



LAVORO INTERINALE E FORMAZIONE

ANALISI DEL FENOMENO DEL LAVORO INTERINALE, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO AI FABBISOGNI FORMATIVI DEI LAVORATORI OCCUPATI ED OCCUPABILI E DELLE IMPRESE UTILIZZATRICI, E ALL'INDIVIDUAZIONE E SPERIMENTAZIONE DI MODELLI E PERCORSI DI QUALIFICAZIONE E RIQUALIFICAZIONE PROFESSIONALE

Dal lavoro interinale alla somministrazione: le innovazioni introdotte dalla Riforma Biagi[♦]

Dicembre 2004

[♦] A cura di Silvana Fabrizio (Irs).



ref.

STUDIO APS
Analisi PsicoSociologica



Indice

1. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI	5
2. DAL LAVORO INTERINALE ALLA SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO: IL NUOVO ASSETTO DEI RAPPORTI INTERPOSITORI	7
3. IL CONTRATTO DI SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO	11
3.1 LA SOMMINISTRAZIONE A TEMPO DETERMINATO	12
3.2 LA SOMMINISTRAZIONE A TEMPO INDETERMINATO.....	13
3.3 REQUISITI DI LEGITTIMITÀ	16
4. IL CONTRATTO DI LAVORO	20
4.1 TRATTAMENTO ECONOMICO E NORMATIVO	23
4.2 DIRITTI E TUTELE SINDACALI	25
5. RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO E RUOLO DEGLI OPERATORI PRIVATI	27
6. LE AGENZIE DI SOMMINISTRAZIONE	31
6.1 AUTORIZZAZIONE E ACCREDITAMENTO	32
6.2 REQUISITI GIURIDICI E FINANZIARI.....	39
6.2.1 <i>Competenze professionali e assetto organizzativo</i>	40
6.2.2 <i>Interconnessione con la borsa continua nazionale del lavoro</i>	42
6.3 MISURE DI INCENTIVAZIONE DEL RACCORDO PUBBLICO E PRIVATO	45
7. I FONDI PER LA FORMAZIONE E L'INTEGRAZIONE DEL REDDITO	55

1. CONSIDERAZIONI PRELIMINARI

La c.d. "Riforma Biagi"¹, entrata in vigore il 24 ottobre 2003, ridisegna gli aspetti organizzativi e contrattuali del nostro mercato del lavoro.

Sebbene i provvedimenti di attuazione della riforma siano ancora *in itinere* (in massima parte o stati emanati da pochi mesi o ancora in fase di emanazione) è, comunque, già possibile trarre dalla "impalcatura" normativa che sostiene la riforma alcune considerazioni sugli interventi operati e i possibili (più probabili) sviluppi.

Gli obiettivi che la riforma si pone sono ambiziosi:

- dotare il nostro mercato del lavoro di una serie di strumenti capaci di garantire trasparenza ed efficienza al mercato stesso;
- favorire l'inserimento/reinserimento delle persone in cerca di lavoro, rendendo più semplice ed immediato il contatto tra lavoratore ed impresa;
- rivedere gli istituti contrattuali di cui disponiamo anche introducendone di nuovi, per adeguare le regole "formali" alla realtà degli svariati rapporti di lavoro oggi in essere, e combattere il lavoro sommerso;
- aumentare le tutele di chi oggi è inserito in modo precario nel mercato del lavoro.

In molti suoi aspetti, soprattutto per quanto riguarda l'organizzazione del mercato del lavoro, se portata a compimento, questa riforma chiuderebbe idealmente un primo ciclo di riforme avviato in poco più di un quinquennio.

Il processo di decentramento amministrativo e istituzionale disegnato dalle leggi Bassanini, il conferimento alle Regioni e agli Enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro di cui al d.lgs. n. 469/1997, le modifiche introdotte all'art. 117 della Costituzione sul federalismo amministrativo, hanno rappresentato tappe importanti del processo di revisione dell'assetto organizzativo del mercato del lavoro.

¹ Il riferimento è alla legge 14 febbraio 2003, n.30 "Delega al governo in materia di occupazione e mercato del lavoro" e al decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276, "Attuazione delle deleghe in materia di occupazione e mercato del lavoro di cui alla legge 14 febbraio 2003".

Il Libro Bianco sul mercato del lavoro e i successivi provvedimenti legislativi che ne sono scaturiti si sono posti nella scia dell'opera di modernizzazione dei servizi per l'impiego, anche se questo ha significato "smantellare" il sistema del collocamento pubblico e aprire l'intermediazione ai soggetti privati.

L'introduzione di nuove misure di flessibilità, in primis il lavoro interinale e la revisione di alcuni istituti contrattuali realizzate dalla legge n.196/1997 (c.d. "Pacchetto Treu"), hanno aperto la strada alla ridefinizione di alcune tipologie contrattuali attualmente esistenti e alla proposizione di nuove.

In particolare, il "versante contrattuale" sta alimentando un vivace dibattito nel nostro Paese non soltanto tra gli addetti ai lavori ma anche tra gli imprenditori e gli stessi lavoratori, questi ultimi stretti fra una flessibilità quasi sempre subita e la consapevolezza che la strada per inserirsi o reinserirsi nel mondo del lavoro potrebbe passare sempre di più da tanti lavori, magari prestazioni occasionali o interinali o intermittenti.

La portata della riforma è tale che investe tutti gli attori del mercato del lavoro: lavoratori, imprese, organizzazioni sindacali e datoriali, enti locali, operatori pubblici (a partire dai Centri per l'Impiego) e privati del mercato del lavoro.

In questo scenario di riforma si colloca **la somministrazione di lavoro**.

L'importanza che il legislatore ha attribuito a quest'istituto emerge non solo sotto il profilo della tipologia contrattuale ma anche rispetto alle imprese abilitate a svolgerla.

Saranno, pertanto, analizzati sia gli aspetti contrattuali legati alla fornitura professionale di manodopera sia il nuovo ruolo di soggetti intermediari attribuito alle agenzie di somministrazione nel mercato del lavoro riformato.

2. DAL LAVORO INTERINALE ALLA SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO: IL NUOVO ASSETTO DEI RAPPORTI INTERPOSITORI

L'art.85, co.1, lett. c) e lett. f) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n.276 abroga per intero:

- la legge 23 ottobre 1960, n.1369, che disciplinava il divieto di interposizione di manodopera e vietava l'appalto di mere prestazioni di lavoro;
- la legge 24 giugno 1997, n.196 nelle parti (att.1-11) in cui introduceva e disciplinava il lavoro interinale.

Con questa operazione il legislatore ha cancellato l'assetto normativo preesistente, ha generalizzato l'intermediazione di lavoro e abbandonato le disposizioni fin qui previste sul lavoro interinale a favore della somministrazione.

Il preesistente assetto normativo si fondava sul principio generale del divieto di intermediazione illecita di manodopera posto dall'art.1 della legge n. 1369/1960, di cui la legge n.196/1997 costituiva secondo la dottrina e la giurisprudenza prevalente una speciale norma derogatoria.

La normativa di garanzia della legge n.1369/1960, sanzionando l'appalto di manodopera e ogni altra forma interpositoria, mirava a colpire qualunque situazione da cui potesse scaturire una possibile forma di sfruttamento della forza lavoro da parte dell'appaltatore o dell'intermediario.

Nel corso dei decenni il mutato contesto economico e produttivo aveva evidenziato la necessità di procedere ad un adeguamento di questa normativa, soprattutto nella parte in cui essa poneva una presunzione assoluta di illiceità dell'appalto, quando esso comportava l'impiego di macchine, attrezzature e capitali forniti dall'appaltante.

I moderni processi di esternalizzazione e segmentazione del processo produttivo avevano reso questa legge decisamente non in sintonia con le dinamiche

organizzative più evolute, che non vedono in queste forme necessariamente lo strumento per agire in frode ai lavoratori².

Della necessità di "mitigare" il divieto di cui alla legge del 1960 era consapevole anche la giurisprudenza che, pure nella permanenza della vigenza di quella disciplina, si era assestata in maniera da adeguare in qualche modo il dettato normativo alla mutata realtà produttiva.

Essa, una volta accertata l'insussistenza di profili di pericolosità sociale nell'attività di fornitura di manodopera (a seguito del rispetto da parte dell'appaltatore/fornitore degli standard retributivi collettivi, del versamento dei contributi previdenziali, ecc...), ha esitato sempre meno nel ricondurre l'effettiva attività di somministrazione di prestazione di lavoro all'appalto di servizi ex art.1655 cod. civ., così sottraendo l'operazione posta in essere dalle parti all'area di illecità sancita dall'oggi abrogato art.1 della legge n.1369/1960³.

Poiché non era possibile qualificare formalmente sotto il profilo dell'oggetto (perché consistente in mere prestazioni di lavoro e non già in elementi materiali dell'attività d'impresa) l'attività di fornitura di manodopera come appalto ai sensi dell'art.1655 cod.civ., la giurisprudenza ha valorizzato la natura di imprenditore "genuino" dell'appaltatore/ fornitore, che emergerebbe nell'organizzazione e soprattutto direzione delle prestazioni di lavoro, per ricondurre questa ipotesi "atipica" nella fattispecie tipica dell'appalto⁴.

A queste operazioni interpretative della giurisprudenza, che avevano salvato dal divieto della legge n.1369/1960 molte relazioni economiche non aventi scopi fraudolenti ma che avevano, di fatto, comportato un allargamento della fattispecie dell'appalto di servizi, ha posto fine il d.lgs.n.276/2003, che ha provveduto a codificare un nuovo tipo di contratto, la somministrazione di lavoro a tempo determinato e indeterminato (*c.d. staff leasing*).

² Sul fatto che un adeguamento della legge fosse diffusamente avvertito cfr. Liso, *Analisi dei punti critici del decreto legislativo 276/2003: spunti di riflessione*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" n.42/04.

³ Zappalà, *Verso un nuovo assetto dei rapporti interpositori. Prime riflessioni sulla "tipizzazione" del contratto di somministrazione di lavoro*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" n.28/04, 4 .

⁴ Sulla creazione di un "tipo giurisprudenziale " di appalto di mere prestazioni di lavoro si rinvia a Zappalà , *Verso un nuovo assetto dei rapporti interpositori*, cit.,8 ss.

La nuova disciplina si muove, senz'altro, nel solco di garantire maggiore trasparenza ai processi di esternalizzazione, quand'anche questi siano posti in essere al solo scopo di contenere i costi della forza lavoro.

Tuttavia, è innegabile che il legislatore abbia tentato per questa via di ridisegnare uno specifico apparato di tutele a favore di quei lavoratori che svolgono ancora nella gran parte dei casi la loro attività nella generica forma dell'appalto di servizi.

A fronte dell'estensione del ricorso alla somministrazione, il legislatore ha disposto un sistema di controllo e di tutela che passa dall'autorizzazione in capo al soggetto che svolge questa attività, alla parità di trattamento dei lavoratori interinali, al riconoscimento di una serie di diritti e tutele sindacali in capo ai lavoratori interinali e, non ultimo per importanza, il diritto alla formazione dei lavoratori interinali.

Quando la somministrazione di lavoro si svolge fuori dai limiti e dalle condizioni previste dalla legge, il lavoratore può chiedere, mediante ricorso al giudice, notificato anche solo al soggetto che ne ha utilizzato la prestazione, la costituzione di un rapporto di lavoro alle dipendenze di quest'ultimo con effetto dall'inizio della somministrazione (art. 27, co.1 del d.lgs.n.276/03).

Deve, in ogni caso, ritenersi che, al di fuori delle ipotesi di somministrazione lecita e appalto lecito, permane un'area di illecità dell'interposizione nonostante l'abrogazione della L.n.1369/1960⁵.

Essa è riscontrabile nel procedimento autorizzatorio cui è assoggettato il somministratore nonché nell'insieme di quelle norme che costituiscono l'apparato sanzionatorio della somministrazione di cui agli artt.18, 27 e 28 del d.lgs. n.276/2003.

Nell'ottica di ridurre i potenziali rischi di conflittualità residua in un'area di prevedibile espansione⁶, che potrebbero lasciare spazio a comportamenti illeciti, deve leggersi anche l'intervento legislativo di cui all'art.29 del d.lgs. n. 276/2003, volto a distinguere l'appalto di manodopera genuino dalla somministrazione nonché il disposto del successivo art.84 in materia di certificazione dei contratti e di adozione da parte del Ministero del Lavoro di codici di buone pratiche e indici presuntivi in materia di interposizione illecita e appalto genuino.

⁵ Sul punto Rausei, *Dall'interposizione di manodopera alla somministrazione di lavoro*, in *Diritto e pratica del lavoro*, n. 10/2004.

⁶ Ghera, *Diritto del lavoro, Appendice di aggiornamento al 31 dicembre 2003*, Bari, Cacucci, 2004.

Per quanto riguarda, infine, le disposizioni sull'interinale contenute nella legge 24 giugno 1997, n.196, il legislatore ha ritenuto di procedere alla definizione di un disegno normativo unitario della fornitura temporanea di lavoro e della fornitura continuativa o a tempo indeterminato. In questa prospettiva, volta ad incardinare lo *staff leasing* sul terreno consolidato del lavoro interinale, la disciplina di cui alla legge 24 giugno 1997, n.196 è alla fine risultata incompatibile, seppure solo indirettamente, con l'impianto unitario della somministrazione di lavoro⁷.

Pertanto, nonostante la nuova disciplina ricalchi, come vedremo, per molti aspetti il disposto di cui alla legge n.196/1997, il legislatore ha proceduto alla abrogazione delle precedenti norme sul lavoro interinale.

⁷ E' quanto rileva Tiraboschi, *Somministrazione, appalto di servizi, distacco*, in Tiraboschi (a cura di) *La Riforma Biagi, i supplementi di Guida al Lavoro*, 2003, n.4, 69.

3. IL CONTRATTO DI SOMMINISTRAZIONE DI LAVORO

Il d.lgs. n.276/2003, che disciplina l'istituto, definisce la somministrazione di lavoro come "fornitura professionale di manodopera a tempo indeterminato o a termine, ai sensi dell'art.20" (art.2,co.1, lett.a).

Essa consiste nella messa a disposizione di lavoratori, assunti da un imprenditore detto somministratore (agenzia di somministrazione), ad un altro imprenditore (impresa utilizzatrice) che utilizzerà le prestazioni lavorative, integrandole nella propria organizzazione produttiva.

I lavoratori somministrati per tutta la durata della somministrazione svolgono la propria attività nell'interesse nonché sotto la direzione e controllo dell'utilizzatore (art.20,co.2).

Dal punto di vista dei rapporti che si instaurano, la somministrazione ripropone lo schema triangolare della precedente disciplina del lavoro interinale, da cui discendevano due distinti rapporti contrattuali: un contratto di somministrazione di lavoro, a regolare i rapporti tra l'agenzia di somministrazione e l'impresa utilizzatrice ed un contratto di lavoro, a disciplinare i rapporti tra agenzia di somministrazione e lavoratori.

Il contratto di somministrazione di lavoro è un contratto di natura commerciale, che vincola l'agenzia di somministrazione a mettere a disposizione le prestazioni lavorative a favore dell'impresa utilizzatrice dietro il pagamento di un corrispettivo economico, mentre invece i lavoratori sono vincolati all'agenzia in esecuzione di un normale contratto di lavoro subordinato a tempo determinato o indeterminato (art.22).

Nessun vincolo negoziale diretto intercorre tra l'impresa utilizzatrice e i lavoratori, perché questi ultimi sono a tutti gli effetti dipendenti dell'agenzia di somministrazione anche se sarà un soggetto terzo, l'impresa utilizzatrice, a beneficiare delle loro prestazioni lavorative.

L'eventuale vantaggio che l'impresa utilizzatrice trae dalla somministrazione è racchiuso nel fatto che essa non è formalmente il datore di lavoro dei lavoratori somministrati e quindi non è titolare dei relativi contratti di lavoro.

Pertanto, qualora le esigenze aziendali lo richiedessero, l'impresa potrà scegliere tra un ventaglio di soluzioni contrattuali, a costi differenziati, tra cui la

somministrazione, quella che soddisfa meglio le sue necessità sia di tipo contingente che ordinario.

3.1 La somministrazione a tempo determinato

Nel disegnare questa specifica tipologia contrattuale il legislatore abbandona i principi della "temporaneità" e della "flessibilità contrattata", che sono alla base del lavoro interinale di cui alla l.n.196/1997, a favore di un modello incentrato su clausole generali riferite *"a ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, anche se riferibili all'ordinaria attività dell'utilizzatore"* (art.20, co.4).

In questa scelta si ritrova la *vision* e la tecnica legislativa che sono state alla base della revisione del contratto a termine ad opera del d.lgs. n. 368/2001.

L'utilizzo di clausole generali ed aperte consente un utilizzo più flessibile del contratto che viene incontro alle molteplici esigenze rientranti nella sfera tecnico-produttiva o organizzativo-sostitutiva dell'utilizzatore.

La formula di cui sopra, riproduce in parte quella utilizzata per il contratto a termine ma se ne differenzia laddove si riferisce *"all'ordinaria attività dell'utilizzatore"*.

La presenza di questo inciso evita che possano manifestarsi, come è avvenuto per il contratto a termine, incertezze interpretative sulla temporaneità o meno delle causali che legittimerebbero il ricorso al contratto di somministrazione a tempo determinato.

Le esigenze (*"ragioni"*) per cui l'imprenditore ricorre alla somministrazione possono essere anche stabili e continuative (in quanto "ordinarie") ciò che invece deve necessariamente avere una durata limitata nel tempo è il contratto di somministrazione cui egli ricorre quale soluzione organizzativa prescelta⁸.

Tali ragioni, specificate in via preventiva dall'imprenditore nel contratto stipulato, devono, comunque, rispondere a requisiti di oggettività. Pertanto, devono essere verificabili al fine di non dar luogo a comportamenti illeciti.

Tuttavia, il controllo giudiziale di valutazione delle ragioni che consentono la somministrazione (anche a tempo indeterminato) "è limitato esclusivamente, in

⁸ Sul punto Pinto, *Lavoro e nuove regole. Dal Libro Bianco al decreto legislativo 276/2003*, collana Formazione ISF, Roma, Ediesse, 2004, pag.54.

conformità ai principi generali dell'ordinamento, all'accertamento dell'esistenza delle ragioni che la giustificano e non può essere esteso fino al punto di sindacare nel merito valutazioni e scelte tecniche, organizzative o produttive che spettano all'utilizzatore" (art.27, co.3).

In questo mutato quadro il ruolo attribuito dalla precedente disciplina sul lavoro interinale alla contrattazione collettiva non poteva rimanere lo stesso.

Da un modello, quello della l.n. 196/1997, in cui la contrattazione collettiva è una fonte abilitata dalla legge ad individuare, integrando le due ipotesi legali, i casi di legittima conclusione del contratto di fornitura si passa ad un modello in cui ad essa è riservata esclusivamente la facoltà di introdurre limiti quantitativi di utilizzazione nel rispetto delle numerose esenzioni stabilite dall'art.10 del d.lgs. n.368/2001 in materia di limiti quantitativi del contratto a termine, espressamente richiamato.

3.2 La somministrazione a tempo indeterminato

Completamente nuova è, invece, la definizione dell'altra tipologia di somministrazione, quella a tempo indeterminato.

Nella vigenza della l.n.196/1997 il contratto di fornitura di prestazioni di lavoro temporaneo era, infatti, solo a termine, mentre il contratto di lavoro poteva essere stipulato sia a tempo determinato sia a tempo indeterminato.

Le attività o i servizi per cui è possibile ricorrere alla somministrazione a tempo indeterminato sono tassativamente indicati dall'art.20, co.3⁹.

⁹ La norma individua varie tipologie di servizi, quali quelli di consulenza e assistenza informatica; di pulizia, custodia e portineria; di trasporto di persone, macchinari e merci; di gestione di biblioteche, parchi, musei, archivi, magazzini, nonché servizi di economato; di consulenza direzionale, assistenza alla certificazione, programmazione delle risorse, sviluppo organizzativo e cambiamento, gestione del personale, ricerca e selezione del personale, di marketing, analisi di mercato, organizzazione della funzione commerciale; di gestione di call-center.

Vengono individuate anche una serie di attività relative alle costruzioni edilizie all'interno degli stabilimenti, alle installazioni o smontaggio di impianti e macchinari, a particolari attività produttive con specifico riferimento all'edilizia e alla cantieristica navale, le quali richiedono più fasi successive di lavorazione, l'impiego di manodopera diversa per specializzazione da quella normalmente impiegata nell'impresa.

Rientra tra le attività previste anche l'avvio di nuove iniziative imprenditoriali nelle aree Obiettivo 1 di cui al regolamento (Ce) n.1260/1999 del Consiglio, del 21 giugno 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali.

Ulteriori ipotesi possono essere previste dai contratti collettivi di lavoro nazionali o territoriali stipulati da associazioni di prestatori e datori di lavoro comparativamente più rappresentative.

Molte delle ipotesi previste dall'attuale disciplina ricalcano una serie di attività già considerate agli artt. 3 e 5, dalla l. n. 1369/1960 e che oggi vengono ancora acquisite dall'impresa attraverso contratti di appalto di servizi.

Per quanto riguarda i lavoratori è indubbio che la somministrazione a tempo indeterminato offra un innalzamento delle tutele dei lavoratori rispetto agli attuali appalti di servizi privi di significativa regolazione¹⁰.

Lo staff leasing è da preferire non solo rispetto all'appalto ma anche rispetto ad altri contratti flessibili, come il lavoro a progetto, in quanto prevede l'assunzione a tempo indeterminato dei lavoratori e un trattamento economico e normativo che per i periodi lavorati non può essere inferiore a quello dei dipendenti di pari livello inseriti stabilmente nell'impresa utilizzatrice.

Inoltre, per i periodi nei quali, come vedremo, il lavoratore rimane in attesa di assegnazione, egli ha diritto ad un'indennità mensile di disponibilità.

E', viceversa, sul versante dell'impresa che lo *staff leasing* rischia di subire la concorrenza di quello stesso contratto di appalto di servizi che la riforma intendeva drasticamente ridimensionare proprio con l'introduzione di questa tipologia di somministrazione.

I ragionamenti che potrebbero lasciare spazio ad un maggior "appeal" dell'appalto e vanificare gli sforzi legislativi riguardo ad un assetto trasparente del mercato del lavoro, che offra maggiori garanzie al lavoratore, sono almeno tre.

Il primo è legato alla diversa funzione dei due contratti. Con l'appalto l'impresa acquisisce un servizio mentre con la somministrazione a tempo indeterminato essa si limiterebbe ad esternalizzare *la gestione amministrativa del solo personale*¹¹ (i contratti di lavoro in capo all'agenzia di somministrazione) relativo ad un determinato servizio, del quale dovrebbe mantenere, comunque, la responsabilità (poiché con la somministrazione l'impresa ottiene dall'agenzia la "messa a

¹⁰ E' quanto rileva Tiraboschi, *Somministrazione, appalto di servizi, distacco*, in Tiraboschi (a cura di) *La Riforma Biagi, i supplementi di Guida al Lavoro*, 2003, n.4, 68.

¹¹ Liso, *Analisi dei punti critici del decreto legislativo 276/2003: spunti di riflessione*, cit., 25.

disposizione" di lavoratori, che si inseriscono nella sua organizzazione, sotto il suo potere direttivo e di controllo).

Il secondo e il terzo ragionamento sono riferiti alla nuova nozione di appalto introdotta all'art.29 dal d.lgs. n.276/2003.

Mentre ai sensi dell'art.29, co.2 l'appaltante è obbligato in solido con l'appaltatore a corrispondere ai lavoratori di quest'ultimo i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali previsti *"entro il limite di un anno dalla cessazione dell'appalto"*, salvo diverse previsioni dei contratti collettivi di lavoro, nella somministrazione il regime della solidarietà è illimitato.

Così pure, mentre nell'appalto, il principio della parità di trattamento economico e normativo tra i dipendenti dell'appaltante e dell'appaltatore, già eroso dalle molte eccezioni ammesse dalla l.n.1369/1960, è stato del tutto eliminato dall'abrogazione della legge del 1960, nella somministrazione è stato riproposto e "generalizzato" per tutti i contratti di lavoro stipulati dall'agenzia di somministrazione sia a tempo determinato che indeterminato con i propri dipendenti.

La conclusione è che la somministrazione potrebbe costare all'impresa più dell'appalto per il maggior costo dei servizi offerti dall'agenzia di somministrazione (che devono coprire non solo la messa a disposizione e adempimento degli obblighi contrattuali ma anche la ricerca e selezione del lavoratore, ossia i costi di intermediazione).

In attesa che le prime agenzie vengano abilitate allo *staff leasing*, e concretamente operino, possiamo solo supporre dai ragionamenti esposti che l'istituto possa avere una maggiore espansione per la ricerca di profili professionali medio alti.

Mentre, infatti, per la messa a disposizione di personale altamente specializzato la qualità dei servizi offerti con la somministrazione può indurre l'impresa a preferire questa tipologia contrattuale all'appalto, sembra più difficile per quanto auspicabile, che l'impresa vi ricorra per l'esternalizzazione di attività a basso contenuto professionale.

Da ultimo si segnala il diverso comportamento che il legislatore ha adottato circa la possibilità di concedere alle agenzie di somministrazione di "fidelizzare" i propri dipendenti.

Proprio per invogliare le agenzie ad occuparsi di *staff leasing*, è stato disposto che la nullità delle clausole dirette *"a limitare, anche indirettamente, la facoltà dell'impresa utilizzatrice di assumere il lavoratore al termine del contratto di*

somministrazione" (art.23, co.8) valga solo per la somministrazione a tempo determinato.

Questa disposizione di *favor* nei confronti dello *staff leasing* permetterebbe alle agenzie di somministrazione autorizzate, di assumere a tempo indeterminato una parte dei loro dipendenti e a formarla, senza correre il rischio di vedersi portar via i lavoratori più abili e specializzati dalle imprese utilizzatrici.

3.3 Requisiti di legittimità

Il rapporto di somministrazione si instaura con la sottoscrizione di un contratto di natura commerciale.

Parti del contratto sono il somministratore (agenzia di somministrazione) e l'impresa utilizzatrice.

Al somministratore il legislatore, analogamente a quanto in precedenza disposto per il lavoro interinale, richiede particolari requisiti soggettivi per esercitare l'attività.

I soggetti che intendono esercitare l'attività di somministrazione devono essere autorizzati, possedere una serie di requisiti giuridici e finanziari ed essere iscritti ad un apposito Albo nazionale, come si dirà in seguito (par.6).

Nessuna particolare preclusione è prevista per l'accesso alla somministrazione da parte dell'impresa utilizzatrice.

Unica eccezione è la Pubblica Amministrazione. Il divieto generale di cui all'art.1. co.2, del d.lgs. n.276/2003 esclude dall'applicazione della riforma le P.A. e il loro personale.

Tuttavia, il riferimento contenuto nell'art.86, co.9 dello stesso decreto, ne consente l'applicazione solo per quanto concerne la somministrazione a tempo determinato, seppur come eccezione che mira a far salvo *il regime quo ante*¹².

Questo a fronte dell'abrogazione della disciplina dell'interinale e in attesa di una successiva armonizzazione della riforma Biagi con la disciplina del lavoro alle dipendenze della P.A..

Pertanto, è precluso alla Pubblica Amministrazione soltanto il ricorso allo *staff leasing*.

¹² Tiraboschi, Somministrazione, appalto di servizi, distacco, cit., 2003, n.4, 67.

Il ricorso alla somministrazione è ammesso in tutti i settori produttivi, anche in agricoltura e in edilizia, settori che la precedente disciplina dell'interinale ammetteva solo *"in via sperimentale previa intesa tra le organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale"* (art.1,co.3, l. n. 196/1997)).

Per quanto riguarda le ipotesi in cui è vietata la stipulazione di un contratto di somministrazione, viene riproposta in gran parte la casistica della disciplina previgente:

- mancata valutazione dei rischi per la salute e la sicurezza dei lavoratori da parte dell'impresa utilizzatrice;
- sostituzione di lavoratori in sciopero;
- sostituzione di lavoratori, adibiti alle mansioni cui si riferisce la fornitura, per i quali sia operante una sospensione dei rapporti di lavoro o una riduzione dell'orario con diritto al trattamento di integrazione salariale;
- sostituzione di lavoratori presso unità produttive nelle quali, nei 6 mesi precedenti (12 mesi nell'analogo disposto della l. n. 196/1997) si è proceduto a licenziamenti collettivi di lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce la fornitura.

Riguardo alla sostituzione di lavoratori in situazioni di crisi dell'unità produttiva è stata prevista la possibilità, non contemplata nella l. n.196/1997, di stipulazione di *accordi sindacali* che possono rimuovere il divieto.

Come è stato osservato¹³, il fatto che si parli di accordi sindacali nell'ambito di un contesto regolativo che richiama le procedure di cui agli artt. 4 e 24 della l.n.223/1991 porta a ritenere che tale deroga si riferisca agli *accordi gestionali*, previsti e disciplinati dagli artt. 4 e 24, e sottoscritti dai soggetti collettivi richiamati da questi stessi articoli.

Non è stata, invece, riproposta tra le ipotesi contemplate il divieto di fornitura di manodopera per lo svolgimento di attività lavorative pericolose.

Il contratto di somministrazione di manodopera va stipulato in forma scritta. La forma scritta e una serie di elementi ritenuti essenziali sono richiesti a pena di nullità del contratto: gli estremi dell'autorizzazione rilasciata al somministratore, il

numero dei lavoratori da somministrare, i casi e le ragioni di carattere tecnico, produttivo, organizzativo o sostitutivo, la presenza di eventuali rischi per l'integrità e la salute del lavoratore, la data di inizio e la durata prevista del contratto di somministrazione.

Nell'ipotesi di contratto nullo i lavoratori somministrati sono considerati a tutti gli effetti alle dipendenze dell'impresa utilizzatrice (art.21, co.4).

Altri elementi che non incidono sulla validità del contratto ma la cui mancata indicazione fa scattare una sanzione amministrativa pecuniaria (art.18, co.3) nei confronti di entrambe le parti sono: le mansioni alle quali saranno adibiti i lavoratori e il loro inquadramento, il luogo, l'orario di lavoro e il trattamento economico e normativo.

A questi elementi si aggiungono una serie di atti d'impegno, parimenti sanzionati (art.18, co.3), di ciascuna delle parti a tutela del diritto alla remunerazione e alla parità di trattamento del lavoratore somministrato:

- obbligo del somministratore di corrispondere al lavoratore il trattamento economico pattuito e i relativi contributi previdenziali;
- obbligo dell'utilizzatore di rimborsare al somministratore gli oneri retributivi e previdenziali sostenuti in favore dei lavoratori;
- obbligo dell'utilizzatore di comunicare al somministratore i trattamenti retributivi applicabili ai lavoratori comparabili;
- obbligo dell'utilizzatore, in caso di inadempimento del somministratore, di corrispondere ai lavoratori il trattamento economico e il versamento dei contributi previdenziali, salvo il diritto di rivalsa verso il somministratore.

Tutti gli elementi sopra citati e gli atti d'impegno, nonché la data di inizio e la durata prevedibile dell'attività lavorativa presso l'utilizzatore, sono informazioni che devono essere comunicate per iscritto al lavoratore da parte del somministratore all'atto della stipulazione del contratto oppure all'atto di invio presso l'utilizzatore.

A fronte degli obblighi sopra citati, il legislatore ha previsto una serie di norme volte a favorire l'impresa utilizzatrice e l'agenzia di somministrazione.

¹³ Chieco, *Somministrazione, comando, appalto*, in WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona" n.26/2004, 23 ss.

In particolare, i lavoratori impiegati con contratto di somministrazione da parte dell'impresa utilizzatrice non sono computati nel suo organico ai fini dell'applicazione di normative di legge o di contratto collettivo, ad eccezione di quelle relative alle materie dell'igiene e della sicurezza sul lavoro.

Riguardo alla normativa sulle assunzioni obbligatorie il legislatore ne esclude l'applicabilità in capo alle agenzie di somministrazione.

A queste ultime è inapplicabile anche il disposto di cui all'art.4-bis, co.3, d.lgs. n.181/2000, che attribuisce alle regioni la facoltà di riservare una quota di assunzioni effettuate dai datori di lavoro privati e dagli enti pubblici economici a particolari categorie di lavoratori a rischio di esclusione sociale.

4. IL CONTRATTO DI LAVORO

Per quanto riguarda la regolamentazione dei rapporti tra somministratore e lavoratore, a differenza della precedente disciplina sul lavoro interinale, che prevedeva un contratto per prestazioni di lavoro temporaneo, il legislatore non definisce un apposito contratto.

Il disposto di cui all'art.22, commi 1 e 2, si limita ad assoggettare tali rapporti a regole diverse, costruendo una articolazione del rinvio ad altre norme, che si differenziano a seconda della tipologia di somministrazione.

In caso di somministrazione a tempo indeterminato i rapporti di lavoro tra somministratore e prestatori di lavoro sono soggetti alla disciplina generale dei rapporti di lavoro di cui al codice civile e alle leggi speciali.

In caso di somministrazione a tempo determinato il rapporto di lavoro tra somministratore e prestatori di lavoro è soggetto alla disciplina del contratto a termine per quanto compatibile.

Nel rinvio alle regole del contratto a termine, il legislatore esclude esplicitamente le disposizioni contenute all'art.5, commi 3 e 4 del d.lgs. n.368/2001¹⁴, perché manifestamente incompatibili con l'impianto della riforma volto a rendere più agevole da parte dell'impresa il ricorso a tipologie contrattuali flessibili.

La proroga è ammessa, per atto scritto e con il consenso del lavoratore, ma nei casi e per la durata prevista dal contratto collettivo nazionale applicato dal somministratore¹⁵.

¹⁴ Art.5, co.3 dispone che, "qualora il lavoratore venga riassunto a termine, entro un periodo di 10 giorni dalla data di scadenza di un contratto di durata fino a sei mesi, ovvero venti giorni dalla data di scadenza di un contratto di durata superiore a sei mesi, il secondo contratto si considera a tempo indeterminato" dalla data di stipulazione del primo contratto.

Il successivo co.4 prevede che "quando si tratta di due assunzioni successive a termine, intendendosi per tali quelle effettuate senza alcuna soluzione di continuità, il rapporto di lavoro si considera a tempo indeterminato dalla data di stipulazione del primo contratto".

¹⁵ In attesa di una specifica regolamentazione, si rammenta che il Ccnl di riferimento è quello in vigore dal 1 settembre 2002, con validità quadriennale stipulato nella vigenza della l.n.196/97 e prevede la possibilità di prorogare il contratto per un massimo di 4 volte (nel contratto a termine è possibile per una sola volta) e per una durata complessiva non superiore a 24 mesi.

Da queste disposizioni discende che, mentre nello *staff leasing* sono ammesse assunzioni con qualunque tipologia di contratti di lavoro subordinato, altrettanto non vale per la somministrazione a tempo determinato, che dovrebbe essere eseguita da lavoratori assunti solo con contratto a tempo determinato¹⁶, anche a part-time.

Un aspetto rilevante è l'attribuzione dei poteri direttivi, di controllo e disciplinari nei confronti del lavoratore.

Riguardo all'assetto di questi poteri essi sono ripartiti tra l'utilizzatore e il somministratore: al primo il potere di direzione e controllo sull'attività svolta dal lavoratore, al secondo il potere disciplinare.

Questa ripartizione tiene conto del rapporto triangolare in cui si articola la somministrazione. Poiché la prestazione di lavoro si svolge presso l'utilizzatore e si inserisce nel suo contesto organizzativo e produttivo, a costui sono riconosciuti poteri direttivi e di controllo sull'attività svolta.

Viceversa, l'esercizio del potere disciplinare spetta al somministratore in quanto datore di lavoro.

L'utilizzatore deve, comunque, raccordarsi con l'agenzia di somministrazione, poiché il primo ha l'onere di comunicare al secondo "gli elementi che formeranno oggetto della contestazione" disciplinare (art.23, co.7).

L'agenzia di somministrazione, non appena viene a conoscenza degli elementi necessari per la formalizzazione dell'addebito, deve provvedere tempestivamente alla contestazione, secondo le procedure previste dall'art.7 dello Statuto dei lavoratori.

La regolazione dei rapporti tra agenzia di somministrazione e lavoratore ricalca per molti aspetti, quanto precedentemente disciplinato nella vigenza della l.n.196/1997.

Tra questi, il principio di parità di trattamento e la responsabilità solidale, il diritto alle erogazioni economiche correlate ai risultati, gli obblighi in capo al somministratore e l'utilizzatore sulla sicurezza, l'obbligo per il somministratore di

¹⁶ E' quanto sostenuto da Tiraboschi, cit., 2003, 73. *Contra* Chieco, cit., 2004, 37, per il quale il somministratore a termine (al pari di quello a tempo indeterminato) può assumere anche con contratto di lavoro a tempo indeterminato, analogamente a quanto finora previsto dalla l.n.196/97, in applicazione della disciplina dell'art.22, co.3, che detta regole in tema di periodi di inattività e di relativa indennità di

versare ad un fondo bilaterale destinato a finanziare iniziative per i lavoratori assunti dall'agenzia - a tempo determinato e indeterminato – un contributo pari al 4 per cento della retribuzione ad essi corrisposta.

Rispetto al passato sono state inserite alcune norme sintomatiche del cambiamento di "mentalità" che accompagna il passaggio dal precedente lavoro interinale alla somministrazione, cambiamento reso possibile dall'utilizzo del contratto in questo quinquennio da parte delle imprese e dal radicamento sul territorio delle agenzie interinali.

Una di queste riguarda il disposto relativo alla nullità delle clausole dirette a limitare, anche indirettamente, la facoltà dell'utilizzatore di assumere il lavoratore al termine del contratto di somministrazione (art.23, co.8).

Viene ora ammessa la possibilità che, in deroga a quanto sopra esposto, le parti possano accordarsi per disapplicare tali clausole di nullità a fronte della corresponsione al lavoratore di una adeguata indennità, secondo quanto stabilito dal CCNL del somministratore (art.23, co.9).

Si tratta anche in questo caso, come per la somministrazione a tempo indeterminato, di lasciare spazio ad operazioni di "fidelizzazione" del lavoratore da parte dell'agenzia di somministrazione.

Tuttavia, il dato letterale sembra avallare due ipotesi ben distinte attraverso le quali raggiungere il risultato atteso.

Nella somministrazione a tempo indeterminato, come abbiamo in precedenza rilevato, è il contratto di somministrazione che, nel regolare gli obblighi reciproci tra somministratore e utilizzatore, può prevedere la possibilità che l'utilizzatore si vincoli a non assumere il lavoratore (questo a causa del mancato richiamo a questa specifica tipologia contrattuale da parte dell'art. 23, co.8).

Nella somministrazione a tempo determinato, viceversa, la disposizione dell'art.23, co. 9 pone il superamento del vincolo e la relativa indennità, nella sfera dei rapporti contrattuali tra somministratore e lavoratore, tanto da avvicinare questa ipotesi al patto di non concorrenza di cui all'art. 2125 cod. civ., anche se a differenza di

disponibilità senza che sia specificato l'ambito di applicazione in rapporto alle due tipologie di somministrazione.

questo, la limitazione è mirata ad un soggetto preciso e determinato (l'utilizzatore)¹⁷.

Un'altra disposizione innovativa è quella contenuta dall'art.11 del decreto, che, nel riproporre come nell'interinale il divieto per le agenzie autorizzate o accreditate (tra cui rientrano le agenzie di somministrazione) di percepire sotto qualsiasi forma, diretta o indiretta, compensi dal lavoratore assunto, apre alla possibilità che la contrattazione collettiva possa, viceversa, prevedere per specifiche categorie di lavoratori altamente professionalizzati e per specifici servizi offerti al lavoratore, il diritto ad un compenso per l'attività di intermediazione o somministrazione svolta nonché per il servizio reso.

Infine, si segnala un'altra disposizione, i cui contorni sono tutti da approfondire (vedi par.7), contenuta nell'art. 22, co.4 del decreto, la quale prevede che, nel caso di fine lavori connessi alla somministrazione a tempo indeterminato, non trovano applicazione le disposizioni di all'art.4 della l.n.223/1991 in materia di mobilità.

La cessazione della fornitura di prestazioni lavorative connessa ad una somministrazione a tempo indeterminato viene ricondotta nell'alveo della disciplina sui licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo di cui alla l. n. 604/1966.

Ai lavoratori assunti con contratto di somministrazione a tempo indeterminato, interessati dalla fine della commessa, sono applicabili le tutele previste dall'art.12, tra cui l'ipotesi di ricorso a forme di integrazione del reddito.

4.1 Trattamento economico e normativo

Per quanto riguarda il trattamento economico e normativo la riforma Biagi conferma le disposizioni previste dalla precedente disciplina dell'interinale e dispone che i lavoratori hanno diritto ad un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte.

Questo principio di parità di trattamento, che ricalca le scelte adottate dal legislatore comunitario, e che trova il suo fondamento nel promuovere un modello di concorrenza tra le imprese che si basi su fattori competitivi diversi da quelli

¹⁷ Sui punti in comune con il patto di non concorrenza Chieco, cit., 2004, 43.

concernenti il trattamento economico e normativo dei lavoratori¹⁸, prevede un'eccezione.

L'eccezione, come approfondiremo successivamente (vedi par.6.3), fa riferimento ai contratti di somministrazione conclusi da soggetti privati autorizzati nell'ambito di misure di incentivazione del raccordo pubblico e privato previste dall'art.13 del decreto, volte a favorire l'inserimento di lavoratori svantaggiati, in concorso con regioni, province ed enti locali.

Dal punto di vista operativo, la comparabilità tra i lavoratori non assicura al lavoratore temporaneo sempre la stessa retribuzione per lo svolgimento delle stesse mansioni.

A differenza dei lavoratori inseriti stabilmente nell'impresa, la retribuzione del lavoratore somministrato può variare, qualora, transitando da un contratto di somministrazione all'altro, le imprese utilizzatrici, presso cui egli viene chiamato a svolgere la prestazione lavorativa, appartengano a settori merceologici e, quindi, a comparti contrattuali diversi.

Non dimentichiamo, infatti, che la retribuzione corrisposta al lavoratore dall'agenzia è riferita ai parametri retributivi del contratto collettivo applicato dall'impresa utilizzatrice.

E alle modalità e ai criteri dei contratti collettivi applicati dall'utilizzatore deve farsi riferimento anche per la determinazione e corresponsione della erogazione economica di quella parte di salario legata alla realizzazione di programmi o al raggiungimento di risultato.

Aspetti di criticità sono legati alla quantificazione (e alla effettiva corresponsione economica) dell'apporto di un lavoratore somministrato, allorché il contratto di lavoro sia stato stipulato per un periodo temporale brevissimo, a fronte di valutazioni che presuppongono lo svolgimento della prestazione in un arco temporale di una certa lunghezza.

Qualora un lavoratore venga assunto con contratto a tempo indeterminato deve essere stabilita nel contratto la misura dell'indennità mensile di disponibilità, frazionabile in quote orarie, che gli verrebbe corrisposta nei periodi non lavorati in cui rimane in attesa di assegnazione.

¹⁸ Chieco, cit., 2004, 49.

Tale misura è stabilita dal Ccnl applicabile al somministratore e, comunque, non può essere inferiore alla misura prevista con decreto del Ministro del Lavoro, che viene periodicamente aggiornata¹⁹.

L'indennità di disponibilità è ridotta in proporzione, qualora il prestatore venga adibito a tempo parziale anche presso lo stesso somministratore.

L'indennità di disponibilità è esclusa dal computo di ogni istituto di legge o di contratto collettivo.

Al contratto collettivo stipulato con le agenzie somministratrici viene demandata anche la disciplina di una serie di tutele del lavoratore (malattia, infortunio) e il relativo trattamento economico²⁰.

I lavoratori dipendenti dal somministratore hanno, altresì, diritto di fruire di tutti i diritti sociali ed assistenziali di cui godono i dipendenti dell'impresa utilizzatrice addetti alla stessa unità produttiva, ad esclusione di quelli il cui godimento sia condizionato alla iscrizione ad associazioni o società cooperative o al conseguimento di una determinata anzianità di servizio.

Come detto in precedenza, l'utilizzatore è obbligato in solido con il somministratore a corrispondere ai lavoratori i trattamenti retributivi e i contributi previdenziali.

4.2 Diritti e tutele sindacali

Ai lavoratori dipendenti dell'agenzia di somministrazione si applicano i diritti sindacali previsti dallo Statuto dei lavoratori. Alcune specificità riguardo alla fruizione di questi diritti sono legate al fatto che essi svolgono la propria prestazione lavorativa inseriti nell'organizzazione di un soggetto terzo.

¹⁹ Il Decreto Ministeriale 10 marzo 2004 ha aggiornato la misura dell'indennità di disponibilità per i lavoratori delle agenzie di somministrazione. Essa non può essere inferiore a 350,00 euro mensili.

²⁰ Il contratto collettivo ancora in vigore stabilisce, ad esempio, la tutela spettante ai lavoratori temporanei in caso di malattia, indicando quali sono gli obblighi del lavoratore, il trattamento economico che gli spetta ed il periodo di compimento. Analogamente il Ccnl determina il trattamento economico spettante in caso di infortunio, la cui disciplina è integrata da un accordo intervenuto tra le parti, che prevede la corresponsione di una indennità economica, limitata nel tempo, che interviene in caso di invalidità da infortunio che prosegua oltre la cessazione della missione e in caso di altri eventi previsti dall'accordo stesso.

Per tutta la durata del contratto, questi lavoratori hanno diritto di esercitare presso l'impresa utilizzatrice i diritti di libertà ed attività sindacale, nonché a partecipare alle assemblee del personale dipendente delle aziende utilizzatrici.

Uno speciale diritto è loro riconosciuto, ossia quello di potersi riunire, per la trattazione di problemi di ordine sindacale, dentro le sedi dell'agenzia di somministrazione o presso locali idonei messi a loro disposizione a tale scopo, quando le loro prestazioni sono svolte presso imprese utilizzatrici diverse.

A tutela dei diritti collettivi dei lavoratori, l'impresa utilizzatrice deve informare preventivamente, o in presenza di motivate ragioni entro i 5 giorni successivi, la rappresentanza sindacale unitaria (o, in mancanza le associazioni sindacali territoriali aderenti alle associazioni firmatarie del Ccnl) circa le ragioni del ricorso alla somministrazione e il numero dei lavoratori coinvolti.

Nell'alveo delle garanzie collettive è riconducibile anche il disposto che prevede l'obbligo annuale di comunicazione in capo all'agenzia utilizzatrice, anche per il tramite della associazione cui essa aderisce o conferisce mandato, alla RSU ovvero alle associazioni sindacali territoriali circa:

- il numero dei contratti stipulati e i motivi che li hanno determinati;
- la durata dei contratti;
- il numero e le qualifiche dei lavoratori somministrati.

Dal punto di vista della tutela dei diritti, anche sindacali, la somministrazione non diversamente da altri contratti flessibili, pone non pochi problemi di rappresentanza legati alla necessità della RSU di contemperare interessi anche divergenti tra lavoratori.

Da un lato si riscontra il timore dei lavoratori inseriti stabilmente in azienda di vedersi "erodere" o mettere in discussione modalità e tempi di erogazione della prestazione lavorativa a fronte dell'utilizzo da parte dell'impresa di lavoratori temporanei dall'altro la temporaneità dell'inserimento rende più vulnerabili questi ultimi lavoratori, spesso timorosi di dare concreta esplicazione ai propri diritti.

5. RIFORMA DEL MERCATO DEL LAVORO E RUOLO DEGLI OPERATORI PRIVATI

Abbiamo in premessa anticipato che il legislatore ha attribuito alla somministrazione rilevanza non solo sotto il profilo della tipologia contrattuale ma anche riguardo alle imprese abilitate a svolgerla.

Questo perché la riforma Biagi, oltre ad incidere sugli aspetti contrattuali dei rapporti di lavoro, rivede gli assetti organizzativi del nostro mercato del lavoro, disciplinando ruolo, attività, condizioni e modalità attraverso le quali soggetti privati, tra cui le agenzie di somministrazione, potranno operare sull'incontro tra domanda e offerta di lavoro in un mercato del lavoro "aperto" ad intermediari pubblici e privati.

Si completa, così, quel processo di revisione dell'attività di collocamento, fino ad oggi di esclusivo appannaggio del settore pubblico²¹, anticipato nella parte riguardante la riforma del collocamento pubblico e dei servizi per l'impiego dalla disciplina contenuta nel d.lgs. n.181/2000 come modificato dal successivo d.lgs. n.297/2002.

I due decreti sopracitati dettano le regole per l'implementazione di un "nuovo sistema di collocamento" e provvedono:

- a sopprimere le liste di collocamento e il libretto di lavoro;
- a ridefinire i concetti di "disoccupato" e di "stato di disoccupazione";
- ad individuare quali "Servizi Competenti" non solo i Centri per l'Impiego ma anche gli altri organismi autorizzati o accreditati dalle Regioni per lo svolgimento delle previste funzioni;
- ad attribuire alle Regioni il compito di definire obiettivi e indirizzi operativi delle azioni che i nuovi Servizi Competenti dovranno svolgere.

²¹ L'art.10 del Decreto Legislativo 23 dicembre 1997, n.469 "Conferimento alle Regioni e enti locali di funzioni e compiti in materia di mercato del lavoro", modificato dall'art.117 della Legge 23 dicembre 2000, n.388 (Legge Finanziaria) aveva già previsto la possibilità di svolgere attività di mediazione per una serie di operatori privati. Probabilmente un mercato del lavoro dall'assetto organizzativo ancora immutato e l'aver escluso in partenza le società di lavoro temporaneo ne ha decretato l'insuccesso.

Dal punto di vista concettuale i cambiamenti sono sostanziali. Si fanno strada principi nuovi cui informare **un nuovo sistema (“rete”) di servizi pubblici e privati all’impiego:**

- il coinvolgimento attivo della persona che sta cercando lavoro;
- l’affermazione di una logica di servizio (sia verso i lavoratori che le imprese), rispetto alla logica degli adempimenti formali;
- una maggiore semplificazione degli adempimenti amministrativi in capo alle imprese che assumono i lavoratori.

A regime i nuovi Servizi dovranno garantire ai lavoratori una serie di interventi “mirati” concordati con il disoccupato: dai colloqui orientativi ai tirocini, dai corsi di formazione o riqualificazione ad altre iniziative che possono facilitare l’inserimento o il reinserimento del lavoratore nel mercato del lavoro, all’incontro domanda e offerta di lavoro vero e proprio.

In questo nuovo quadro la riforma Biagi interviene a disciplinare l’attività di intermediazione che altri soggetti pubblici o privati, autorizzati o accreditati, diversi dai Centri per l’Impiego potranno svolgere.

Accanto agli operatori privati per così dire “istituzionali”, molti dei quali già operanti sul mercato del lavoro, che dovranno essere autorizzati (come le agenzie interinali e di intermediazione, le società di ricerca e selezione o di ricollocazione intenzionate ad espandere la propria attività), l’art.6 del d.lgs. n.276/2003 enumera una serie ragguardevole di altri soggetti pubblici e privati che potranno svolgere l’intermediazione, in deroga al regime dell’autorizzazione, beneficiando, ex lege, per le funzioni svolte o per la loro natura di regimi particolari di autorizzazione²².

²² Un primo gruppo di soggetti beneficiano della deroga a patto di svolgere l’intermediazione senza fini di lucro. Tra questi: le Università pubbliche e private, gli istituti di scuola secondaria di secondo grado, statali e paritari, i Comuni e le Camere di Commercio.

Un secondo gruppo ne beneficia, pur svolgendo l’intermediazione a scopo di lucro perché rappresenta direttamente gli interessi dei lavoratori e delle imprese, in quanto firmatari di contratti collettivi nazionali di lavoro: il riferimento è alle associazioni datoriali e sindacali nonché agli enti bilaterali cui queste associazioni potranno dar vita.

Un terzo gruppo di autorizzati comprende quelle associazioni a rilevanza nazionale che hanno come oggetto sociale la tutela e l’assistenza dell’imprenditorialità, del lavoro o delle disabilità.

La presenza sul mercato di più operatori e la costruzione di una rete di servizi per l'impiego dovrebbe da un lato aumentare la qualità dei servizi erogati dall'altra garantire al lavoratore la scelta di una più ampia gamma di servizi e di operatori che lo supportino nella ricerca del lavoro.

I due tronconi, riforma del collocamento pubblico e rete dei servizi all'impiego da un lato, apertura dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro ad altri operatori pubblici e privati contenuto nel d.lgs. n.276/2003 dall'altro sono, quindi, destinati a compenetrarsi per dare concreta realizzazione alla riforma del mercato del lavoro.

La realizzazione di questa rete e di un servizio di intermediazione "aperto" passa attraverso la revisione dell'attuale assetto organizzativo del mercato del lavoro, di cui la riforma Biagi identifica:

- le principali attività erogabili e i contenuti delle stesse;
- i soggetti deputati a farlo;
- il funzionamento del sistema attraverso un doppio meccanismo certificatorio (autorizzazione e/o accreditamento) che coinvolge anche le Regioni;
- un'infrastruttura tecnologica in grado di far viaggiare le informazioni in tempo reale chiamata Borsa continua nazionale del lavoro, provvista di nodi (Borse) regionali.

Un quarto gruppo comprende i consulenti del lavoro, ai quali è fatto divieto di esercitare individualmente l'attività di intermediazione, se non attraverso una Fondazione costituita all'interno del Consiglio nazionale dei consulenti del lavoro.

Sarà la Fondazione il soggetto abilitato all'attività di intermediazione, che delegherà i singoli consulenti allo svolgimento di quest'attività e di tutte le azioni ad essa collegabili, in nome e per conto della Fondazione stessa.

Il Consiglio nazionale dell'ordine, per il tramite della Fondazione, è chiamato a vigilare affinché i consulenti interessati all'attività di intermediazione diano adeguata garanzia di svolgere tale ruolo nel rispetto delle norme di legge e deontologiche.

Questa particolare attenzione prestata ai consulenti è legata al fatto che ad essi viene data la possibilità di operare senza dotarsi di alcuna forma societaria di garanzia, come invece richiesto agli operatori istituzionali che dovranno richiedere l'autorizzazione.

Naturalmente, nulla vieta che i singoli consulenti possano far parte in qualità di soci, di una Agenzia che richiede l'autorizzazione.

Un quinto ed ultimo gruppo comprende quei soggetti che potranno essere autorizzati all'intermediazione, alla ricerca e selezione, al supporto alla ricollocazione dalle regioni e dalle province autonome con esclusivo riferimento al proprio territorio.

Tutti questi aspetti disciplinati dalla riforma investono le agenzie di somministrazione. Da essi discendono opportunità e obblighi per le agenzie, che in questa prima fase sono chiamate in modo particolare al rispetto degli aspetti procedurali previsti dal d.lgs.276/2003. Questo per poter concretamente operare sia riguardo al nuovo regime di somministrazione sia riguardo alle altre attività a cui ora sono legittimate ad accedere.

Una buona fetta del successo dell'impianto della riforma sarà decretata dalle agenzie di somministrazione, dalla loro capacità e dal loro interesse a svolgere oltre all'attività di somministrazione in senso stretto anche le altre attività disciplinate dalla riforma nonché di partecipare alla costituenda rete dei servizi per l'impiego delle regioni.

Non è casuale che il legislatore consideri questi specifici operatori gli interlocutori privilegiati cui rivolgersi per aumentare il tasso di occupabilità nel nostro Paese e per sperimentare forme di raccordo tra pubblico e privato (art.13 d.lgs. n.276/2003).

6. LE AGENZIE DI SOMMINISTRAZIONE

Il legislatore ha individuato in quattro grossi segmenti di attività (la somministrazione, l'intermediazione, la ricerca e selezione del personale, il supporto alla ricollocazione del personale) i principali **canali formali** di inserimento/reinserimento nel mercato del lavoro, provvedendo per ciascuno di essi alla definizione dei contenuti principali in cui si sostanzia l'attività.

Di questi quattro canali due sono quelli destinati particolarmente ad incidere sul mercato del lavoro e sui quali la riforma si è soffermata: **la somministrazione e l'intermediazione.**

Della somministrazione è stato già detto.

Riguardo alla "intermediazione", che è l'attività di mediazione tra domanda e offerta di lavoro, essa non sarà limitata alla gestione del matching, ma comprenderà svariate attività, propedeutiche alla mediazione o ad essa riconducibili, espressamente individuate dal legislatore: raccolta dei curricula, preselezione e costituzione della relativa banca dati; orientamento professionale, progettazione ed erogazione di attività formative finalizzate all'inserimento lavorativo; effettuazione, su richiesta del committente, di tutte le comunicazioni conseguenti alle assunzioni avvenute a seguito dell'attività di intermediazione.

Questa attività potrà essere rivolta anche all'inserimento lavorativo dei disabili e dei gruppi di lavoratori svantaggiati.

I soggetti che intendono esercitare una delle attività previste (denominati dalla riforma indistintamente **Agenzie per il lavoro**) devono essere muniti di apposita autorizzazione, iscritti in un apposito Albo e soddisfare una serie di requisiti giuridici e finanziari per poter concretamente operare.

Pertanto anche le attuali agenzie interinali o nuovi soggetti che si costituiscono per svolgere l'attività di somministrazione dovranno rispettare i vincoli imposti dal legislatore per svolgere l'attività.

Al riguardo il legislatore è intervenuto con una serie di decreti e circolari del Ministero del Lavoro a dare attuazione agli articoli 4,5 e 6 del d.lgs. n.276/2003, provvedendo:

- ad istituire l'Albo informatico delle agenzie per il lavoro;
- a definire l'articolazione e la tenuta dell'Albo;

-
- a definire le procedure di iscrizione all'Albo e di autorizzazione allo svolgimento delle attività;
 - ad esplicitare competenze professionali e struttura organizzativa che le agenzie di somministrazione e di intermediazione devono possedere per svolgere l'attività;
 - a stabilire disposizioni di raccordo fra la normativa previgente e la normativa vigente.

6.1 Autorizzazione e accreditamento

L'**autorizzazione** è l'atto finale di un procedimento attraverso il quale un operatore viene abilitato dallo Stato (nella specie, dal Ministero del Lavoro) all'esercizio delle attività di somministrazione, intermediazione, ricerca e selezione, supporto alla ricollocazione.

Per l'esercizio non autorizzato di queste attività sono previste sanzioni amministrative e penali.

Il regime dell'autorizzazione non è sconosciuto al nostro mercato del lavoro, in quanto già utilizzato dalla l.n.196/1997 per permettere alle attuali Agenzie interinali di operare.

Esso viene ora ripreso ed esteso, nel senso che è previsto un unico **regime autorizzatorio a livello nazionale** per tutti i soggetti indipendentemente dall'attività che intendono esercitare.

Le Agenzie autorizzate saranno iscritte in un **apposito Albo**, articolato in 5 sezioni ciascuna corrispondente ad una diversa attività:

- a. agenzie di somministrazione di lavoro a tempo determinato, di tipo c.d. generalista, abilitate allo svolgimento di tutte le attività;
- b. agenzie di somministrazione di lavoro a tempo indeterminato, di tipo c.d. specialista, abilitate allo svolgimento di una delle attività specifiche previste ai sensi dell'art.20 co.3 lettere da a) ad h) del d.lgs. n.276/2003;
- c. agenzie di intermediazione;
- d. agenzie di ricerca e selezione del personale;
- e. agenzie di supporto alla ricollocazione professionale.

I requisiti giuridici e finanziari richiesti per l'iscrizione sono differenziati e tanto più stringenti quanto più è "onerosa" l'attività che si intende svolgere.

A fronte dei maggiori oneri sostenuti è stato costruito un meccanismo a "scalare" per cui le agenzie di somministrazione generaliste sono iscritte automaticamente anche alle altre sezioni dell'Albo (sezioni c,d,e) e quelle di intermediazione alle sezioni successive (sezioni d,e).

Pertanto, le agenzie che richiedono l'autorizzazione allo svolgimento di attività di somministrazione a tempo determinato possono candidarsi a diventare **soggetti "polifunzionali"**, ossia agenzie che svolgono tutti i segmenti di attività, compresa l'intermediazione, la ricerca e selezione, la ricollocazione di personale.

Per queste agenzie è abolito il vincolo dell'oggetto esclusivo che le obbligava allo svolgimento della sola attività di lavoro temporaneo. Questo non significa che tali agenzie siano obbligate a svolgere anche le attività per le quali sono automaticamente autorizzate, esse sono semplicemente legittimate a svolgerle.

Tuttavia, l'impalcatura normativa con cui è stato costruito il sistema delle autorizzazioni lascia supporre l'interesse delle attuali agenzie interinali a svolgere anche le altre attività, non fosse altro che per "fidelizzare" il rapporto con le imprese utilizzatrici, soddisfacendo per questa via qualunque esigenza di personale o di formazione dello stesso richiesta dall'impresa.

Adirittura si può immaginare che esse possano candidarsi a gestire in tutto o in parte la funzione del personale dell'impresa cliente, facilitando un processo di esternalizzazione di questa funzione.

L'eliminazione dell'oggetto sociale esclusivo produce un'altra importante conseguenza che è la possibilità per le agenzie di affiancare alle attività autorizzate altre tipologie di attività, anche non soggette ad autorizzazione.

Tuttavia, al fine di non snaturare la finalità per cui l'agenzia è stata costituita, il legislatore richiede alle agenzie di somministrazione generaliste e alle agenzie di intermediazione l'indicazione nello statuto della società dell'attività per la quale si chiede l'autorizzazione come oggetto sociale prevalente, anche se non esclusivo dell'agenzia.

Viceversa, alle agenzie che richiedono l'autorizzazione allo svolgimento della somministrazione a tempo indeterminato non è fatto obbligo di indicare alcuna attività prevalente come oggetto sociale, ben potendo svolgere accanto alla

tipologia di somministrazione autorizzata altre attività per le quali non è richiesta alcuna autorizzazione.

A differenza delle agenzie generaliste ai fini della somministrazione a tempo indeterminato esse sono, però, obbligate ad esercitare esclusivamente l'attività oggetto di autorizzazione, anzi devono richiedere più autorizzazioni per l'esercizio delle distinte attività di cui all'art.20, co.3 e devono possedere i requisiti obbligatori di legge previsti per ogni singola richiesta di autorizzazione²³.

Un aspetto rilevante del regime delle autorizzazioni riguarda il **divieto di transazione commerciale** dell'autorizzazione stessa.

Viene stabilita l'impossibilità del trasferimento o della concessione della autorizzazione a soggetti terzi, anche a titolo non oneroso e il divieto di ricorso a contratti commerciali per cedere a terzi anche parte dell'attività oggetto dell'autorizzazione, compresa l'attività di commercializzazione²⁴.

E', pertanto, vietata l'esternalizzazione, cioè l'attribuzione a terzi delle attività oggetto dell'autorizzazione, che devono essere svolte direttamente dall'agenzia autorizzata attraverso proprie strutture e proprio personale anche quando riguardano la ricerca e selezione dei candidati, la gestione delle banche dati, la stipula dei contratti.

La violazione del divieto di transazione è sanzionata con la sospensione e/o la revoca dell'autorizzazione.

E' invece consentito il ricorso all'ausilio di procacciatori d'affari per la raccolta degli ordini dei clienti da trasmettere all'agenzia da cui il procacciatore ha ricevuto l'incarico. Questa specifica ipotesi dapprima vietata dalla Circolare del Ministero del Lavoro n.25/2004 è stata successivamente introdotta dalla Circolare ministeriale n.27/2004, intervenuta sul punto a rettificare la precedente.

Le motivazioni di questo ripensamento legislativo si fonderebbero sul fatto che l'attività del procacciatore d'affari non è caratterizzata dall'obbligo di promuovere

²³ In tal senso dispone l'art.4 del Decreto del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali del 23 dicembre 2003, pubblicato sulla G.U. n.53 del 3 marzo 2004.

²⁴ E' quanto chiarisce la Circolare del Ministero del Lavoro n.25 del 24 giugno 2004 sulle Agenzie per il lavoro.

verso corrispettivo la conclusione di affari per l'agenzia proponente, perché essa è svolta senza vincolo di stabilità, in via del tutto occasionale ed episodica²⁵.

Viceversa, rientrerebbero nelle ipotesi vietate il ricorso ad altri contratti commerciali come quello di agenzia o di mediazione, perché caratterizzati il primo dall'obbligo per l'agente di promuovere verso corrispettivo la stipulazione di contratti tra il proponente e un soggetto terzo, il secondo dallo svolgimento di un'attività nell'interesse di entrambe le parti che il mediatore porta alla stipulazione del contratto e dalle quali riceve un corrispettivo.

Oltre all'autorizzazione le agenzie di somministrazione possono chiedere nelle regioni in cui operano di essere accreditate.

La disciplina dell'accreditamento tracciata dalla riforma presenta ancora molte lacune soprattutto perché si lega ad un impianto, quello della riforma del collocamento pubblico e della costituzione di una rete di servizi, pensato e definito prima dell'apertura ai privati di tutte le attività di intermediazione.

In linea di massima dovremmo poter sostenere che le agenzie già autorizzate a livello nazionale come quelle di somministrazione, fermo l'obbligo di interconnessione alla borsa continua nazionale del lavoro, hanno la facoltà non l'obbligo di accreditarsi.

L'accreditamento è l'atto finale di un procedimento mediante il quale le Regioni e le Province autonome riconoscono ad un operatore, pubblico o privato, l'idoneità ad erogare i servizi al lavoro negli ambiti regionali e provinciali di riferimento.

A seguito di tale riconoscimento l'operatore verrà iscritto nell'Elenco regionale dei soggetti accreditati. Ciò gli garantirà piena operatività nella regione in cui si è accreditato.

Saranno le regioni a disciplinare i requisiti minimi richiesti per l'iscrizione nell'elenco regionale in termini di capacità gestionali e logistiche, economiche, professionali e quant'altro ritenuto necessario, ad indicare le procedure di accreditamento, le modalità di tenuta dell'elenco e di verifica del mantenimento dei requisiti.

Esse dovranno, inoltre, definire le modalità di misurazione dell'efficienza ed efficacia dei servizi erogati.

²⁵ Sulla coerenza con l'impianto e le finalità della riforma Biagi della possibilità di ricorso da parte delle agenzie a procacciatori d'affari, vedi Tiraboschi, *Attività solo se autorizzate*, il Sole 24 ORE, 24 luglio 2004.

Poiché, come le agenzie di somministrazione, anche altri soggetti che chiedono di accreditarsi potrebbero essere stati già autorizzati a livello nazionale, viene da chiedersi **cosa investe e a chi giova questo secondo livello di certificazione**, soprattutto in considerazione del fatto che ciascuna regione, pur nel rispetto di alcuni principi stabiliti dal legislatore nazionale potrà fare da sé, disciplinando la materia in modo autonomo.

L'accREDITAMENTO investe principalmente l'area dell'intermediazione intesa in senso ampio, ossia tutti quei servizi volti a favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro. Per questo verso comprende tutte le azioni (molte delle quali finanziate da risorse pubbliche nazionali, regionali e comunitarie con il Fondo sociale Europeo) messe in campo dalle regioni in questi anni per prevenire la disoccupazione e favorire l'inserimento nel mercato del lavoro dei soggetti più svantaggiati.

Ha, quindi, la funzione di rendere riconoscibile ai lavoratori e alle imprese l'attività svolta sul territorio dagli operatori pubblici e privati, che erogano in tutto o in parte questi servizi al lavoro (dall'accertamento e verifica dello stato di disoccupazione all'orientamento, alla formazione, alla riqualificazione e quant'altro serve a favorire l'incontro tra la domanda e l'offerta di lavoro).

A questa funzione principale se ne associa un'altra, che è quella di costruire una rete di servizi e quindi di operatori, distribuita sul territorio, che garantisca ai lavoratori e alle imprese libertà di scelta, qualità e trasparenza dei servizi loro offerti.

Questo doppio meccanismo "certificatorio" rappresenta il cuore della riforma del collocamento: reciproche interferenze tra il livello nazionale e quello delle Regioni sul funzionamento di questo meccanismo che si traducano in scarsa chiarezza, ritardi o intoppi per gli operatori la metterebbero in serio pericolo.

Le Regioni sono chiamate, pertanto, a rendere operativa sul territorio la riforma del collocamento pubblico e l'apertura ai privati, favorendone il raccordo.

Su questo terreno le Regioni, in sinergia con le Province, che gestiscono la rete dei Centri per l'impiego, dovranno operare scelte delicate che incideranno sul modello di mercato regionale a cui vorranno fare riferimento e che si rifletterà sul maggiore o minore spazio di operatività lasciato agli intermediari privati.

E' ragionevole ipotizzare uno scenario in cui alcune Regioni adottino un modello di apertura massima ai privati, sfruttando tutte le possibilità che la normativa nazionale concede per "privatizzare" i servizi al lavoro e coinvolgere i privati in

programmi e progetti, finanziati anche con risorse pubbliche, volti a favorire l'inserimento o il reinserimento dei lavoratori, a prevenire la disoccupazione e quant'altro.

Vi possono essere altre Regioni, che per valorizzare la rete pubblica dei servizi al lavoro optino per un modello in cui il privato si convenziona con il pubblico per l'erogazione di tutta una serie di servizi.

Altre ancora potrebbero scegliere un modello in cui è più netta la separazione tra i servizi che rimangono di competenza esclusiva del pubblico (pensiamo a tutti quelli relativi all'accertamento, alla verifica dello stato di disoccupazione, all'aggiornamento dell'elenco anagrafico, al monitoraggio dei flussi informativi sul mercato del lavoro e ad altro ancora) e quelli gestiti dai privati.

L'esperienza di quei paesi che hanno compiutamente privatizzato i servizi per l'impiego – con ciò intendendo non l'apertura ai privati del settore dell'intermediazione, che è propria di pressoché tutti i paesi industriali, ma appunto l'erogazione di quegli interventi tradizionalmente operati dai servizi per l'impiego a favore di soggetti deboli – si basa su un operatore pubblico con funzioni di porta d'ingresso degli utenti e successiva concreta erogazione di interventi a favore degli stessi da parte di operatori privati (inclusi quelli del c.d. *no profit*) in competizione tra loro e aggiudicatari di vere e proprie gare di appalto²⁶.

Ritornando alle agenzie di somministrazione, è evidente che per esse si tratterà di verificare l'interesse anche economico e i vincoli imposti alla propria rete organizzativa (filiali) per partecipare ad una rete più ampia che eroga servizi rivolti per la gran parte a soggetti non immediatamente spendibili nel mercato del lavoro e bisognosi di essere supportati con azioni diverse dall'addestramento al lavoro, a cui esse finora hanno per la gran parte fatto ricorso per rendere operativo da subito il lavoratore inviato in missione presso l'azienda utilizzatrice.

Poiché i due regimi, dell'autorizzazione e dell'accreditamento, finiranno per insistere per la gran parte sulle stesse attività/servizi, sugli stessi operatori e sugli stessi utenti vanno chiariti i reciproci ambiti di riferimento.

Da un lato l'erogazione di attività di orientamento, formazione e accompagnamento al lavoro che da sempre caratterizzano i servizi per l'impiego, ora rientrano anche

²⁶ E'quanto rileva Sestito, *Servizi per l'impiego: il ruolo degli intermediari pubblici*, in Tiraboschi (a cura di) *La riforma del collocamento e i nuovi servizi per l'impiego*, Ed. Giuffrè, 2003, 90.

nella filiera dei servizi erogabili oggetto di autorizzazione tracciata dalla riforma Biagi riguardo all'attività di intermediazione.

Dall'altro, nonostante si parli dell'accreditamento soprattutto per lo sviluppo da parte delle regioni di modelli di servizio territoriali per l'impiego, tra i servizi previsti dalla "rete" c'è anche il "matching", l'incontro tra domanda e offerta vero e proprio che, viceversa, costituisce il punto di forza delle agenzie private di intermediazione, poiché da esso traggono profitto economico.

Potrà un soggetto accreditato ma non autorizzato all'intermediazione offrire tra i suoi servizi il contatto diretto tra il lavoratore e l'azienda o dovrà passare da un operatore autorizzato?

E viceversa, un operatore autorizzato che chiede di accreditarsi sarà obbligato a gestire il contatto e il rapporto con il lavoratore con le modalità previste dalla rete dei servizi per l'impiego?

Ad esempio, dovrà ritenersi vincolato a sottoporre qualunque persona in cerca di lavoro che varchi la soglia dell'agenzia ad un colloquio orientativo entro tre mesi dall'inizio dello stato di disoccupazione così come previsto dal d.lgs.n.297/2002?

Altro punto delicato riguarda le reali differenze che distingueranno i due regimi quando le regioni saranno chiamate non solo ad accreditare ma anche ad autorizzare all'intermediazione scuole, comuni, camere di commercio, associazioni di categoria dei datori e dei lavoratori nonché altri soggetti privati che potrebbero costituirsi per operare nel territorio di una singola regione.

Sarà ancora il solo ricorso alla possibilità di accedere ai finanziamenti pubblici, in primis le risorse del Fondo sociale europeo, l'unica e vera discriminante?

Gli aspetti ancora non definiti riguardo al funzionamento del duplice livello certificatorio sono ancora tanti e richiedono una maggiore specificazione dell'attuale scarno disposto legislativo sull'accreditamento, auspicando che una maggiore chiarezza sui rispettivi ruoli tra Stato e Regioni garantisca che una serie di attività vengano svolte nei singoli territori regionali nel rispetto di uniformità, trasparenza e identici standard di qualità di erogazione dei servizi da parte di tutti gli operatori autorizzati e/o accreditati.

6.2 Requisiti giuridici e finanziari

Gli artt.4, 5 e 6 del d.lgs.n.276/2003 elencano i requisiti giuridici e finanziari richiesti alle agenzie del lavoro per l'ottenimento dell'autorizzazione e della contestuale iscrizione all'Albo.

Per le agenzie di somministrazione essi riguardano:

- la costituzione della agenzia nella forma di società di capitali ovvero cooperativa, italiana o di altro stato membro dell'Unione europea. Nel caso di cooperative di produzione e lavoro è richiesta specificamente la presenza di un certo numero di soci (almeno 60 per le agenzie generaliste, almeno 20 per quelle specialiste) e tra essi, come socio sovventore, almeno un fondo mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione;
- la sede legale o una sua dipendenza nel territorio dello Stato o di altro Stato membro dell'Unione europea;
- la disponibilità di uffici in locali idonei allo specifico uso e di adeguate competenze professionali;
- l'assenza di condanne penali, anche non definitive, e sanzioni per tutta una serie di delitti espressamente richiamati dall'art.5, co1, lett. d) in capo agli amministratori, direttori generali, dirigenti muniti di rappresentanza e soci accomandatari;
- l'interconnessione con la borsa nazionale del lavoro;
- il rispetto delle disposizioni dettate dal legislatore a tutela del diritto del lavoratore alla diffusione dei propri dati nell'ambito da lui stesso indicato;
- la presenza in capo alle sole agenzie generaliste di distinte divisioni operative, gestite con strumenti di contabilità analitica, tali da consentire di conoscere tutti i dati economico-gestionali specifici.

Alle agenzie di somministrazione generaliste e specialiste è richiesto un capitale versato e garanzie finanziarie maggiori rispetto alle altre agenzie autorizzate, a tutela:

- dei crediti dei lavoratori impiegati e dei corrispondenti crediti contributivi degli enti previdenziali;
- della regolare contribuzione ai fondi per la formazione e l'integrazione del reddito di cui all'art.12 del decreto;

