogni formativi delle imprese utilizzatrici e a formare e addestrare i corsisti all'uso delle attrezzature di lavoro necessarie allo svolgimento delle attività lavorative per le quali vengono assunti. Le peculiarità di questa tipologia di intervento sono la specificità e la brevità, nonché il carattere selettivo della platea dei beneficiari, che ricomprende i lavoratori a tempo determinato in somministrazione con missione in corso. La formazione viene, infatti, realizzata necessariamente in affiancamento con i dipendenti dell'azienda utilizzatrice.

La tendenza di Forma.temp è stata quella di circoscrivere il novero delle risorse destinate a tale tipologia di intervento, proprio perché destinata a soddisfare esigenze formative estemporanee. Pertanto, ad esempio, i corsi di formazione on the job non possono superare i 5 giorni lavorativi, per un massimo di 40 ore, nonché il 10% della durata prevista dal contratto di

⁽²⁶⁸⁾ Birindelli L., Trobia T., Voss. E. (2017), *Un percorso di lettura della formazione dei lavoratori in somministrazione*, Booklab, pp. 168ss.

⁽²⁶⁹⁾ Spermann A. (2016), *How can temporary work agencies provide more training?*, IZA World of Labor, 251, 2016, 2ss.

⁽²⁷⁰⁾ Casano L. (2013), *Formazione e instabilità del lavoro: una sfida impossibile?*, Franco Angeli, pp. 139ss.

somministrazione, mentre sono interdetti per contratti di somministrazione inferiori ai 30 giorni lavorativi.

Per le tipologie di intervento sopra descritte, ogni agenzia accede ad una quota, proporzionale ai contributi versati, a disposizione per le attività formative, definita con cadenza annuale, in una logica compensativa, cioè sottraendo alle risorse disponibili quelle già utilizzate nell'esercizio precedente per progetti approvati dal Forma.temp.

Il progetto è presentato e valutato dal nucleo tecnico, nell'ambito di un procedimento di approvazione piuttosto veloce in quanto rispondente al principio del silenzio-assenso. Infatti, se l'agenzia non riceve riscontro entro 12 giorni, il progetto si intende approvato e suscettibile di attuazione mediante gestione diretta ovvero attraverso il ricorso ad un ente attuatore, organismo di formazione accreditato presso Forma.temp, il quale, a sua volta, può rivolgersi ad altri subfornitori.

La formazione continua mira alla (ri)qualificazione professionale dei lavoratori assunti in somministrazione a tempo determinato e indeterminato, attraverso l'ampliamento delle competenze tecniche e/o trasversali, in raccordo con i fabbisogni formativi emergenti nei diversi settori/ambiti professionali. Tale tipologia di intervento, dunque, non è strettamente correlata all'esigenza formativa di una realtà produttiva circoscritta, ma si prefigge, in un'ottica molto più ampia, di facilitare le transizioni dei lavoratori anche al termine della missione, aggiornando le competenze da questi ultimi possedute in modo da incrementarne le chance occupazionali.

La platea dei beneficiari è molto ampia e comprende non solo lavoratori somministrati in missione a tempo determinato o indeterminato in somministrazione, o in attesa di missione, con una determinata anzianità di servizio nella somministrazione, nonché particolari categorie di lavoratori, quali coloro che riportino una capacità lavorativa ridotta in seguito ad infortunio sul lavoro, e le lavoratrici madri inattive al termine del periodo di astensione obbligatoria o facoltativa.

Gli interventi finanziabili nell'ambito di percorsi di formazione sono eterogenei, e variano dall'ottenimento di crediti formativi specifici alla certificazione delle competenze, alla manutenzione e/o aggiornamento di certificazioni già acquisite. Le attività formative possono essere svolte in gruppo o a livello individuale, e in quest'ultimo caso direttamente dall'agenzia o da enti di formazione accreditati a Forma.Temp. La modalità alternativa prefigura l'inserimento del corsista in un percorso esterno alla formazione finanziata da Forma.Temp. In tal caso, è il lavoratore a decidere presso quale organismo spendere il voucher.

La linea prescelta dal Forma.temp è stata quella di rimettere le risorse destinate alla formazione continua nella piena disponibilità del lavoratore, attraverso il riconoscimento di un bonus spendibile in un corso liberamente scelto, a prescindere dunque dalla capacità finanziaria e organizzativa delle singole agenzie. Tuttavia, in ragione della rilevanza pubblicistica riconosciuta agli interessi soddisfatti mediante l'intervento del fondo bilaterale, cui ha corrisposto l'esercizio del controllo ministeriale sempre più capillare, si è ritenuto opportuno selezionare l'ente attuatore attraverso un bando pubblico, limitando parzialmente la libertà di scelta del lavoratore a beneficio di una maggiore trasparenza rispetto al soggetto erogatore dell'intervento formativo.

Peraltro, le difficoltà emerse nel tentativo di conciliare esigenze di diverso segno in punto di elaborazione dei bandi ha condotto all'accantonamento nel tempo delle risorse disponibili, con un evidente rallentamento dell'operatività del fondo rispetto agli obiettivi prefissati.

Sul versante della somministrazione a tempo indeterminato, invece, ai sensi dell'art. 12 Ccnl 7 aprile 2014, le tipologie formative a cui possono accedere i candidati a missione di lavoro e i lavoratori con contratto di lavoro a tempo indeterminato in somministrazione mirano alla qualificazione e riqualificazione professionale per lo sviluppo di nuove competenze, sia in costanza di missione ovvero in apprendistato, sia nei periodi di disponibilità "ordinaria" ex art. 32 Ccnl, e "speciale" ex art. 25 Ccnl.

L'ambito della formazione destinata ai lavoratori somministrati a tempo indeterminato è stato quello maggiormente interessato dagli interventi di Forma.temp successivi al rinnovo contrattuale del 2014 nell'ottica del rafforzamento degli obblighi gravanti in capo alle agenzie per il lavoro e di una maggiore articolazione delle attività correlate alle risorse erogate dal fondo. Una particolare attenzione è stata rivolta agli interventi di politica attiva, introdotti per la prima volta nel 2014, in occasione del rinnovo contrattuale, e a cui ha dato impulso il dispositivo adottato dal fondo il 29 maggio 2015.

Gli interventi di politica attiva – finanziati, diversamente dalla formazione, attingendo ad una quota extra budget previamente fissata dal fondo – inglobano le attività diverse dalla formazione in senso stretto, quali l'orientamento, il bilancio delle competenze e l'accompagnamento al lavoro finalizzato al placement di almeno un mese, realizzato sulla base di specifici progetti condivisi preventivamente con le OO.SS. a livello nazionale o territoriale.

Perseguono il fine di incrementare l'occupabilità dei soggetti in possesso dei requisiti stabiliti dal fondo, in particolare giovani tra i 29 e i 35 anni

inoccupati o disoccupati, giovani con età inferiore ai 29 anni ma privi di agevolazioni all'impiego, lavoratori precedentemente somministrati con almeno 4 mesi di missione negli ultimi 24 mesi, e lavoratori coinvolti in situazioni di crisi aziendale, territoriale o settoriale per i quali sia possibile avviare percorsi di riqualificazione professionale con indennità di frequenza ai corsi. Ulteriori destinatari possono essere definiti nell'ambito delle Commissioni Sindacali Territoriali²⁷¹ sulla base di specifiche esigenze territoriali.

Per quanto riguarda l'offerta formativa, quest'ultima ha diverse declinazioni, come nel caso dei lavoratori somministrati a termine, in base alla finalità perseguita e alle caratteristiche dei beneficiari. Gli interventi realizzati possono, dunque, assolvere ad una funzione preventiva, volta ad assicurare un bagaglio minimo di conoscenza della lingua italiana e a trasferire conoscenze sui diritti e doveri del lavoratore e del cittadino, ovvero successiva, nell'ottica dell'inclusione sociale e dell'inserimento dei fruitori di iniziative di politiche attive.

Inoltre, sono previsti specifici interventi formativi mirati ad incrementare le prospettive occupazionali per disoccupati e inoccupati, ovvero a colmare eventuali skill gap dei candidati a missione di lavoro in fase pre-assuntiva, nel caso della formazione professionalizzante.

In base ad un accordo sindacale, una quota delle risorse destinate alla formazione per i lavoratori a tempo indeterminato è devoluta al finanziamento dei progetti formativi attuati in corso di procedura ex art. 25 Ccnl. Tale procedura, della durata di sei mesi, benché, a volte, prodromica al licenziamento per giustificato motivo oggettivo del lavoratore somministrato a tempo indeterminato, si prefigge, invero, l'obiettivo di ricollocare il lavoratore interessato.

A tale scopo, nel corso dei sei mesi, viene realizzata una serie di interventi di politica attiva volti favorire il reinserimento del lavoratore nel mercato del lavoro, nei quali si incarna il senso della continuità occupazionale insita nel

²⁷¹ Le Commissioni Sindacali Territoriali, disciplinate dall'art. 2 Ccnl applicato dalle agenzie per il lavoro, incarnano il secondo livello delle relazioni sindacali nel settore della somministrazione in ambito regionale. In particolare, a seconda della funzione assolta, possono riunirsi in sede referente, con la partecipazione dei soli componenti di parte sindacale e dell'associazione datoriale, con l'esclusione dei rappresentanti di agenzia nominati, ovvero in sede consultiva, con la partecipazione di tutti i componenti designati. Le competenze di cui tali organi sono investiti comprendono la contrattazione di secondo livello, nello specifico, nei casi che implicano l'utilizzo delle risorse di forma temp, come per gli interventi di politica attiva, la formazione continua, e gli accordi ex art. 25 Ccnl, la conciliazione per le vertenze individuali, il monitoraggio su alcune tipologie contrattuali, quali l'apprendistato e il Monte Ore Garantito.

rapporto di lavoro a tempo indeterminato. Ora, in realtà, gli interventi di politica attiva sono quelli che hanno sortito un minore successo rispetto alle altre iniziative finanziate mediante il ricorso al fondo, risultando in concreto impiegato solo il 10% dell'ammontare delle risorse disponibili.

Il dato, spiegabile, in parte, dal carattere sperimentale delle regole adottate dal fondo, va correlato con lo scarso utilizzo, da parte delle agenzie, dei fondi accantonati per la formazione dei lavoratori somministrati a tempo indeterminato, legato, per lo più, alle resistenze delle aziende utilizzatrici rispetto alla concessione di un monte ore dedicato alla formazione, ovvero alla brevità dei periodi di disponibilità, nel caso di lavoratori assunti a tempo indeterminato ma con missioni intermittenti.

Ora, uno dei nodi più problematici relativi al funzionamento di Forma.temp è rappresentato dall'estensione dei meccanismi di vigilanza sulla gestione delle risorse, risultati progressivamente implementati sia nel sistema interno al fondo, con particolare riguardo al ruolo rivestito dal nucleo tecnico preposto all'esame dei progetti formativi, sia sul versante del controllo ministeriale.

Sotto quest'ultimo profilo, il Collegato lavoro nel 2010, integrando il contenuto dell'art. 12 d.lgs. n. 276/2003 nella sua versione originaria, ha affiancato al potere autorizzatorio da parte del Ministero del Lavoro rispetto all'attivazione dei fondi e alla successiva azione di vigilanza sulla gestione di questi ultimi, altresì l'approvazione "del documento contenente le regole stabilite dal fondo per il versamento dei contributi e per la gestione, il controllo, la rendicontazione e il finanziamento degli interventi di cui ai commi 1 e 2". È, inoltre, prevista la previa segnalazione dei casi più gravi di violazione delle regole stabilite dal fondo, è prescritta la preventiva segnalazione al Ministero del lavoro, prima dell'adozione delle relative sanzioni.

Il raggio di intervento del Ministero del lavoro, in particolare per effetto della l. n. 183/2010, è molto ampio e ingloba anche la verifica sui finanziamenti erogati e sulla congruità di questi ultimi rispetto ai progetti formativi presentati dalle agenzie per il lavoro. Il controllo ministeriale ha, del resto, rappresentato una costante nell'ambito del funzionamento di Forma.temp, pur risultando controverso a causa del carattere ambivalente del fondo, che, nonostante la natura associativa, è chiamato a soddisfare interessi di tipo pubblicistico.

La peculiare funzione di Forma.temp, rispetto alla tutela di interessi di carattere generale, è stata, peraltro, recentemente esaltata nelle linee guida del Ministero, giustificandone un intervento più capillare rispetto al passato.

Su un piano diverso, i controlli esercitati da Forma.temp si svolgono in tre fasi. Una prima verifica ex ante riguarda la congruità formale dei progetti presentati dalle agenzie ai fini dell'accesso ai finanziamenti, mentre il controllo successivo in itinere, eventuale e svolto a campione, concerne lo svolgimento del corso in conformità con il progetto. La terza fase, caratterizzata dal monitoraggio ex post, è certamente più incisiva e prefigura un controllo capillare sulle modalità esecutive del corso di formazione conclusosi, con la produzione da parte dell'agenzia di eventuale documentazione su richiesta di Forma.temp.

Nell'ipotesi in cui siano accertati vizi di conformità rispetto ai regolamenti del fondo, all'esito del monitoraggio ex post, sono irrogate nei confronti dell'agenzia delle sanzioni economiche consistenti nella riduzione del conto personale presso Forma.temp. Benché si registrino diversi casi di censura dell'operato delle agenzie di somministrazione, il controllo esercitato da Forma.temp non attinge in ogni caso al merito dei progetti finanziati, precluso dalle ragioni organizzative ed economiche aziendali che informano le modalità di erogazione dell'offerta formativa e che, in quanto tali, sono insindacabili.

Per le medesime ragioni, le stesse organizzazioni sindacali, incaricate, in alcuni casi, di un vaglio preventivo sui progetti di formazione nell'ambito delle Commissioni Sindacali Territoriali, segnatamente per l'approvazione dei corsi di riqualificazione professionale in sede di procedura ex art. 25 Ccnl e dei corsi professionalizzanti superiori a 250 ore, non sono abilitate ad effettuare un controllo nel merito dei progetti, limitandosi a suggerirne, ad esempio, una migliore articolazione sul piano contenutistico.

Un ultimo aspetto meritevole di attenzione è rappresentato dalla valenza della formazione nel sinallagma contrattuale.

Nella prospettiva delle teorie del "contratto psicologico", la formazione rientra tra le condizioni implicitamente pattuite dal lavoratore con la controparte, come elemento compensativo di un'aspettativa e sicurezza occupazionale inferiore, oltre il mero adempimento formale delle obbligazioni contrattuali (272). Essendo, in particolare, i lavoratori in somministrazione particolarmente esposti al rischio di mobilità rispetto ad altre categorie, eventuali iniziative, anche di riqualificazione professionale, idonee ad incrementare la possibilità di un'occupazione stabile alimentano i livelli di soddisfazione dei lavoratori e di performance.

Tuttavia, benché non esplicitato sul piano normativo, il diritto ad accedere ad un percorso formativo, nelle modalità disciplinate dal contratto collettivo

(272) Chambel M. J., Castanheira F. (2012), *Training of temporary workers and the social exchange process*, in *Journal of Managerial Psychology*, Vol. 27, n. 2, pp.191-209.

applicato alle agenzie di somministrazione e dai regolamenti interni al fondo, rientra tra le obbligazioni contrattuali che la parte datoriale è tenuta a d adempiere. Resta, tuttavia, aperta la questione dell'esigibilità, da parte dei lavoratori somministrati, del diritto alla formazione sotto il profilo della qualità ed effettività dell'offerta formativa erogata, che dipende dalle modalità di svolgimento dei corsi e, dunque, dalla capacità organizzativa e finanziaria dell'agenzia, per sua natura insindacabile.

Specularmente, il rifiuto non motivato del lavoratore alla partecipazione al corso di formazione, sembra sanzionabile sul piano disciplinare, ma rimane controversa la gravità della condotta e l'individuazione della sanzione suscettibile di applicazione, in coerenza con il principio di proporzionalità, in mancanza di un'esplicita previsione contenuta nel contratto collettivo.

Nonostante le novità delle previsioni del ccnl 2008, c'è un consenso generalizzato sullo scarso impatto di tali novità, in parte legato a scarsa conoscenza delle potenzialità del settore, a causa della composizione della popolazione dei lavoratori somministrati (destinati a missioni di breve durata che depotenziano l'interesse sia ad investire sia a partecipare al progetto).

4. Conclusioni.

Il sistema bilaterale nella somministrazione nel suo complesso costituisce una delle espressioni più significative della rappresentanza sindacale, trattandosi di un settore caratterizzato da un tasso di adesione sindacale inferiore rispetto a quelli tradizionalmente "sindacalizzati", e vista, altresì, l'eterogeneità della forza lavoro somministrata, non legata ad un luogo fisico permanente di svolgimento della prestazione, e, dunque, altresì, difficilmente intercettabile e componibile.

Tale modello rinviene il suo tratto distintivo nell'integrazione combinata di differenti prestazioni, di welfare in senso ampio, comprensive, altresì, di specifici interventi formativi destinati al rafforzamento dell'occupabilità di una categoria, per sua natura, maggiormente esposta al rischio di mobilità e turnover.

Tuttavia, tale aspetto, nel concreto utilizzo delle risorse destinate alla formazione, è risultato sacrificato dalla realizzazione di interventi funzionali a richieste di manodopera just in time, quindi calibrati, di volta in volta, sul fabbisogno specifico del singolo utilizzatore. È significativo, infatti, che l'analisi di mercato non costituisca un fattore determinante nella programmazione delle politiche formative aziendali destinate ai lavoratori

somministrati, assumendo priorità l'interesse dell'azienda utilizzatrice (273). La netta prevalenza dei lavoratori in somministrazione a tempo determinato, anche con missioni di breve durata, e per qualifiche professionali basse, segnala, inoltre, la difficoltà nell'intravedere nella somministrazione, anche attraverso la promozione delle politiche formative, uno strumento effettivamente idoneo a strutturare percorsi di occupabilità.

Del resto, il tema della formazione, nella somministrazione, va affrontato nell'ottica della ricerca di un costante equilibrio tra interessi potenzialmente contrastanti, la realizzazione di scelte di investimento produttive e la necessità di rafforzare l'occupabilità del lavoratore, tra logiche di mercato e di gestione di funzioni di rilevanza pubblicistica nel segno dell'equità e della trasparenza.

L'esigenza di valorizzare la formazione quale strumento fondamentale per la gestione, da parte del lavoratore, delle transizioni nella vita lavorativa trova cittadinanza nella piattaforma di rinnovo del contratto collettivo applicato dalle agenzie di somministrazione, presentata nel mese di febbraio 2017 dalle organizzazioni sindacali di settore, Nidil Cgil, Felsa Cisl e Uiltemp. Tale istanza viene espressa, in particolare, attraverso l'affermazione del diritto alla formazione come diritto individuale del lavoratore somministrato, corredato dalla previsione di un conto personale "formazione".

Quest'ultimo strumento, certificando le esperienze formative del lavoratore in progressione nel tempo, dovrebbe, in particolare, arginare il rischio della frammentazione della formazione erogata, di volta in volta rispondente alle esigenze delle aziende utilizzatrici, evitando le probabilità di una sovrapposizione di interventi, nella direzione della costruzione di percorsi tarati sulle effettive esigenze del singolo, oltre che dell'azienda.

Resta aperto, per altro verso, il tema dell'esigibilità, in concreto, del diritto alla formazione, non essendo chiaro, nello specifico, se quest'ultimo sarà "universalizzato" ovvero correlato a platee predeterminate sulla base di specifici requisiti. Nella prima logica sembra dirigersi, invero, l'obiettivo perseguito dalle parti sociali di rivisitare l'articolazione degli interventi, e delle relative fonti di finanziamento, con la duplice finalità di una maggiore razionalizzazione delle risorse e di un ampliamento dei potenziali fruitori.

Sembra, peraltro, indispensabile a tale scopo l'implementazione di sistemi strutturati di valutazione e di monitoraggio sull'efficacia delle misure erogate, con un'attenzione specifica verso target group di lavoratori, come quelli particolarmente svantaggiati o a maggiore rischio di precarizzazione.

(273) L. Birindelli, T. Trobia, E. Voss., *Un percorso di lettura della formazione dei lavoratori in somministrazione*, Booklab, 2017, 168ss.

CONCLUSIONI

La somministrazione di manodopera in Italia ha conosciuto nell'ultimo decennio un notevole impulso, legato, in parte, all'evoluzione del modello di *governance* che ne presiede la regolamentazione e la struttura, per altro verso, alla crescente integrazione delle agenzie per il lavoro nel tessuto sociale e produttivo nazionale, con l'ampliamento delle attività svolte e delle diramazioni periferiche a livello territoriale, e la specializzazione dei servizi offerti.

Sotto il secondo profilo, è possibile, anzi, asserire che le fasi evolutive del ruolo assunto dalle agenzie per il lavoro in Italia sono state scandite dall'avvicinarsi degli interventi legislativi di riforma del settore.

Pertanto, con la legalizzazione nel 1997 della fornitura di prestazioni di lavoro altrui, ad opera di soggetti imprenditoriali privati, il principio ispiratore della disciplina dettata in materia era quello di confinare la possibilità, per le aziende utilizzatrici, di ricorrere alla manodopera interinale entro margini ristretti, per il soddisfacimento di esigenze occupazionali di natura transitoria ed eccezionale.

Anche nei Paesi dove la somministrazione di lavoro poteva vantare origini più risalenti, essendo stata legalizzata già a partire dagli anni '60 e '70, come nei Paesi Bassi e in Francia, l'impostazione originaria della normativa dedicata a tale fattispecie conferiva una capacità di intervento limitata alle agenzie per il lavoro, in chiave eccezionale e temporanea, e in presenza di ragioni oggettivamente apprezzabili, tradendo un atteggiamento di generale diffidenza verso gli intermediari privati.

In primo luogo, poiché l'istituto comporta una scissione tra la titolarità formale del rapporto lavorativo, che rimane in capo all'agenzia, e l'abilitazione, dell'azienda utilizzatrice, a fruire della prestazione del lavoratore interinale, si pose, sin dall'inizio del processo di istituzionalizzazione della somministrazione, la necessità di stabilire le condizioni in presenza delle quali tale dissociazione, distonica rispetto alla struttura del modello cd. standard, potesse essere ritenersi ammissibile, senza comportare, da un lato, la deresponsabilizzazione totale del datore di lavoro "sostanziale", e, dall'altro, la mercificazione del lavoro altrui, con il conseguimento di un indebito vantaggio in capo al soggetto che "cede" l'utilizzo della prestazione ad un terzo.

Inoltre, almeno negli ordinamenti europei di tradizione statalista, la resistenza rispetto al coinvolgimento delle agenzie private nell'attività di intermediazione nel mercato del lavoro è sintomatico di una più generale tendenza dell'apparato statale ad accentrare il controllo sul sistema economico produttivo, cui la gestione delle dinamiche di incontro tra domanda ed offerta di lavoro risultano strumentali.

La normazione di un fenomeno, quale quello dell'intermediazione degli operatori privati, nei fatti assestatosi *contra legem*, era apparso come inevitabile, sotto la pressione di un'istanza, proveniente dal mercato, di maggiore flessibilità nelle modalità di impiego della manodopera funzionale, a sua volta, alla costruzione di strutture organizzative duttili e facilmente adeguabili alle fluttuazioni della domanda e all'evoluzione dei processi produttivi, sulla spinta dell'evoluzione tecnologica e del mutamento dei modelli di consumo.

Tuttavia, in una prima fase, proprio il carattere restrittivo dei sistemi di governance europei, ispirati ad una logica di netta separazione tra le prerogative assegnate alle agenzie interinali e quelle appannaggio esclusivo dei centri pubblici per l'impiego, condusse a quegli effetti perversi che il legislatore si era prefissato di evitare, a causa di un massiccio ricorso, da parte delle aziende utilizzatrici, al personale interinale per brevi periodi come *buffer* per far fronte alle variabili di mercato.

In Italia, solo con il d.lgs. n. 276/2003, in particolare, con la definitiva abrogazione del monopolio del collocamento pubblico ed il superamento, per le agenzie, del vincolo dell'oggetto sociale esclusivo, si crearono i presupposti per la creazione di un'industria strutturata, portatrice di valore aggiunto sul mercato attraverso l'offerta di uno spettro variegato di servizi per il lavoro, dalla funzione di ricerca e selezione del personale, all'outplacement e formazione. Con la legge Biagi, trovava, inoltre, cittadinanza, lo strumento dello staff leasing, che, sebbene inizialmente poco utilizzato, rivelava l'opzione di favore, da parte del legislatore, verso l'ampliamento delle attività svolte dalle agenzie di somministrazione.

Se veniva così delineato il campo operativo potenziale di tali soggetti, la cui affidabilità era rimessa ad una scrematura *ex ante*, in sede di valutazione dei requisiti, giuridici e finanziari, richiesti ai fini dell'autorizzazione, l'evoluzione successiva del settore appare legata al concorso di fattori eterogenei ambientali, sociali ed economici, a livello micro e macro: la crescente conoscenza dello strumento sul mercato, il maggiore riconoscimento delle agenzie come interlocutori privilegiati nel campo dell'intermediazione, l'adozione di strategie organizzative, da parte di queste ultime, volte alla

segmentazione e specializzazione dei servizi offerti – almeno per quanto riguarda le agenzie generaliste – accompagnata da operazioni di fusioni, acquisizioni e internazionalizzazione, finalizzate al consolidamento imprenditoriale.

Per altro verso, la diffusione capillare, a livello territoriale, di tali operatori, comune nei diversi ordinamenti europei, quale tipica caratteristica di tale industria che, nonostante i trend di espansione a livello globale, conserva una vocazione marcatamente territoriale, ha permesso la realizzazione di una sovrastruttura capace di interpretare e convogliare le esigenze dei mercati del lavoro di riferimento, in una fase di profonda transizione economico-produttiva.

La fine degli anni '90 e l'inizio degli anni 2000 testimoniano la crisi e il superamento del modello di produzione fordista, fondato sulla prevedibilità e sulla programmazione di lungo periodo dei livelli di produzione, e sulla centralità delle imprese medio-grandi, tendenzialmente in posizione di monopolio o oligopolio.

Con il mutamento, già all'inizio degli anni '60, dei modelli di consumo, con la preferenza verso una gamma diversificata di beni e servizi, alla produzione sono imposti cicli di vita brevi, in un mercato altamente competitivo a livello internazionale e facilmente saturabile, e logiche di programmazione di breve periodo, secondo il principio del *just in time*.

La conseguente destrutturazione delle aziende, cui oggi viene demandato, ai fini del presidio della competitività, e della stessa sopravvivenza, non tanto una capacità produttiva in termini quantitativi, bensì, sul piano qualitativo, uno sforzo anticipatorio delle preferenze emergenti, per soddisfare un'esigenza di adeguatezza della risposta alle richieste di mercato, solleva la necessità di una gestione razionale, in chiave strategica, delle risorse umane in funzione del raggiungimento degli obiettivi aziendali.

Pertanto, se alla fine degli anni '90 la somministrazione, in Italia, come in altri Paesi europei, si configurava come un bacino di flessibilità, soprattutto numerica, da cui era discesa l'emersione di un modello prototipico di lavoratore interinale, con competenze fungibili e spesso inquadrato in profili professionali bassi, il processo di deregolamentazione dell'istituto, accompagnato dalla diversificazione e crescita, in termini qualitativi e quantitativi delle agenzie stesse, ne ha consentito un impiego con una prospettiva diversa e di più lungo periodo da parte degli utilizzatori.

Infatti, l'approccio strategico nel campo delle risorse umane, con la centralità di una gestione attenta all'eterogeneità di una forza lavoro differenziata, nelle sue caratteristiche e in relazione allo strumento contrattuale

prescelto, reca con sé implicazioni di elevato impatto organizzativo, soddisfatte mediante la creazione di canali orizzontali e strutture reticolari, in cui prendono corpo i flussi informativi, facilitati dall'evoluzione dell'*information technology*, in luogo dei modelli organizzativi verticalizzati e gerarchici tipici dei sistemi di stampo fordista.

In questo contesto, il partenariato si presenta come una forma di governance funzionale alla costruzione di progetti condivisi tra partner non gerarchizzati che collaborano per raggiungere obiettivi di sviluppo a vantaggio della qualità dell'apprendimento organizzativo e dei processi formativi, verso la costruzione di nuove forme di equità, non necessariamente ancorate alle tutele nel contratto, in passato costruite sul modello socialtipico del lavoratore subordinato a tempo indeterminato, ma fondate sul merito e sulla valorizzazione delle risorse umane in chiave strategica.

Se, da un lato, il criterio dell'efficienza, individuato come predominante nella letteratura economica nelle scelte delle organizzazioni, continua ad orientare le strategie aziendali, nel contempo, l'impostazione della dottrina economica neo-istituzionalista risulta inadeguata ad interpretare la recente diffusione del lavoro interinale, riflessa plasticamente dalle rilevazioni statistiche.

Presupponendo, infatti, una standardizzazione dei comportamenti organizzativi, orientati alla compressione dei costi di transazione, tale approccio riduce la forza lavoro a qualunque altro input aziendale, oscurandone l'importanza in chiave strategica, mentre, specialmente con l'emersione del modello della *learning organization*, l'apprendimento, e il conseguimento di un vantaggio competitivo per l'azienda, non sono (più) generati dalla ripetizione meccanica delle mansioni, ed i cui effetti si manifestano non solo in termini di riduzione dei costi unitari di una produzione data, ma anche nella capacità di innovazione e di adattamento dell'organizzazione nel suo complesso.

In realtà, soprattutto per effetto del processo di armonizzazione, a livello comunitario, delle normative nazionali in materia di somministrazione di manodopera, culminato con l'approvazione della direttiva europea n. 2008/104/CE, è stato sottolineato come la riduzione dei costi interni di struttura non consenta di spiegare la crescita del settore, in ragione dell'introduzione del principio di parità di trattamento tra dipendenti diretti dell'azienda utilizzatrice e lavoratori somministrati.

Tuttavia, sul punto si impongono alcune precisazioni. Innanzi tutto, l'intervento del legislatore europeo viene dichiaratamente rivolto non solo ad un'esigenza di protezione di tale categoria di lavoratori, ma anche di tutela

della concorrenza, attraverso la rimozione dei vincoli allo svolgimento dell'attività di somministrazione non giustificati dall'esistenza di un interesse pubblico. L'istanza di tutela del lavoratore viene, dunque, giustapposta all'esigenza di preservare il principio della libera circolazione dei servizi, come desumibile dalla giurisprudenza comunitaria assestata in materia, che ha neutralizzato la valenza dei regimi autorizzatori nazionali come schermo rispetto all'ingresso, nei mercati interni, di operatori affidabili.

Lo stesso principio di parità di trattamento soccombe alle possibilità di deroga, ammesse dalla direttiva comunitaria nel rispetto delle diverse tradizioni di alcuni Stati Membri, e di fatto è stato variamente interpretato dai singoli ordinamenti nazionali.

Ciò nondimeno, la direttiva ha sollecitato processi *de jure condendo* a livello nazionale, verso la legalizzazione dell'istituto, in particolare nei Paesi di "seconda generazione", e, per altro verso, il rafforzamento dello statuto protettivo consolidato negli altri ordinamenti, in favore del lavoratore somministrato, con il rafforzamento dei diritti informativi, del principio della responsabilità solidale tra utilizzatore e agenzia e degli obblighi, in capo al primo, in materia di sicurezza sul lavoro, che argina un utilizzo della somministrazione in funzione elusiva delle responsabilità datoriali.

In parallelo, le politiche comunitarie in materia di occupazione, a partire dalla fine degli anni '90, dalla Strategia Europea sull'Occupazione alla Strategia di Lisbona, concorrono ad accelerare il processo di legittimazione delle agenzie per il lavoro nei singoli ordinamenti nazionali, mettendone il luce il positivo contributo all'efficientamento del mercato del lavoro sotto diversi profili: rispondendo all'esigenza di flessibilità delle aziende ma garantendo un certo grado di sicurezza dei percorsi occupazionali, attraverso il presidio delle transizioni dei lavoratori interinali da un'occupazione all'altra (cd. *stepping stone effect*).

Sebbene tale effetto non sia dimostrabile in termini univoci, l'esaltazione del valore aggiunto apportato dalle agenzie, anche potenziale, legato ad una vasta gamma di servizi di utilità non solo per le aziende, ma anche per gli stessi lavoratori, ha dato vita ad un *iter* di deregolamentazione dell'istituto, nel più ampio quadro di allentamento dei vincoli alla flessibilità, sia in entrata sia in uscita, culminato in Italia, dopo la crisi del 2008, prima nella riforma Fornero attuata con la l. n. 92/2012, poi nel cd. *Jobs Act*, con l'adozione del decreto cd. Poletti n. 34/2014, convertito in l. n. 78/2014, del d.lgs. n. 23/2015 sul contratto a tempo indeterminato a tutele crescenti, e del d.lgs. n. 81/2015 di riordino delle tipologie contrattuali.

Nella percezione degli operatori delle agenzie intervistate, l'eliminazione dei limiti qualitativi alla possibilità di ricorrere alla somministrazione a termine, residuando il solo vincolo quantitativo della clausola di contingentamento previsto eventualmente dalla contrattazione collettiva dell'utilizzatore, aveva esteso lo spazio di intervento delle agenzie, eliminando il margine di rischio delle possibili conseguenze connesse, nel regime precedente, alla scorretta o mancata individuazione di una causale.

Tuttavia, benché rilevante sul piano delle dinamiche commerciali, la maggiore competitività del contratto di somministrazione, rispetto all'assunzione diretta da parte dell'utilizzatore non ha rappresentato la ragione esclusiva del crescente ricorso alle agenzie interinali negli ultimi anni.

L'impossibilità di far fronte in maniera autonoma ad un bisogno crescente di personale dalle competenze non generiche, emersa trasversalmente in tutti i settori dell'economia, da quello tradizionale chimico-farmaceutico o manifatturiero al settore dell'IT e dei servizi, ha spinto le aziende a rivolgersi ad operatori privati specializzati, capaci di evadere richieste anche just in time, o comunque nel breve periodo.

Tali soggetti assumono, dunque, spesso un ruolo strategico rispetto alla gestione delle risorse umane delle aziende utilizzatrici, anche attraverso il presidio dell'intera filiera, dalla ricerca e selezione e mappatura dei fabbisogni occupazionali, nonché dell'analisi delle competenze necessarie per il raggiungimento di un dato obiettivo produttivo e/o organizzativo aziendale, al supporto successivo anche, a volte, per la (ri)qualificazione del personale.

Le agenzie, pertanto, non intervengono solo, e prevalentemente, ex ante come erogatori di flessibilità numerica o esterna, ma anche ex post, in una dinamica di partenariato con l'azienda utilizzatrice, per implementare la flessibilità interna e funzionale della struttura organizzativa dell'utilizzatore,

In questa evoluzione, figlia della transizione verso modelli di produzione di stampo post-fordista e del conseguente dimensionamento delle organizzazioni, con un accentramento delle funzioni sul core business aziendale e l'abbandono della logica di gestione del magazzino, con una visibilità non più di lungo periodo, il ricorso alla somministrazione di manodopera diviene strutturale ed evoca l'esigenza di una maggiore specializzazione e capacità organizzativa delle agenzie.

Tale istanza ha condotto gli operatori, da un lato, ad efficientare i servizi offerti, con l'informatizzazione delle pratiche commerciali e degli adempimenti burocratici e, in alcuni casi e per settori particolari, l'impiego di app per la ricerca del personale; per altro verso, si è assistito ad una crescente attenzione alla gestione delle risorse umane, con l'adozione di prassi virtuose

volte ad incrementare il *commitment* dei lavoratori, ottenendo, così, un effetto di ritorno positivo, anche per l'utilizzatore, in termini di produttività e di efficienza del servizio.

La prospettiva di poter contare sul supporto organizzativo degli operatori delle agenzie, spesso "cerniera" tra il lavoratore e l'azienda, nonché la trasparenza delle informazioni fornite circa i termini contrattuali e la presenza di un addetto dell'agenzia direttamente nella struttura dell'azienda utilizzatrice, rappresentano un importante fattore motivazionale per il personale somministrato, che esalta il particolare ruolo datoriale delle agenzie per il lavoro, oltre la mera funzione di intermediazione nell'incontro tra domanda ed offerta sul mercato.

Tale evoluzione è stata sollecitata dalla costruzione di strumenti di tutela nell'ambito della contrattazione collettiva di settore, e, soprattutto, della gestione bilaterale di fondi dedicati al finanziamento di misure di welfare in senso lato in favore di questa particolare categoria di lavoratori (dal sostegno al reddito alla formazione), attraverso la contribuzione prevista dall'art. 12 d.lgs. n. 276/2003 in capo alle agenzie per il lavoro.

La bilateralità siede al centro di un modello di relazioni sindacali di tipo partecipativo, che, attraverso una logica di inclusione, esprime una volontà di governo della flessibilità, in contrapposizione all'atteggiamento di ostilità in origine prevalso nel mondo sindacale e, in un certo senso, costituisce la misura del grado di incorporazione delle agenzie e della somministrazione a livello sociale.

Lo stesso *trend* si riscontra, peraltro, in altri ordinamenti, dove il numero dei lavoratori interinali e il livello di penetrazione delle agenzie sul mercato risultano, secondo le statistiche europee, più elevati.

Ad esempio, nei Paesi Bassi, nell'ambito del contratto collettivo nazionale, si sono sedimentati alcuni principi di tutela dei lavoratori somministrati, come l'affermazione della regola della parità di trattamento a partire dal primo giorno di missione. Inoltre, la previsione contrattuale di diritti incrementali, in misura proporzionata alla durata e alla continuità del rapporto di lavoro, ha contribuito a identificare, nei Paesi Bassi, nell'agenzia per il lavoro una vera e propria figura datoriale che, nel tempo, ha acquisito una elevata reputazione sul mercato.

La mancanza di un regime autorizzatorio non incide, peraltro, negativamente sull'affidabilità degli operatori, la cui selezione, al pari di quanto accade nei Paesi di matrice anglosassone, è conferita al mercato.

Diversamente, pur nella vigenza di un regime regolatorio piuttosto restrittivo, in Francia, la crescente competizione interna, nel tempo, e le nuove

istanze del sistema produttivo hanno sollecitato un incremento della professionalità delle agenzie, attraverso il coinvolgimento nelle attività dell'Agazia nazionale per l'impiego e la costruzione di soluzioni contrattuali capaci di conciliare l'esigenza di flessibilità del mercato e quella di tutela dei lavoratori.

In questa prospettiva si inserisce l'introduzione a livello contrattuale, recepita recentemente anche dal legislatore francese, della somministrazione di lavoro a tempo indeterminato, indicato come strumento idoneo a garantire una continuità occupazionale dei lavoratori pur in presenza di missioni frammentate, tanto che, tale istituto, introdotto come misura di carattere sperimentale, è stato favorevolmente accolto dai lavoratori interessati.

Il maggiore impiego di lavoratori somministrati a tempo indeterminato in Italia, negli ultimi anni, ha indotto profonde riflessioni sul tema, sia in un'ottica de jure condendo sia rispetto al ruolo rivestito oggi dalle agenzie sul mercato.

È sintomatico che le agenzie di maggiori dimensioni abbiano, sotto questo aspetto, utilizzato lo strumento in chiave strategica, principalmente per fidelizzare i lavoratori con profili professionali più elevati, in possesso di competenze di contenuto altamente specialistico, e difficilmente reperibili sul mercato. Con riferimento a tali profili, viene incoraggiata, peraltro l'instaurazione di rapporti commerciali di più lunga durata, per l'approvvigionamento costante di manodopera qualificata.

In questi casi particolari, si sono riscontrati alti livelli di commitment dei lavoratori interinali, legati, da un lato, alla garanzia di una continuità occupazionale fornita dal contratto a tempo indeterminato, dall'altro alla possibilità di beneficiare di un supporto costante dell'agenzia, anche rispetto alla determinazione di piani di sviluppo professionale e alla fruizione di periodiche sessioni di formazione professionale.

Inoltre, rispetto ai rapporti di lavoro a tempo determinato, uno strumento contrattuale finalizzato a rafforzare, al termine della missione, la continuità occupazionale del lavoratore, consiste nella procedura ex art. 25 Ccnl, di durata pari a sei ovvero sette mese, durante i quali grava sull'agenzia l'obbligo di intraprendere una serie di misure volte a favorire la ricollocazione del lavoratore interessato.

Tuttavia, come indicato anche dai dati statistici, tale categoria di lavoratori rappresenta una parte minoritaria, seppur in crescita, della popolazione dei lavoratori somministrati, anche per le caratteristiche del sistema produttivo nazionale.

Infatti, la costruzione di un sistema di gestione integrato tra utilizzatori e agenzie per il lavoro è stata resa possibile, sino ad oggi, solo nei casi di high involvement work system, dove i maggiori investimenti in innovazione ha recato con sé la cultura della valorizzazione della risorsa umana come asset strategico per la produttività e competitività aziendale.

Se queste situazioni rappresentano, in via di approssimazione il 20% del tessuto imprenditoriale nazionale, nella maggior parte dei casi il ricorso alle agenzie per il lavoro non risponde ad una scelta consapevole di miglioramento della capacità produttiva interna.

Questo spiega, altresì, perché la prospettiva di accedere alla formazione finanziata, benché considerata uno strumento importante per le agenzie, non costituisce uno dei principali fattori alla base della scelta degli utilizzatori di rivolgersi alle agenzie.

Da un lato, il carattere limitato del conto azienda presso Forma.temp, destinato al finanziamento degli interventi formativi per i lavoratori sia somministrati sia disoccupati in attesa di missione, e, dall'altro, la previsione dell'obbligo di *placement*, se assicurano un utile impiego delle risorse disponibili, dall'altro impongono un'inevitabile selezione delle aziende clienti cui offrire tale possibilità, al fine di assicurare il buon esito della formazione erogata in termini occupazionali.

Residua, pertanto, il problema di mettere in sicurezza i percorsi professionali dei lavoratori coinvolti in missioni di più breve durata, spesso in possesso di competenze più fungibili, e maggiormente esposti al rischio della dispersione delle competenze e di esclusione dal mercato del lavoro nel lungo periodo.

Tale questione, al centro degli obiettivi normativi prefissati nella piattaforma sindacale per il rinnovo del contratto collettivo di settore, è affrontata nei diversi ordinamenti nazionali in maniera diversa, con la previsione, ad esempio, in Francia di un'indennità di precarietà al termine della missione a tempo determinato, ovvero di un obbligo formativo per i contratti di più breve durata nel contratto collettivo di settore olandese.

Tali misure, in parte replicate anche nella proposta sindacale in Italia in vista del prossimo rinnovo del contratto collettivo nazionale, per incrementare la responsabilità datoriale delle agenzie di somministrazione, collidono, sotto questo aspetto, con l'impianto delle novità introdotte dal decreto dignità.

Sebbene sia dal lato sindacale sia da quello datoriale sia condivisa l'idea che i tempi non sono ancora maturi per effettuare una stima degli effetti della riforma sul mercato del lavoro, è possibile individuare un presupposto erroneo negli obiettivi perseguiti dal legislatore: l'idea che un rapporto di lavoro a

termine, alla scadenza della durata prefissata, ovvero, della durata massima consentita ex lege, sia automaticamente convertito dal datore di lavoro in un contratto a tempo indeterminato.

Pertanto, con il fine (ragionevole) di incentivare un maggior numero di stabilizzazioni, il decreto legge n. 87/2018, convertito in l. n. 96/2018, riduce a 12 mesi la durata consentita di un contratto a termine, anche in somministrazione, salva la possibilità di rinnovo per un altro periodo di 12 mesi, ma solo in casi eccezionali e adeguatamente motivati, con la diminuzione del numero di proroghe ammesse.

L'ambiguità del testo normativo, rispetto, in particolare, all'estensione dei limiti prevista in materia di rapporto di lavoro a termine anche alla somministrazione a tempo determinato, almeno in una prima fase, costringe ad un atteggiamento prudentiale, in attesa di ulteriori chiarimenti sul piano operativo.

In particolare, tra i nodi non sciolti, è controverso se debbano considerarsi applicabili al solo utilizzatore esclusivamente le causali, ovvero anche il limite di durata.

L'estensione di un limite di durata anche alle agenzie, non valicabile neanche per l'invio in missione del lavoratore presso diversi utilizzatori, disincentiverebbe, invero, la costruzione di un percorso occupazionale anche di lungo periodo tra l'agenzia e il lavoratore, al di là della natura intermittente delle missioni, smorzando la funzione "positiva" della somministrazione come ponte nelle transizioni occupazionali.

Se, almeno per i lavoratori più qualificati o, ad oggi, con un'anzianità di servizio superiore si potrà effettivamente prospettare la stabilizzazione del rapporto lavorativo, è possibile, per converso, ipotizzare elevati livelli di turnover per i profili professionali più fungibili, con il rischio di un minore interesse dell'agenzia ad una riqualificazione professionale, trattandosi di un investimento non capitalizzabile nel lungo periodo.

È, dunque, l'alea delle nuove disposizioni, sul piano applicativo e delle conseguenze che ne derivano, a rappresentare il punto di più controverso dell'attuale assetto normativo, recando un inevitabile congelamento, almeno nella prima fase, delle scelte aziendali, che presuppongono, infatti, un grado adeguato di certezza, intesa come conoscenza *ex ante* dell'atto o del patto realizzati, quale diritto essenziale della persona di carattere inviolabile, ai sensi dell'art. 2 Cost, che annovera, altresì quello di *"vivere serenamente conoscendo i propri diritti e i propri doveri, senza paura di dover essere"*

attaccati dallo Stato o da altri privati per condotte la cui eventuale anti giuridicità sia concretamente inconoscibile ex ante” (274).

²⁷⁴ Vallebona A. (2004), L'incertezza del diritto del lavoro e i necessari rimedi, in Riv. It. Dir. Lav., fasc. I, p. 3

Annex 1. Questionario Organizzazioni Sindacali.

- 1) Nel corso di venti anni di riforme del mercato di lavoro, qual'è la percezione del sindacato rispetto al modo in cui è cambiata la somministrazione? È possibile, in particolare, registrare un cambiamento nelle tendenze delle aziende utilizzatrici e delle agenzie per il lavoro rispetto all'uso di tale strumento?
- 2) Com'è percepito, dal lato sindacale, il significativo aumento del numero di lavoratori somministrati, registrati negli ultimi anni, con riferimento, in particolare, ai lavoratori assunti a tempo indeterminato?
- 3) Dalla nascita del sindacato di categoria nel settore della somministrazione, com'è cambiata la rappresentanza dei lavoratori somministrati in termini di organizzazione interna del sindacato e di strategie adottate per intercettare i lavoratori e le necessità di questi ultimi?
- 4) Quali sono le principali difficoltà sperimentate nella rappresentanza di questa particolare categoria di lavoratori?
- 5) Quali sono le principali necessità di tutela dei lavoratori in somministrazione, sia a tempo determinato sia a tempo indeterminato, anche in prospettiva di intervento normativo a livello legislativo e/o contrattuale?
- 6) Qual'è il giudizio sull'evoluzione della bilateralità di settore e quali sono gli aspetti più critici rispetto alle modalità di intervento di FORMA.TEMP ed EBITEMP?
- 7) Nella percezione del sindacato, l'avvento di nuove modalità organizzative di impresa, con riferimento, in particolare, alla sharing economy e al lavoro tramite piattaforma on line, ha, o potrebbe avere, un impatto sul lavoro in somministrazione?
- 8) Qual è il giudizio sull'intervento governativo realizzato con il decreto "Dignità"?

Annex 2. Questionario Agenzie di Somministrazione.

- Nei 20 anni dalla legalizzazione della somministrazione di manodopera in Italia, quali sono i principali cambiamenti nelle richieste delle aziende utilizzatrici alle agenzie per il lavoro?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

- Quali sono i fattori, in generale, che motivano la richiesta di manodopera somministrata da parte delle aziende utilizzatrici? (numerare in ordine di importanza)
- Riduzione dei costi interni di struttura;
- Velocità e qualità del servizio di selezione del personale;
- Flessibilità numerica (esternalizzazione della filiera della gestione delle risorse umane);
- Periodo di prova;
- Formazione erogata direttamente dalle agenzie prima della missione;
- Agevolazioni offerte dal regime normativo in materia di somministrazione sia a termine sia a tempo indeterminato (es. durata massima del contratto superiore rispetto a quella prevista per i lavoratori diretti a termine; non computabilità del lavoratore somministrato nell'organico dell'utilizzatore; esclusione della disciplina sui licenziamenti collettivi, ecc...)
- Altro

.....
.....

- Quanto incide in una scala da 1 a 5 (dove 5 è il valore più alto), nelle motivazioni delle aziende utilizzatrici, la possibilità di poter accedere ai servizi di formazione finanziata di settore?

1. 2. 3. 4. 5.

- L'entrata in vigore del Jobs Act ha inciso sui trend del settore? Se si, in che modo?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

- Rispetto al passato, si riscontra una maggiore richiesta di profili professionali più specializzati?

SI

NO

- Se si, in quali settori?

.....
.....

- È possibile ravvisare una correlazione, tendenzialmente, tra il carattere specialistico dei profili professionali e la durata delle missioni?

SI

NO

- Alla luce della vostra esperienza, è possibile riscontrare un allungamento rispetto al passato dei contratti commerciali come strumento di fidelizzazione delle aziende clienti?

SI

NO

- Nelle relazioni con le aziende utilizzatrici, rispetto alla gestione dei lavoratori somministrati, quali di questi approcci sembra più vicino alla vostra esperienza:

- Gestione “atomizzata”: i lavoratori somministrati sono richiesti per lo svolgimento di mansioni diverse da quelle dei dipendenti diretti delle aziende utilizzatrici, per lo più generiche, e l’agenzia si “limita” alla selezione e fornitura di manodopera;
- Gestione mista o casuale: i lavoratori somministrati non sono necessariamente richiesti per lo svolgimento di mansioni differenziate rispetto ai dipendenti diretti, ma non sono destinatari di misure specifiche, al di là di interventi formativi di base;
- Gestione “integrata”: Le aziende utilizzatrici si rivolgono alle agenzie per la fornitura di manodopera specializzata, beneficiando dei servizi di formazione e di riqualificazione professionale e, in generale, di gestione delle risorse umane anche in costanza di rapporto di lavoro;
- Tutte e quattro le tipologie (se possibile, indicare quale sembra essere la tendenza prevalente).....
.....
.....

- Potrebbe, se possibile, fare qualche esempio?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....
.....

- Nella vostra esperienza, quali fattori incidono su un atteggiamento positivo del lavoratore assunto tramite agenzia in termini di correttezza e soddisfazione nello svolgimento delle missioni presso l'azienda utilizzatrice?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

- Nel settore della somministrazione, quanto è avvertita la concorrenza delle nuove forme di intermediazione digitali in una scala da 1 a 5 (dove 5 è il valore più alto)?

1. 2. 3. 4. 5.

- La digitalizzazione ha impattato sui processi organizzativi della vostra agenzia e sui servizi offerti alle aziende utilizzatrici? Se sì come?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....

- Quale è il vostro giudizio sul decreto dignità?

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

- Nella vostra esperienza, quali sono i fattori che incidono sulle difficoltà incontrate nell'erogazione della formazione ai lavoratori somministrati?

- o Durata breve delle missioni;
- o Settore di riferimento;
- o Dimensioni e “cultura” dell'azienda utilizzatrice

.....
.....
.....
.....
.....
.....
.....

- Come descriverebbe i principali cambiamenti riscontrati nella formazione dei lavoratori somministrati negli ultimi anni, ad esempio dal punto di vista delle competenze richieste sul mercato?

.....
.....
.....
.....
.....

.....
.....

- Quali sono gli aspetti positivi e le criticità riscontrate nell'esperienza di Forma.temp?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

- È possibile individuare, in linea generale, alcuni fattori che incidono in maniera positiva sul coinvolgimento dei lavoratori nei progetti formativi?

.....
.....
.....
.....
.....
.....

Bibliografia.

Abraham, K and S. Taylor, (1996). *Firms Use of Outside Contractors*, in *Journal of Labor Economics*, 14, pp.394-424;

Allen, N.J. and Meyer, J.P. (1996) *Affective, continuance, and normative commitment to the organization: an examination of construct validity*, in *Journal of Vocational Behavior*, 49. 252-276.

Altieri G., Dota F., Piersanti M. (2009), *Percorsi nel lavoro atipico. Il caso dei lavoratori interinali*, Franco Angeli;

Anderson N., Schalk R. (1998), *The Psychological Contract in Retrospect and Prospect*, in *Journal of Organizational Behavior*, Vol. 19, Special Issue: The Psychological Contract at Work, pp. 637-647.

Antoni M., Jahn E. (2009), *Do changes in regulation affect Employment Duration in Temporary Help Agencies?*, in *Industrial and Labor Relations review*, Vol. 62, n. 2, pp. 226

Arrowsmith J. (2006), *Temporary Agency Work in an enlarged European Union*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions;

- Atkinson J., Meager N. (1986), *Changing working patterns: how companies achieve flexibility to meet new needs*, London;
- Autor D. H. (2009), *Studies of Labor Market Intermediation*, National Bureau of Economic Research;
- Autor D. (2001), *Why do temporary help firms provide free general skills training?*, in *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 11, n. 4, pp. 140 –1448.
- Barabino M.C., Jacobs B., Maggio M.A. (2001), *Il diversity management*, Sviluppo&Organizzazione, 184, pp. 19-31;
- Barney J.(1991), *Firm resources and sustained competitive Advantage*, in *Journal of Management*, n. 17, 99-120;
- Bailey D., De Ruyter A. (2015), *Bridges or Traps? Employment Precariousness, temporary Agency work and the labour Market Status of MG rover Workers four years after Plant closure*, in Fu h. (edited by), *Temporary Agency Work and Globalisation*, Gower, 2015, p. 63;
- Bano F. (2004), *La somministrazione di lavoro*, in Perulli A. (a cura di), *Impiego flessibile e mercato del lavoro*, Torino;
- Baumgarten D., Kvasnicka M. (2017), *Temporary Agency Work and the Great recession*, in *Journal of Economic Behaviour & Organization*, n. 136, pp. 29-44
- Beardwell I. (2004), *An introduction to human resource management: strategy, style or outcome*, in I. Beardwell , L. Holden, T. Claydon *Human resource Management a contemporary approach*, Prentice Hall;
- Becker U. (1964), *Human Capital*, University of Chicago Press, Chicago;
- Belkacem R., Kornig C. (2011), *La construction sociale du travail intérimaire : de ses origines aux États-Unis à son institutionnalisation en France*, in *Socio-Économie du Travail* n° 33, Économies et Sociétés, Vol. XLV/8, p. 1301-1327
- Benner, C., Leete, L., Pastor, M., (2007), *Staircases or Treadmills?: Labor Market Intermediaries and Economic Opportunity in a Changing Economy*. Russell Sage Foundation, USA;

- Biggs D. M., Swailes S. (2006), Relations, Commitment and satisfaction in agency workers and permanent workers, in *Employee Relations*, 28 (2). pp. 130-143;
- Birindelli L., Trobia T., Voss. E. (2017), *Un percorso di lettura della formazione dei lavoratori in somministrazione*, Booklab, pp. 168ss.
- Bolego G., *Contrattazione collettiva e rapporti di lavoro nel settore dell'ICT*, in Santucci R., Bellini F., Quaranta M. (a cura di) *ICT e lavoro flessibile, modelli organizzativi, contrattazione collettiva e autonomia individuale*, Franco Angeli, 2008;
- Botta P. (2002), *Partenariato e Risorse umane*, in *Il Mulino*, n. 4, pp. 717-726;
- Boxall P., Purcell J., Wright P. M. (2008), *Human Resource Management: Scope, Analysis, and Significance*, *The Oxford Handbook of Human Resource Management*;
- Burgess J., Cornell J (2004), *International aspects of temporary agency employment*, in *International Perspectives on Temporary Agency Work*, J. Burgess, Cornell J. (edited by), Routledge;
- Burgess J., Cornell J., Winterton J. (2013), *Vulnerable Workers precarious Work and the role of trade Unions*, in *The International Journal of Human resources Management*, Vol. 24, n. 22, pp. 4083-4093;
- Burroni L., Pedaci M. (2014), *Collective bargaining, atypical employment and welfare provisions: the case of temporary agency work in Italy*, 2, 2014, pp. 169-194;
- Busacca B. (2005), *Decentramento produttivo e processi di esternalizzazione: il mutamento della organizzazione produttiva*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc 2, p 324;
- Caire G. (1973), *Les nouveaux marchands d'hommes ?, Etude du travail intérimaire*, Paris, Editions Ouvrières, p. 245;
- Canoy M., Donker Van Heel P., Hazebroek E. (2009)., *Temporary Agency Work as a leading Economic Indicator*, Ecorys, Netherlands;
- Carinci F. (2015), *Le riforme del mercato del lavoro: dalla legge fornero al Jobs Act. Jobs Act, atto : la legge n. 78/2014 fra passato e futuro*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc. I;

- Carinci M.T. (2004), *La somministrazione di lavoro altrui*, in Carinci F., *Commentario al d.lgs. 10 settembre 2002 n. 276*, Milano;
- Carinci MT (2000), *La fornitura di lavoro altrui*, in Schlesinger (a cura di), *Il Codice Civile. Commentario*;
- Carnelutti F. (1961), *Contratto di lavoro subordinato altrui*, in *Rivista di Diritto Civile*, I, pp503ss.
- Casano L. (2013), *Formazione e instabilità del lavoro: una sfida impossibile?*, Franco Angeli;
- Cesarino M., Esposito V. (2008), *Valutazione delle prestazioni e contratti a termine: l'approccio del Diversity Management*, in Santucci R., Bellini F., Quaranta M. (a cura di) *ICT e lavoro flessibile, modelli organizzativi, contrattazione collettiva e autonomia individuale*, Franco Angeli, p. 289;
- Chacartegui C. (2013), *Resocialising Temporary Agency Work through a Theory of "reinforced employers" liability*, in Countouris N., Freedland M., (edited by) *Resocialising Europe in a time of crisis*, Cambridge;
- Chambel M. J. (2014), *Double Employment Relationship in Temporary Agency Work*, in *Management and Organisation of Temporary Agency Work*, in Koene B, Garsten C. Galais N. (Edited by), , Routledge, London, p. 134ss.
- Chambel M. J., Sobral F., Espada M., Curren L. (2015), *Training, exhaustion, and commitment of temporary agency workers: A test of employability perceptions*, in *European Journal of Work and Organizational Psychology*, Vol. 24, n. 1;
- Chambel M. J., Castanheira F. (2012), *Training of temporary workers and the social exchange process*, in *Journal of Managerial Psychology*, Vol. 27, n. 2, pp.191-209.
- CIETT (2012), *Economic Report, The agency Work Industry around the World*.
- Cipolletta I. (2016), *Risorse e strategie per sostenere la trasformazione dell'industria*, in *l'Industria*, n. 3, pp. 391- 405;
- Coase R. H. (1974), *The Choice of the Institutional Framework: A Comment.*, in *Journal of Law and Economics*, n. 17, pp. 493–496;

Coe N. J., Ward K. (2010) , *The business of temporary Staffing: a developing Research Agenda*, Geografic Compass, 4, pp. 1055- 1068;

Coe M. N., Ward K. (2011), *Variegated global expansion: Internationalization strategies in the temporary staffing industry*, in *Geoforum*, n. 42, pp. 61–70;

Commissione europea (2006), *Green Paper: Modernising Labour Law to meet the challenges of the 21st Century*, Buxelles;

Commissione europea (1998), *Le Linee guida per l'occupazione: la Risoluzione del Consiglio del 15 dicembre 1997*, Lussemburgo;

Connelly C. E., Gallagher D. G., Wilkin C. L., *The potential “spillover” of temporary Agency Work*, in Koene B, Garsten C. Galais N. (Edited by), *Management and Organization of Temporary Agency Work*, Routledge, London, 2014, pp. 104ss;

Connelly, C.E., Gallagher, D.G., Gilley, K.M. (2007), *Organizational and client commitment among contracted employees: A replication and extension with temporary workers*, in *Journal of Vocational Behavior*, n. 70, pp. 326–35;

Consiglio S., Moschera L. (2010), *le agenzie per il lavoro e le risposte strategiche e organizzative alla crisi economica*, Franco Angeli, 2010, pp. 29ss.

Cornell J., Burgess J. (2002), *In search of flexibility. Implications for temporary agency workers and Human resource management*, in *Australian Bulletin of Labour*, n. 28, pp. 272–283;

Consiglio S., Moschera L. (2008), *Dall'interinale ai servizi per il lavoro. Il comparto delle agenzie per il lavoro*, Franco Angeli, pp. 22ss;

Consiglio S. (2008) *Il processo di esternalizzazione del lavoro tra esigenze di flessibilità e bisogno di stabilità*, in Santucci R., Bellini F., Quaranta M. (a cura di) *ICT e lavoro flessibile, modelli organizzativi, contrattazione collettiva e autonomia individuale*, Franco Angeli, 2008;

Costa, G. (2000), *Possiamo non dirci post-fordisti?*, in Maggi B. (a cura di), *Le sfide organizzative di fine e inizio millennio: tra post-fordismo e deregolazione*, Milano, ETAS, pp. 23-33;

- Costa G., Giannecchini M. (2013), *Risorse Umane. Persone, Relazioni e Valore*, McGrawill;
- Countouris N., Deakin S., Freedland M., Koukiadaki A., Prassl J. (2016), *Report on Temporary Employment Agencies*, International Labour Organisation, Geneve;
- Cox T. Jr. (1997), *Linkage Between Managing Diversity and Organisational Performance*, in Cox T.Jr. e Beale R.L. (eds), *Developing Competency to Manage Diversity*, Bk Publications, New York;
- D'Ascenzo A., *Agenzie per il lavoro e licenziamenti. Una recente pronuncia del Tribunale di Milano*, in *Bollettino Adapt*, 18 luglio 2016;
- D'Ascenzo A., *Agenzie per il lavoro e licenziamento per giustificato motivo oggettivo. Profili sostanziali della fattispecie e onere probatorio*, in *Bollettino Adapt*, 7 novembre 2016.
- D'Ascenzo A., *Francia: lavoro a tempo indeterminato nella somministrazione dopo la Loi Rebsamen*, in *Bollettino Adapt*, 23 luglio 2018, n. 28.
- De Cuyper N., Notelaers G., De Witte H. (2009), *Job Insecurity and Employability in Fixed-Term Contractors, Agency Workers, and Permanent Workers: Associations With Job Satisfaction and Affective Organizational Commitment*, in *Journal of Occupational Health Psychology*, Vol. 14, No. 2, pp. 193–205;
- De Gilder D. (2014), *Social Identity and Temporary Agency Work*, in Koene B, Garsten C. Galais N. (Edited by), *Management and Organisation of Temporary Agency Work*, Routledge, London, p. 119;
- Dekker R, Wilthagen T., *Temporary Agency Work and the Pathways to Flexicurity*, in Koene B, Garsten C. Galais N. (Edited by), *Management and Organization of Temporary Agency Work* Routledge, London, 2014, pp. 43ss.
- Delfino M. (2011), *Interpretation and Enforcement Questions in the EU Temporary Agency Work Regulation*, in *European Labour Law Journal*, Vol. 2, n. 3
- Della Rocca G., Sarcina R. (2004), *I rapporti di lavoro flessibile nelle Amministrazioni Pubbliche*, Rubbettino;

- Del Punta R., *La nuova disciplina degli appalti e della somministrazione di lavoro*, in AA.VV., *Come cambia il lavoro*, Milano;
- De Smone G. (1995), *Titolarità del rapporto e regole di trasparenza. Interposizione, imprese di gruppo, lavoro interinale*, Milano;
- Di Maio A., Spattini S., *Passato e futuro delle agenzie per il lavoro. Vent'anni di lavoro tramite agenzia e dieci anni di Assolavoro*, in *BollettinoAdapt* 6 dicembre 2016;
- Due J. M., Jensen C.S. (1994), *The survival of the Danish Model. A historical Sociological Analysis of the Danish System of Collective Bargaining*, DJOF Publishing, Copenhagen;
- Doeringer P. B., Piore M. J. (1971), *Internal Labour Markets and Manpower Analysis*, D.C. Heath and Company, Lexington;
- D'Onofrio M., Marocco M. (2013), *Sistemi di governance pubblico-privato dei servizi al lavoro: un'indagine territoriale*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 1, pp. 3ss;
- Eichorst W., Escudero V., Marx P., Tobin S. (2010), *The impact of the crisis on Employment and the Role of Labour Market Institutions*, IZA, n. 5320
- Eklund R., *Temporary Employment Agencies in the Nordic Countries*, in *Scandinavian Studies in Law*, n. 43, pp. 311–333;
- Enright B., Pemberton S. (2016), *Strategies and Tactics for local market making in the Temporary Staffing Industry*, in *Geoforum* 74, pp. 9-18;
- European foundation for the improvement of living and Working Conditions (2008), *Temporary Agency Work and Collective Bargaining in the EU*, Dublin;
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions (2007), *Temporary Agency Work in the European Union*, Dublin;
- Fadda S, Mennella A., Tridico P., *Flessibilità e produttività: il caso del lavoro in somministrazione*, Working paper n. 4/2012, ASTRIL (Associazione Studi e Ricerche Interdisciplinari sul Lavoro), pp. 21ss
- Finegold, D., Levenson, A. & Van Buren, M. (2005), *Access to training and its impact on temporary workers*, in *Human Resource Management Journal*, n. 15, pp. 66–85;

Fiorai B., *La somministrazione di manodopera e l'appalto di lavoro nelle prime esperienze di contrattazione collettiva*, in Santucci R., Bellini F., Quaranta M. (a cura di) *ICT e lavoro flessibile, modelli organizzativi, contrattazione collettiva e autonomia individuale*, Franco Angeli, 2008, p. 289;

Flamholtz E.G., Lacey J.M. (1981), *Personnel Management, Human Capital Theory, and Human Resource Accounting*, Institute of Industrial Relations, University of California;

Folger, R., Cropanzano, R (1998) *Organizational justice and human resource management*, Sage Franco M. (2008), *ICT e lavoro flessibile. Modelli di organizzazione del lavoro e gestione del personale nelle imprese ICT*, in Santucci R., Bellini F., Quaranta M. (a cura di) *ICT e lavoro flessibile, modelli organizzativi, contrattazione collettiva e autonomia individuale*, Franco Angeli, 2008, p. 23 Publications, Thousand Oaks, CA;

Forde C. (2005), *Agency Work in Britain: Character, Consequences and Regulation*, in *British Journal of Industrial Relations*, n. 43, 2, pp. 249-271;

Forde C., Slater G. (2016), *Labour Market Regulations and the competition State: an analysis of the implementation of Agency Working Regulations in the UK*, in *Work, Employment and Society*, Vol 30, n. 4, pp. 590-606.

Fu H. (2015), *Temporary Agency work and Globalisation. Beyond flexibility and Inequality*, Gower;

Galais N., Moser K. (2009), *Organizational commitment and the well-being of temporary agency workers: A longitudinal study*, in *Human Relations*, 62: 589;

Gallino L. (2001), *l'idea di flessibilità sostenibile. Prospettive e problemi in rapporto a differenti modi di lavorare*, in *Quaderni di Sociologia*, Vol. 26/27, pp. 139-156;

Glasgow, K. (2001), *A Strategic Model of Temporary Staffing*, New York;

Golding N. (2004), *Strategic human resource management*, in Beardwell I, Holden N L., Claydon T., *Human resource Management a contemporary approach*, Prentice Hall;

Goudswaard A., De Leede J., *Organizing sustainable partnership between Employment Agencies and Hiring Companies, the Duch case*, in *Management*

and Organization of Temporary Agency Work, Koene B, Garsten C., Galais N. (Edited by), Routledge, London, 2014, pp. 57ss.

Grandi G. Z., *Enti bilaterali e problemi di rappresentanza sindacale nella legge delega n. 30/2003*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2003, 185ss;

Granovetter, M. (1985). *Economic action and social structure: the problem of embeddedness*, in *American Journal of Sociology*, 91: 3, pp. 481-510.

Grossman, S. J., and Hart O. D. (1986), *The costs and benefits of ownership: A theory of vertical and lateral integration*, in *Journal of Political Economy*, 94(4): 691-719;

Hakasson K., Isidorsson T., Kantelius T. H. (2012), *Temporary Agency Work as a Means of Achieving Flexicurity?*, in *Nordic journal of working life studies*, Vol. 2, n. 4;

Heery E. (2004), *The trade Union response to agency labour in Britain*, in *Industrial Relations Journal*, Vol. 35, n. 5, pp. 434-450;

Heery E. (2009), *Trade Unions and Contingent Labour: Scale and Method*, in *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 2, pp. 429-442;

Hicks WD, Klimoski RJ (1987), *Entry into training programs and its effects on training outcomes*, in *Academic Management Journal*, n. 30, pp. 542– 52;

Housemann S.H. (2014), *Temporary agency work*. IZA World of Labor, n. 27;

Houseman, S.N.; Kalleberg, A. L.; Erickcek, G.A. (2003), *The Role of Temporary Help Employment in Tight Labor Markets*, in *Industrial and Labor Relations Review*, n. 57, pp. 105-127;

Ichino A., Mealli F., Nannicini T. (2008), *From temporary help jobs to permanent employment: what can we learn from matching estimators and their sensitivity?*, in *Journal of Applied Econometrics*, Vol. 23, n. 3, pp. 305–327.

Ichino P. (1999), *Il diritto del lavoro e i confini dell'impresa*, in *Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, n. 3;

Ichino P. (1996), *Il lavoro e il mercato*, Milano;

Ichino P. (2004), *Prime note sulla somministrazione di lavoro nel d.lgs. n. 276/2003*, in *Giustizia Civile*, fasc. 2, p. 71;

International Labour Organisation (2009) *Private Employment Agencies, temporary agency workers and their contribution to the labour market*, Geneva, International Labour Office;

Jackson S.E. (1995), *Understanding Human resource Management in the context of organisations and their environment*, in *Annual Review of Psychology*, Vol. 46, pp. 237-64;

Jahn, E.J. (2009), *Do firms obey the law when they are workers? Social criteria and severance payments in Germany*, in *International Journal of Manpower*, 30(7), pp. 672-691;

Jahn E. J., Rosholm M. (2010), *Looking Beyond the Bridge: How Temporary Agency Employment Affects Labor Market Outcomes*, IZA Discussion Papers 4973, Institute for the Study of Labor

Jensen M, Meckling W. (1976), *Theory of the firm: managerial behavior, agency costs, and ownership structure*, in *Journal of Financial Economics*, n. 3, pp. 305-60;

Johnston A., Kornelakis a., Rodriguez d'Acari, C. (2012), *Words of Justice in an Age of retrenchment? The role of Trade Unions in Welfare provisions*, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, Vol. 18, n. 2, pp. 349-364;

Kalleberg, A.L. (2000), *Nonstandard Employment Relations: Part-time, Temporary and Contract Work*, in *Annual Review of Sociology*, Vol. 26, pp. 341ss;

Kalleberg A. L. (2001), *Organizing Flexibility: the Flexible firm in a New Century*, in *British Journal of Industrial Relations*, 39, 4, pp. 479-504;

Kandola R., Fullerton J. (1998), *Diversity in Action. Managing the Mosaic*, Institute of Personnel and Development, London;

Kirves, K., De Cuyper N., Kinnunen, U. & Natti (2011), J., *Perceived job insecurity and perceived employability in relation to temporary and permanent workers' psychological symptoms: a two sample study*, in *International Archives of Occupational and environmental Health*, n. 8, 2011;

Klosse S., *Flexibility and Security: a flexible combination*, in *European Journal for social security*, Vol. 5, n. 3, pp. 191-213;

- Koene B, Garsten C. Galais N. (2014), *Management and organization of Temporary Work*, in, in Koene B, Garsten C. Galais N. (Edited by), *Management and Organization of Temporary Agency Work* , Routledge, London;
- Koene B., Paauwe J., Groenewegen J. (2004), *Understanding the development of temporary agency work in Europe*, Erim Report Series Research in Management;
- Lars W. (2005) Temporary agency work, the changing employment relationship and its impact on human resource management, in *Management Review*, pp. 377-379;
- Lefevre G., Michon F., Viprey M. (2002), *Les strategies des entreprises de travail temporaire*, in *Travail et Emploi*, n. 89, pp. 45- 64
- Legge, K. (1995), *HRM: Rhetorics and Realities*. Macmillan Business;
- Leonardi S. (2008), *Union Organisation of Employees in Atypical and Precarious Work in Italy*, in *International Journal of Action Research*, vol. 4, n. 3, 203-224;
- Lepak, D.P. and Snell, S.A. (1999). *The human resource architecture: towards a theory of human capital allocation and development*, in *Academy of Management Review*, 24: 1, pp. 31-48;
- Lorenzoni G. (1989), *Le alleanze strategiche tra grandi e piccole imprese*, Imp, n. 2;
- Loveridge, R. (1983) *Labour market segmentation and the firm*. in Edwards, J., Leek, C., Loveridge, R. et al. (eds), *Manpower Planning: Strategy and Techniques in an Organisational Context*, Chichester: John Wiley, pp. 155–75;
- Lunardon F. (1998), *Gli obblighi dell'impresa utilizzatrice*, in Napoli M. (a cura di), Il “Pacchetto Treu”;
- Maggi B. (a cura di) *Le sfide organizzative di fine e inizio millennio: tra post fordismo e deregolazione*, ETAS, pp. 1-6;
- Maresca A. (1998), *Il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo*, in Santoro Passarelli (a cura di), *Flessibilità e Diritto del lavoro*, III Torino;

- Maresca A. (2008), *Apposizione del termine, successione di contratti a tempo determinato e nuovi limiti legali: primi problemi applicativi dell'art. 5, commi 4-bis e ter, d.lgs. n. 368/2001*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. 3;
- Mariucci L., *Interrogativi sugli enti bilaterali*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2003, pp. 168ss;
- Martinego G., *Enti bilaterali: appunti per la discussione*, in *Lavoro e Diritto*, 2, 2003, 178ss;
- Meyer, JP & Herscovitch, L (2001), *Commitment in the workplace: Toward a general model*, in *Human Resource Management Review*, 11, pp. 299-326;
- Meyer, JP, Stanley, DJ, Herscovitch, L, Topolnytsky, L (2002) *Affective, Continuance, and Normative Commitment to the Organization: A Meta-analysis of Antecedents, Correlates, and Consequences*, in *Journal of Vocational Behavior*, 61, pp. 20-52;
- Meyer J. W., Rowan B. (1977), *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, in *American Journal of Sociology*, Vol. 83, No. 2, pp. 340-363.
- Mintzberg H. (1983), *Structure in Five. Designing Effective Organizations*. Englewood Cliffs: Prentice Hall;
- Mitlacher L. W., Burgess J., Connel J., Waring P. (2015), *Temporary Agency Work in Australia, Germany and Singapore*, in Fu H., *Temporary Agency Work and Globalisation*, Gower, 2015, p. 80
- Mitlacher, L. W. (2005), *Temporary agency work, the changing employment relationship and its impact on human resource management*, in *Management Review*, Vol. 16, Iss. 3, pp. 370-388.
- Mitlacher L. W. (2008), *Job Quality and temporary agency Work: challenges for Human Resources Management in Triangular Employment Relationship in Germany*, in *International Journal of Human Resources Management*, Vol. 19, 3, pp. 446-460;
- Montuschi L. (2006), *Il contratto a termine e la liberazione negata*, in *Diritto delle Relazioni industriali*, fasc. 1;
- Nese A. (2011), *Soddisfazione sul lavoro: I casi di troppa istruzione e poca formazione*, in *Economia & Lavoro*, n. 3;

- Nolan P. (2004), *Shaping the future the political economy of work and employment*, in *Industrial Relations Journal*, n. 35, pp. 378-387;
- Oliver, C. (1996). *The institutional embeddedness of economic activity*, in *Advances in Strategic Management*, Vol. 13 J.A.C, Greenwich, CT: JAI, Press;
- Pacelli L., Cavalletto G. M. (2014), *Flessibilità del lavoro e formazione dei lavoratori. Il caso italiano*, in *Polis*, 2, pp. 251-284;
- Paoli, P., Merllié D. (2000), *Third European Survey on working conditions*, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Luxemburg;
- Pavolini E., Ascoli U., Mirabile M.L. (2013), *Tempi moderni. Il Welfare nelle aziende in Italia*, Il Mulino
- Peck J., Theodore N., Ward K., (2005), *Constructing markets for temporary labour: employment liberalisation and the internationalisation of the Staffing Industry*, in *Global network*, n. 5, 3-26;
- Peck and Theodore (2002), *Temped out? Industry rhetoric, labour regulation, and economic restructuring in the temporary staffing business*, in *Economic and Industrial Democracy*, n. 23, pp. 143-175; Pedaci M. (2010), *Flessibilità del lavoro ed equilibri precari*, Ediesse;
- Perulli A. (1999), *Profili del collegamento negoziale nel lavoro temporaneo*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, I;
- Pirrone S., Sestito P. (2006), *le fattispecie contrattuali della Riforma Biagi: alcune considerazioni di carattere giuridico, economico e pragmatico*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. 1;
- Pisani C. (1999), *Norme sanzionatorie del lavoro temporaneo*”, in AA.VV., *“Il lavoro temporaneo, Commento alla legge n. 196/1997”*;
- Powell W. e Di Maggio P. (2000), *La gabbia di ferro rivisitata. Isomorfismo istituzionale e razionalità collettiva nei campi organizzativi*, in Di Maggio P. (a cura di) *Il neoistituzionalismo nell'analisi organizzativa*, Milano, Comunità;
- Pulignano V., Doerflinger N.(2013), *A head with two tales: trade unions' influence on temporary agency work In Belgian and German*

workplaces, in *The International Journal of Human Resources Management*, Vol. 24, n. 22, pp. 4149-4165;

Rasmussen E, Visser J., Lind J. (2015), *Agency Work in the Netherlands and Denmark*, in Fu h. (edited by), *temporary Agency Work and Globalisation*, Routledge;

Rausei P. (2009), *Somministrazione di lavoro*, Ipsoa;

Regini M. (1998), *Flessibilità, deregolazione e politiche del lavoro in Il Mulino*, n. 4, pp. 732-743;

Roccella M. (2005), *Manuale di diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino;

Romei R. (2005), *L'elisir di lunga vita del divieto di interposizione*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. 3;

Ronnmar M. (2010), *The regulation of Temporary Agency Work in Sweden and the Impact of the (2008/104/EC) Directive*, in *European Labour Law Journal*, Vol. 1, n. 3, p. 422-429;

Rousseau D. M. (1997), *Organizational Behavior in the New Organizational Era*, in *Annual Review of Psychology*, n. 48, pp. 516-546

Rousseau D. M., (1995), *Psychological Contracts in Organizations: Understanding Written and Unwritten Agreements*, London, Sage;

Rusciano M., Zoli C., Zoppoli L. (2006), *Istituzioni e regole del lavoro flessibile*, Editoriale scientifica, Napoli;

Scarpelli F. (2018), *Convertito in legge il "decreto dignità": al via il dibattito sui problemi interpretativi e applicativi*", in *Giustiziacivile.com*, editoriale del 3 settembre 2018;

Schmid G. (1998), *Transitional Labour Markets: A New European Employment Strategy*, Discussion Paper 98 -206, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung;

Smith, V (1998). *The fractured world of the temporary worker: Power, participation, and fragmentation in the contemporary workplace*. *Social Problems*, 1998, 45, pp 411–30;

Spattini S. (2012), *Agency Work: a comparative analysis*, in *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, Vol. 1, n. 3-4, pp. 169-210;

Spattini S. (2002), *La riforma del mercato del lavoro tedesco: il rapporto della Commissione Hartz*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, Vol. 12, n. 4, pp. 684-698.

Spattini S., Tiraboschi M. (2014), *La somministrazione di lavoro dopo il decreto Poletti: una prospettiva di flexicurity?*, in Tiraboschi M. (a cura di), *Jobs Act, il cantiere aperto delle riforme del lavoro*, ADAPT LABOUR STUDIES e-Book series n. 25, pp. 61ss;

Spermann A. (2013), *How does Temporary Agency Work impact German agency workers?*, in *IZA Policy Paper* n. 70;

Spermann A. (2016), *How can temporary work agencies provide more training?*, *IZA World of Labor*, 251, 2016, 2ss

Speziale V. (2008), *La riforma del contratto a termine dopo la legge n. 247/2007*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, fasc. n. 2;

Speziale V. (1998), *La struttura del contratto di prestazioni di lavoro temporaneo*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, II;

Stanworth C., Druker J. (2004), *Temporary Agency Labour in the UK*, in Burgess J., Connel J. (edited by), *International perspectives on Temporary Agency Work*, Routledge, p. 55;

Storey (2001), *HRM: a critical context*, London, Thomson Learning;

Thommes K., Weiland K. (2010), *Explanatory factors for firms use of temporary agency work in Germany* in *European management Journal*, n. 28, pp. 55-67;

Tiraboschi M. (2005), *Esternalizzazioni del lavoro e valorizzazione del capital umano: due modelli inconciliabili?*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, n. 2;

Tiraboschi M. (1999), *Lavoro Temporaneo e somministrazione di manodopera. Contributo alla studio della fattispecie, lavoro intermittente tramite agenzia*, Giappichelli;

Tiraboschi M. (2006), *Le esternalizzazioni dopo la riforma Biagi*, Giuffrè Editore, 2006;

Tiraboschi M. (2006), *Le riforme del mercato del lavoro dell'ultimo decennio: un processo di liberalizzazione?*, in *Rivista Italiana del diritto del lavoro*, n. 4;

Tomassetti P., *Riordino delle tipologie contrattuali e contrattazione collettiva*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, 2016, pp. 342 ss;

Veneziani B. (1993), *La flessibilità del lavoro e i suoi antidoti, Un'analisi comparata*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e delle Relazioni Industriali*, n. I;

Visser J., Hemerijck, A. C. (1997), *A "Dutch Miracle": Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherland*, Amsterdam University Press, Amsterdam;

Vivés F. C., *Sécuriser les intérimaires sans toucher au CDI ? Lacréation négociée du CDI intérimaire*, in *La Revue de l'Ires* 2016/1

Williamson O.E. (2008), *Outsourcing: Transaction Cost Economics and Supply Chain Management*, in *Journal of Supply Chain management*, Vol. 44, n. 2;

Williamson, O.E. (2000). *The new institutional economics: taking stock, looking ahead*, in *Journal of Economic Literature*, Vol. 38, n. 3, pp. 595-613;

Williamson, O.E. (1979). *Transaction cost economics: the governance of contractual relations*, in *Journal of Law and Economics*, 22, 1, pp. 112-123;

Wilthagen T, Rogowski (2002), *Legal Regulation of Transitional Labour Markets*, in Schmid G., Gazier B., *The Dynamics of full Employment: Social integration through Transitional Labour Markets*, Cheltenham, pp. 233-273;

Wilthagen T., Tros F. (2004), *The concept of 'flexicurity': a new approach to regulating employment and labour markets*, in *European Review of Labour and Research*, n. 2, 2004.

World Employment Confederation, *The future of work*, White Paper, 2016;

Wynn M. (2013), *Power, politics and precariousness: the regulation of Temporary Agency Work in the European Union*, in Fudge J., Strauss K., *Temporary Work, Agencies and Unfree Labour: Insecurity in the New World of Work*, London, Routledge;

Wright P. M., McMahan G. C. (1992), *Theoretical Perspective for Strategic Human Resource Management*, in *Journal of Management*, Vol. 18, n. 2, pp. 295-320.

Wright P. M., Snell S. A. (1991), *Toward an integrative view of strategic human resource management*, in *Human Resource Management Review*, n. 1, pp. 203-225.

Zappalà L. (2003), *Lavoro temporaneo e regime sanzionatorio: gli improbabili effetti del collegamento negoziale*, in *Giustizia Civile*, fasc. 9;

Zoppoli L. (2008), *Flessibilità del diritto del lavoro e accumulazione del capitale sociale*, in Santucci R., Bellini F., Quaranta M. (a cura di) *ICT e lavoro flessibile, modelli organizzativi, contrattazione collettiva e autonomia individuale*, Franco Angeli, 2008;