

# **Il lavoro in somministrazione nei servizi pubblici: forme organizzative, condizioni di lavoro e relazioni industriali**

**A cura di:**

**Daniele Di Nunzio e Marcello Pedaci**

Questo rapporto presenta i risultati del progetto di ricerca “Il lavoro in somministrazione nel settore pubblico: forme organizzative, condizioni di lavoro e relazioni industriali” condotto dalla Fondazione Giuseppe Di Vittorio, promosso e finanziato da Ebitemp, Ente bilaterale nazionale per il lavoro temporaneo.

I risultati pubblicati rappresentano esclusivamente l’opinione degli autori firmatari dei contenuti e non necessariamente quella dell’ente promotore.

Ringraziamo le parti sociali nazionali, le rappresentanze sindacali territoriali e aziendali, le lavoratrici e i lavoratori che hanno contribuito alla realizzazione della ricerca.

## Indice del rapporto

<b>Introduzione</b> .....	<b>5</b>
<i>Daniele Di Nunzio, Marcello Pedaci</i>	
<b>1. Lavoro in somministrazione in Italia: l'occupazione nei settori pubblici e privati</b> .....	<b>10</b>
<i>Giuliano Ferrucci</i>	
1.1. Statistiche a base mensile .....	10
1.2. Statistiche a base trimestrale.....	13
1.3. Effetti del primo lockdown sul lavoro in somministrazione .....	18
1.4. L'occupazione nella Pubblica Amministrazione dagli archivi della Ragioneria Generale dello Stato	19
1.5. Il lavoro temporaneo nella PA.....	23
1.6. Il lavoro in somministrazione nella PA .....	26
1.7. Sintesi dei principali risultati.....	28
<b>2. Occupati e salari nel lavoro in somministrazione in Italia</b> .....	<b>30</b>
<i>Nicolò Giangrande</i>	
2.1. Premessa.....	30
2.2. La deregolamentazione del mercato del lavoro .....	31
2.3. I salari dei lavoratori in somministrazione .....	33
2.4. Genere.....	34
2.5. Classi di età.....	35
2.6. Qualifica lavorativa .....	37
2.7. Tipologia contrattuale.....	40
2.8. Tempo di lavoro .....	42
2.9. Macroregione di lavoro .....	44
2.10. I salari e le giornate retribuite nel lavoro in somministrazione e dipendente .....	46
2.11. Conclusioni.....	48
Riferimenti bibliografici e statistici.....	48
Appendice statistica al Capitolo 2 .....	50
<b>3. La regolamentazione della somministrazione di lavoro nelle amministrazioni pubbliche: recenti sviluppi</b> .....	<b>54</b>
<i>Lorenzo Zoppoli, Costantino Cordella</i>	
3.1. Premesse.....	54
3.2. Somministrazione a termine e a tempo indeterminato: limiti e precisazioni.....	55
3.3. Le causali di giustificazione .....	56
3.4. Quale contrattazione collettiva per i lavoratori somministrati nelle amministrazioni? .....	58

3.5. L'attuazione dei rinvii alla contrattazione collettiva di comparto: causali e limiti di contingentamento .....	58
3.6. Durata massima dei rinnovi, proroga e intervalli temporali .....	60
3.7. I divieti all'utilizzo dell'istituto previsti dai contratti di comparto, in aggiunta a quelli della disciplina privata e pubblica .....	62
3.8. Le procedure di affidamento del servizio e la selezione dei lavoratori da somministrare.....	64
3.9. Tutele legali e contrattuali dei lavoratori somministrati.....	66
3.10. Conseguenze per violazioni di legge e garanzie di stabilità dei rapporti.....	67
3.12. Tutela della salute e della sicurezza .....	71
<b>4. L'analisi qualitativa: aspetti metodologici .....</b>	<b>75</b>
<i>Daniele Di Nunzio, Marcello Pedaci</i>	
4.1. Metodologia dell'analisi qualitativa .....	75
4.2. I risultati del focus group.....	76
<b>5. La somministrazione di lavoro nei servizi sociali del Comune di Torino.....</b>	<b>79</b>
<i>Daniele Di Nunzio, Marcello Pedaci</i>	
5.1. Introduzione.....	79
5.2. Organizzazione del lavoro .....	79
5.3. Condizioni di lavoro .....	84
5.3. Azione sindacale e relazioni industriali .....	87
<b>6. La somministrazione di lavoro nelle Aziende Socio Sanitarie di Monza e Brianza .....</b>	<b>96</b>
<i>Salvo Leonardi</i>	
6.1. Introduzione.....	96
6.2. Organizzazione e condizioni di lavoro .....	100
6.3. Il problema delle stabilizzazioni.....	105
6.4. Azione sindacale e relazioni industriali .....	108
<b>7. Il lavoro in somministrazione nei servizi pubblici: frammentazione e ricomposizione dei sistemi di rappresentanza. Osservazioni conclusive.....</b>	<b>112</b>
<i>Daniele Di Nunzio, Marcello Pedaci</i>	
<b>Gli autori .....</b>	<b>118</b>

## Introduzione

*Daniele Di Nunzio<sup>1</sup>, Marcello Pedaci<sup>2</sup>*

### ***Il contesto della ricerca***

Nell'ambito del settore pubblico i sindacati hanno un ruolo consolidato in un sistema disciplinato di relazioni industriali, anche se frammentato, soprattutto dal punto di vista della rappresentanza del lavoro (Bordogna e Pedersini 2019). Il sistema di relazioni industriali pubblico è caratterizzato infatti, da un lato, dall'importante ruolo dei sindacati confederali, spesso con orientamenti unitari, e, dall'altro lato, dal radicamento di forme di sindacalismo autonomo, con tante organizzazioni di mestiere od occupazionali, spesso semplici associazioni professionali con funzione di *lobbying* sul potere politico. A queste problematiche, si aggiunge una frammentazione dell'azione sindacale dovuta alle differenze professionali interne così come al ruolo crescente delle esternalizzazioni. Anche se, in generale, i sindacati del pubblico impiego mantengono un'elevata dotazione di risorse (di vario tipo) e un'alta capacità di mobilitazione, sia a livello di comparti e/o singole organizzazioni sia nel contrasto o nella promozione di politiche per i servizi pubblici (Carrieri e Feltrin 2016; Feltrin 2019).

Le riforme degli ultimi due decenni, ispirate al programma del *New Public Management* e alle sue raccomandazioni organizzative e gestionali (Bach e Bordogna 2016) e, soprattutto più di recente, dalle retoriche/misure di austerità, hanno posto sotto tensione le relazioni industriali nel settore pubblico, con un aumento dell'unilateralismo, e l'indebolimento del dialogo sociale e, in alcuni casi, la marginalizzazione dei sindacati e la riduzione del loro ruolo nella *governance* del settore (Bordogna e Pedersini 2013; European Commission 2013; Bach e Bordogna 2016; Pedaci, Betti e Di Federico 2020), con una netta inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti (Bordogna 2008). La maggior parte delle riforme ha puntato al contenimento dei costi e al "taglio" della spesa pubblica (Pavolini et al. 2015). Ne è derivata un'intensificazione del ricorso alle esternalizzazioni (Mori 2015) e l'implementazione di frequenti processi di ristrutturazione. Questi interventi, insieme ai cambiamenti della domanda di servizi da parte dei cittadini e ai processi di digitalizzazione, hanno interessato tutti i comparti pubblici, mettendone alcuni sotto forte pressione; tra questi vanno menzionati gli enti locali (Di Mascio e Natalini 2018). In queste tendenze di carattere generale, c'è poi da evidenziare il ruolo

---

<sup>1</sup> Responsabile Area Ricerca, Fondazione Giuseppe Di Vittorio

<sup>2</sup> Professore Associato, Università degli studi di Teramo, Facoltà di Scienze della comunicazione

dell'epidemia di Covid-19, che ha influito nella definizione stessa del funzionamento dei servizi ai cittadini.

La frammentazione del lavoro, sotto la spinta delle esternalizzazioni, è stata analizzata in modo approfondito sotto molteplici aspetti, considerando, oltre che il ricorso all'outsourcing, il ricorso alla somministrazione di lavoro, l'utilizzazione di altre forme di occupazione non-standard, le forme di privatizzazione di parti del servizio pubblico, soprattutto nel campo socio-sanitario. Tale frammentazione ha riguardato tutti i paesi (Hasle et al. 2014; Mori 2019), ma è risultata più intensa in alcuni, in particolare nei paesi dell'Europa meridionale, più dipendenti dal sostegno finanziario esterno e con più stringenti esigenze di controllo della finanza pubblica (Pavolini et al. 2015). Diverse ricerche hanno evidenziato la progressiva perdita di posti e la contrazione del personale, ma anche la stagnazione o il declino delle retribuzioni, il deteriorarsi di altre condizioni (Keune et al. 2020).

Per quanto attiene il lavoro in somministrazione, l'azione sindacale è posta sotto tensione dalla diffusione estensiva di questa forma contrattuale sia in termini di comparti e servizi interessati che di figure professionali coinvolte. I sindacati che rappresentano questi lavoratori si sono trovati – e si trovano – a dover governare una pluralità di situazioni di lavoro con diversi problemi relativi alle condizioni e alle possibilità di rappresentanza, *voce* e protezione: a partire dall'intermittenza della prestazione, per cui è difficile costruire percorsi continuativi di azione collettiva e finanche di tutela individuale (Burroni e Pedaci 2014; Benassi e Dorigatti 2018). L'emergenza pandemica ha ulteriormente accentuato il rischio di disoccupazione e precarietà dei lavoratori in somministrazione (Tomassetti 2020). Tali considerazioni valgono ancor di più per alcuni profili professionali, come quelli coinvolti nella produzione del welfare, per esempio nei servizi sociali degli enti pubblici locali, che hanno conosciuto oltre che una crescita dei rischi di precarietà lavorativa, anche marginalità organizzativa e progettuale, carenza di strumenti di valutazione dei progetti e di misconoscimento della motivazione professionale del servizio (Ciucci 2017).

### ***Gli obiettivi della ricerca***

Con la presente ricerca – commissionata da Ebitemp (Ente bilaterale nazionale per il lavoro temporaneo) – vogliamo contribuire alla conoscenza di quella forma specifica di esternalizzazione del lavoro in ambito pubblico che è, per l'appunto, il ricorso al lavoro in somministrazione. In particolare, la ricerca si è posta l'obiettivo di approfondire la conoscenza delle modalità organizzative, delle condizioni di lavoro e delle forme di rappresentanza e tutela del lavoro in somministrazione nella pubblica amministrazione.

La ricerca ha utilizzato un approccio interdisciplinare e strumenti diversificati di indagine, al fine di comprendere:

a) gli andamenti occupazionali e le retribuzioni attraverso l'analisi di dati provenienti da fonti istituzionali differenti, al fine di restituire un'analisi il più possibile approfondita di un fenomeno altamente complesso e diversificato;

b) gli orientamenti giuridici in materia attraverso un'analisi delle normative che interessano sia l'ambito pubblico che le specificità proprie del lavoro in somministrazione;

c) le condizioni di lavoro e l'azione collettiva dal punto di vista delle lavoratrici, dei lavoratori e delle rappresentanze sindacali, attraverso un'analisi qualitativa condotta con un focus group e due studi di caso: gli assistenti sociali in somministrazione nel Comune di Torino e gli operatori socio sanitari in somministrazione nella Provincia di Monza e Brianza.

### ***Il rapporto di ricerca***

Una prima sezione del rapporto analizza gli aspetti occupazionali, economici e giuridici del lavoro in somministrazione, attraverso l'analisi dei dati statistici, di fonti normative e documenti contrattuali.

Nel primo capitolo, a cura di Giuliano Ferrucci, è presentata un'analisi dell'andamento occupazionale del lavoro in somministrazione nel settore pubblico, attraverso i dati della banca INAIL, disponibile sul sito di Ebitemp, e quelli dell'Agenzia per la Rappresentanza Negoziante delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN). L'analisi, che considera le medie mensili di occupati, evidenzia una crescita del lavoro in somministrazione in Italia e anche nel pubblico impiego, con 43 mila lavoratori nel secondo trimestre 2020 e le criticità emerse nella fase di emergenza pandemica da Covid-19, con un calo di queste figure occupazionali all'interno nei servizi pubblici e nella sanità e una maggiore tenuta nei comparti dell'istruzione e della pubblica amministrazione.

Il secondo capitolo, a cura di Nicolò Giangrande, analizza il numero complessivo dei lavoratori in somministrazione (nel periodo tra il 2012 e il 2019) - considerando i dati dell'INPS relativi ai dipendenti in somministrazione che abbiano avuto almeno una giornata retribuita nell'anno - e si sofferma sulla corrispondente massa salariale, al fine di calcolare il salario effettivo medio lordo annuale, considerando anche le dinamiche per genere, le caratteristiche anagrafiche, nonché quelle legate alla qualifica lavorativa, alla tipologia contrattuale, al tempo di lavoro e alla macroregione in cui si lavora.

Il terzo capitolo, a cura di Lorenzo Zoppoli e Costantino Cordella, analizza il rapporto tra lavoro in somministrazione e settore pubblico dal punto di vista normativo, considerando i

molteplici aspetti che disciplinano questa relazione, quali le motivazioni per il ricorso al lavoro in somministrazione, la contrattazione collettiva, la durata e i rinnovi dei contratti, le tutele legali, contrattuali e per la salute e sicurezza di questi lavoratori.

La seconda sezione presenta i risultati dell'analisi qualitativa. Il quarto capitolo, presenta la metodologia d'indagine e i risultati del focus group. I capitoli cinque e sei presentano i risultati dei due studi di caso: il primo sui servizi sociali del Comune di Torino, a cura di Daniele Di Nunzio e Marcello Pedaci, il secondo sugli operatori socio sanitari di Monza e Brianza, curato da Salvo Leonardi.

L'ultimo capitolo, a cura di Daniele Di Nunzio e Marcello Pedaci, presenta una sintesi delle evidenze principali della ricerca e alcune riflessioni conclusive in merito alle condizioni del lavoro in somministrazione, al sistema di relazioni industriali, all'azione sindacale.

### **Riferimenti bibliografici**

Bach S. e Bordogna L., 2016, *Public service management and employment relations in Europe: emerging from the crisis*, Londra, Routledge.

Benassi C., Dorigatti L., 2018, The Political Economy of Agency Work in Italy and Germany, in Doellgast V., Lillie N., Pulignano V., *Reconstructing Solidarity: Labour Unions, Precarious Work, and the Politics of Institutional Change in Europe*, Oxford University Press, pp. 124-143.

Bordogna L. e Pedersini R., 2013, Economic crisis and the politics of public service employment relations in Italy and France, *European Journal of Industrial Relations*, v. 19, n. 4, pp. 325-40.

Bordogna L. e Pedersini R., 2019, *Relazioni industriali. L'esperienza italiana nel contesto internazionale*, Bologna, Il Mulino.

Bordogna L., 2008, Moral hazard, transaction costs and the reform of public service employment relations, *European Journal of Industrial Relations*, v. 14, n. 4, pp. 381-400.

Burroni L., Pedaci M., 2014, Collective bargaining, welfare provisions and temporary agency work in Italy, *Stato e Mercato*, n. 101, pp. 169-193.

Carrieri M., Feltrin P., 2016, *Al bivio. Lavoro, sindacato e rappresentanza nell'Italia di oggi*, Roma, Donzelli.

Ciucci R. (a cura di), 2017, *Il servizio come professione. Assistenti sociali e cittadini nella crisi del Welfare*, Pisa, Pisa University Press.

Di Mascio F., Natalini A., 2018, *Oltre il New Public Management. Le riforme amministrative tra meccanismi e contesti*, Roma, Carocci.

European Commission, 2013, *Industrial relations in Europe 2012*, Lussemburgo, Publication Office of the European Union.

Feltrin P., 2019, Il sindacalismo del pubblico impiego in tempi di crisi e di riforma: evidenze empiriche e logiche di azione, *Poliarchie / Polyarchies*, v. 2 n. 2, pp. 158-197.

Hasle P., Hohnen P., Torvatn H., Di Nunzio D., 2014, The New Challenges to Individual Working Conditions in European Public Services: A Comparative Study of Global Restructuring and Customization, *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, v. 3, n. 1, pp. 45-67.

Keune M., Ramos Martín N.E., Mailand M., a cura di, 2020, *Working under pressure. Employment, job quality and labour relations in Europe's public sector since the crisis*, Bruxelles, ETUI.

Mori A., 2015, Implicazioni per il lavoro e le relazioni sindacali nell'esternalizzazione di servizi pubblici in Italia: Autonomie locali e Sanità a confronto, *Autonomie locali e servizi sociali. Quadrimestrale di studi e ricerche sul welfare*, n. 1, pp. 91-106.

Mori A., 2019, Traiettorie di mercatizzazione e distribuzione dei rischi nell'esternalizzazione di servizi pubblici in Europa, *Stato e mercato*, n. 3, pp. 449-484.

Pavolini E., Leon M., Guillén A.M., Ascoli U., 2015, From Austerity to Permanent Strain? The EU and welfare state reform in Italy and Spain, *Comparative European politics*, n. 1, pp. 56-76.

Pedaci M., Betti M, Di Federico R., 2020, Employment and industrial relations under downward pressures in the Italian public sector, in Keune M., Ramos Martín N.E. e Mailand M., a cura di, *Working under pressure. Employment, job quality and labour relations in Europe's public sector since the crisis*, Brussels, ETUI, pp. 183-216.

Tomassetti P., 2020, Emergenza COVID-19 e conseguenze sulla somministrazione di lavoro, *Giustizia Civile. Emergenza Covid-19. Speciale*, n.1, pp. 101-106.

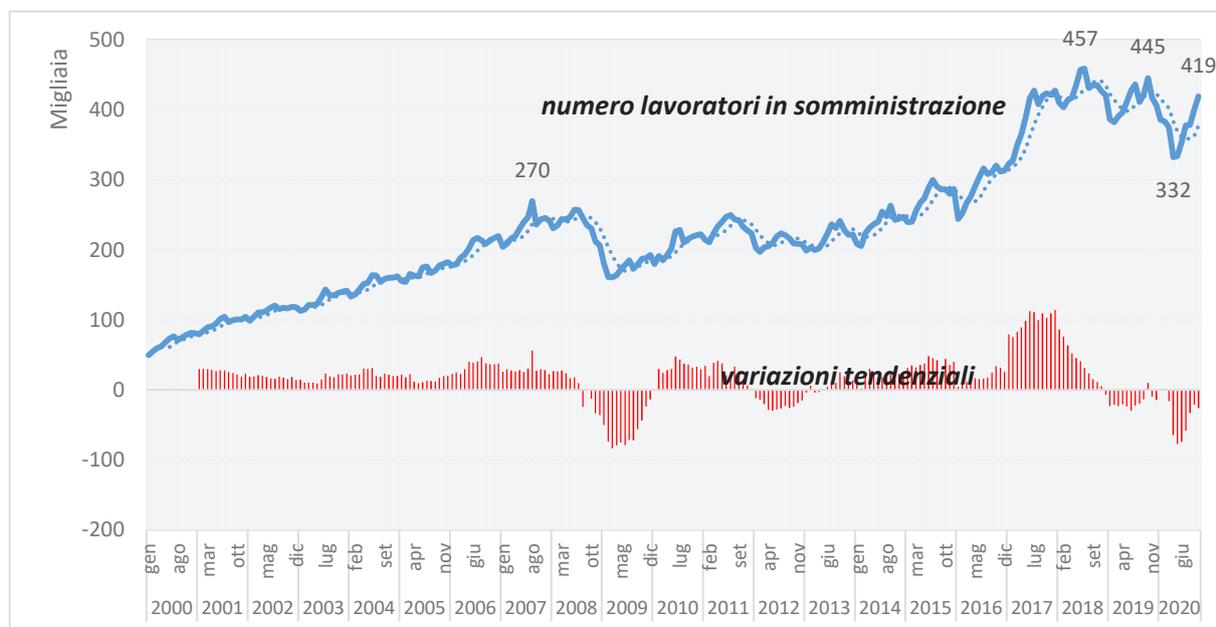
# 1. Lavoro in somministrazione in Italia: l'occupazione nei settori pubblici e privati

Giuliano Ferrucci<sup>3</sup>

## 1.1. Statistiche a base mensile

L'analisi della banca dati Inail - disponibile sul sito dell'Ente Bilaterale per il Lavoro Temporaneo (Ebitemp) – consente di ricostruire l'andamento del numero di occupati interinali (dal 2004 “in somministrazione”) nel corso degli ultimi 20 anni: da gennaio 2000, quando se ne contavano circa 50 mila, fino ad ottobre 2020, quando il numero di lavoratori in somministrazione, in caduta tra la fine del 2019 e il maggio dell'anno successivo, è tornato sopra le 400 mila unità<sup>4</sup> (figura 1 del presente Capitolo), portando il rapporto tra occupati in somministrazione e totale occupati (dati destagionalizzati) all'1,65%, valore in flessione di quasi due decimi di punto rispetto al dato di ottobre 2019 (1,83%).

**Fig. 1.1 Occupati in somministrazione e variazioni tendenziali\* (migliaia)**  
dati mensili grezzi e media mobile a 6 termini (linea tratteggiata); gennaio 2001 – ottobre 2020



(\*) variazione tra il valore di un mese e il valore dello stesso mese dell'anno precedente  
Fonte: elaborazioni FDV su dati Inail a base mensile

<sup>3</sup> Giuliano Ferrucci, Ricercatore, Fondazione Giuseppe Di Vittorio.

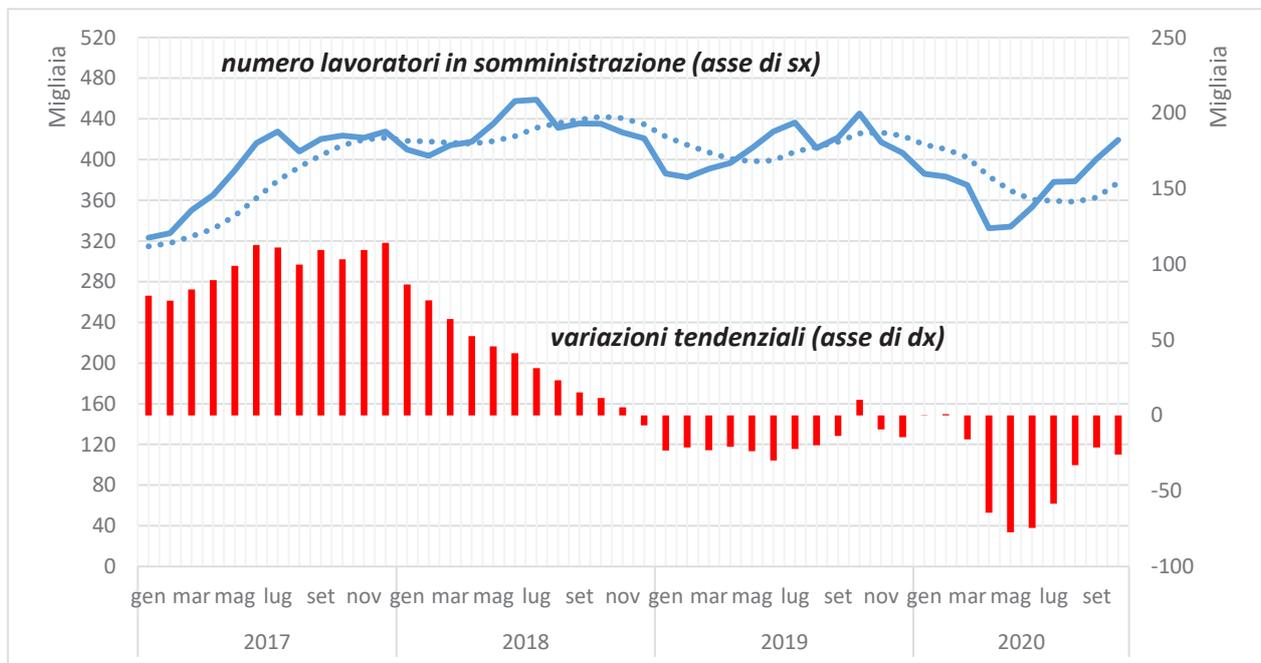
<sup>4</sup> La statistica è riferita al numero di persone fisiche.

Occorre sottolineare che i numeri rappresentati si riferiscono ai lavoratori assicurati per singolo mese e che, anche in ragione del carattere frammentario delle esperienze in somministrazione, il numero di lavoratori interessati nell'arco di un anno da almeno una giornata di lavoro con quella formula contrattuale è molto più elevato della media annuale dei numeri registrati nei singoli mesi.

Il trend crescente del numero di occupati in somministrazione presenta, nell'arco di vent'anni, quattro discontinuità: la prima è determinata dalla profonda flessione della seconda metà del 2008, in corrispondenza della crisi dei mercati finanziari internazionali; la seconda risulta nell'inversione di tendenza, meno accentuata rispetto alla precedente, prodotta dalla nuova recessione della seconda metà del 2011; la terza consiste nel marcato incremento realizzato negli anni 2016-2017 mentre la quarta nelle profonde oscillazioni osservate dalla metà del 2018 e acuite dalla crisi pandemica.

Mettendo a fuoco gli ultimi quattro anni (gennaio 2017-ottobre 2020, figura 2), si osserva l'impennata degli occupati in somministrazione del 2017, seguita dalla progressiva diminuzione delle variazioni mensili tendenziali (tra il valore di un mese e il valore dello stesso

**Fig. 1.2 Occupati in somministrazione e variazioni tendenziali (migliaia)**  
dati mensili grezzi e media mobile a 6 termini (linea tratteggiata); gennaio 2017 – ottobre 2020



Fonte: elaborazioni FDV su dati Inail a base mensile

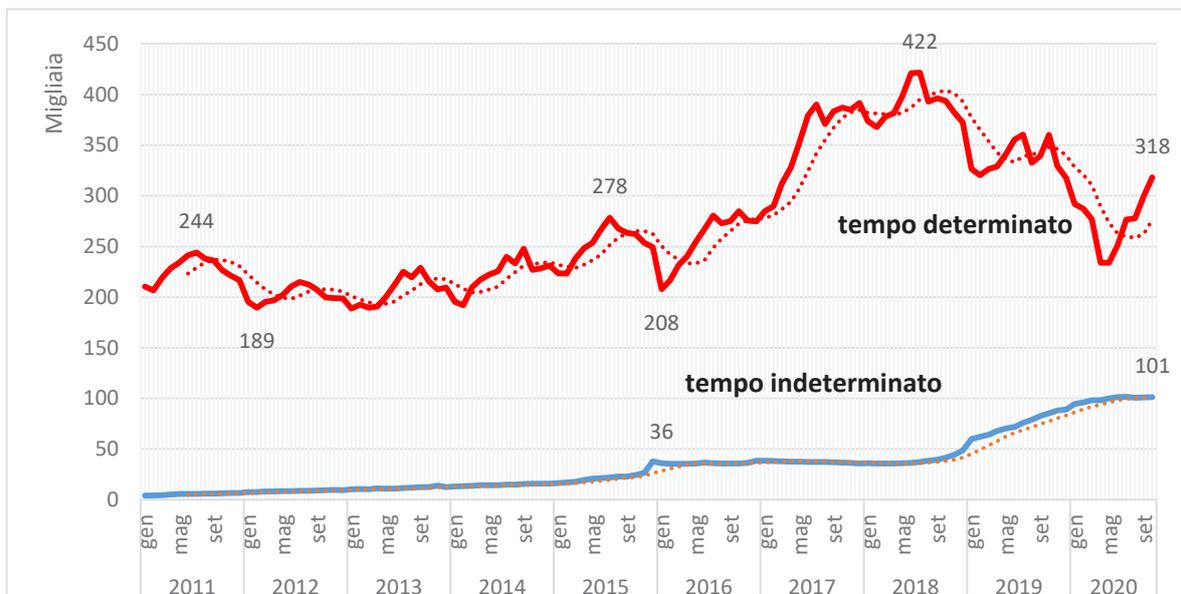
mese dell'anno precedente) nel corso del 2018, variazioni che si fanno negative per buona parte del 2019, anticipando il crollo provocato dalla recessione generata dall'emergenza sanitaria nel

secondo trimestre 2020; da giugno il numero di lavoratori somministrati è tornato a crescere rapidamente, raggiungendo un massimo relativo nel mese di ottobre (ancora tuttavia inferiore al numero registrato nello stesso mese del 2019).

Le statistiche Inail permettono di distinguere i contratti di somministrazione a tempo determinato da quelli a tempo indeterminato a partire da gennaio 2011: a fronte di un andamento estremamente variabile del numero di occupati a tempo determinato (per effetto della stagionalità e della precarietà del rapporto di lavoro) – andamento che disegna le variazioni del totale somministrati per il peso relativo della componente instabile, largamente maggioritaria – si osserva la crescita lenta del numero di rapporti a tempo indeterminato fino a tutto il 2015 e poi, nel corso del 2019, a ritmi decisamente più sostenuti: fattispecie sostanzialmente inesistente a gennaio 2010, i lavoratori stabili in somministrazione hanno raggiunto le 100 mila unità a maggio scorso e su quel numero si sono attestati negli ultimi mesi. Il peso del tempo indeterminato nel lavoro in somministrazione è così cresciuto (figura 4), raggiungendo il 14% nel gennaio del 2016 e poi il 30% a maggio del 20, ridimensionato negli ultimi mesi fino al 24% registrato in ottobre.

**Fig. 1.3 Occupati in somministrazione a tempo determinato e indeterminato (migliaia)**

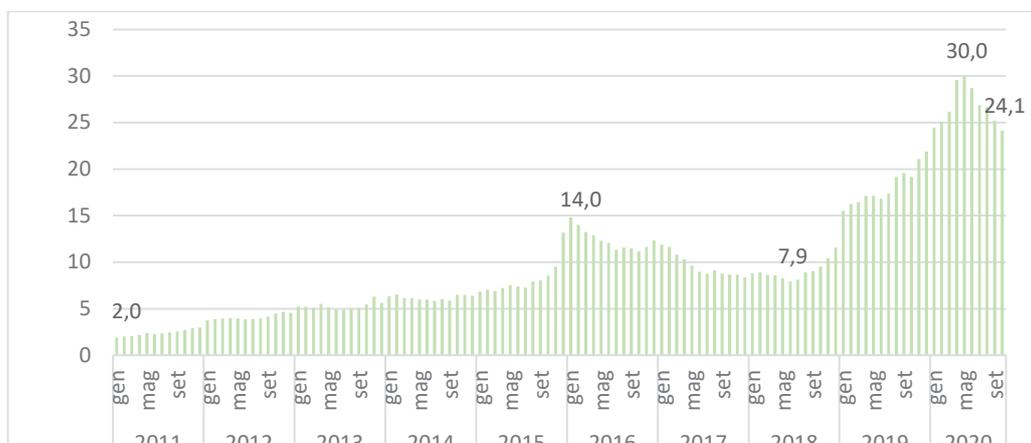
dati mensili grezzi e media mobile a 6 termini; gennaio 2011 - ottobre 2020



Fonte: elaborazioni FDV su dati Inail a base mensile

**Fig. 1.4 Somministrati a tempo indeterminato sul totale somministrati (%)**

dati mensili grezzi; gennaio 2001 - ottobre 2020



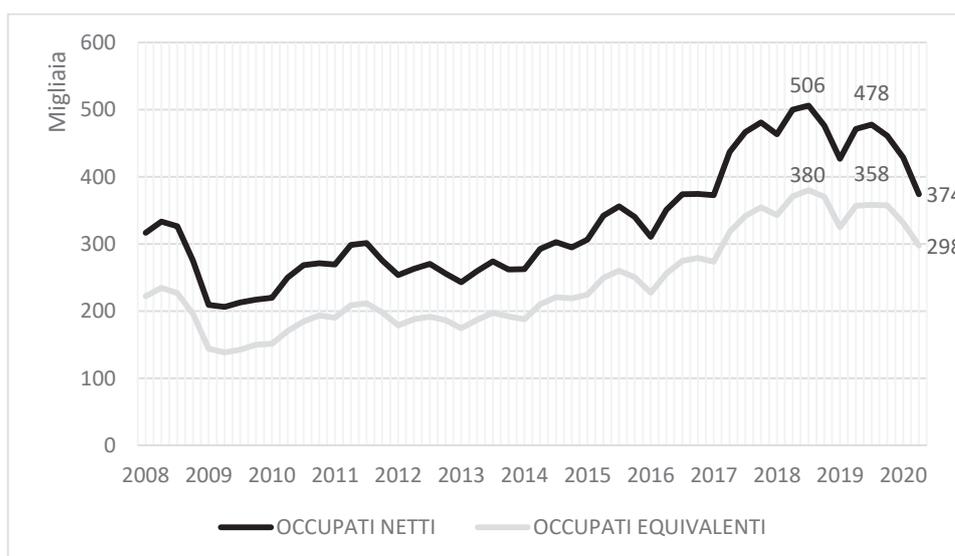
Fonte: elaborazioni FDV su dati Inail

## 1.2. Statistiche a base trimestrale

Nei dati Inail a base trimestrale, relativi al periodo che va dal primo trimestre 2008 al secondo 2020, si possono distinguere gli “occupati netti” (persone fisiche) dagli “occupati equivalenti” (pari ad un terzo del numero complessivo di mesi lavorati nel trimestre).

**Fig. 1.5 Occupati netti e occupati equivalenti in somministrazione**

dati trimestrali grezzi; I trimestre 2008 – II trimestre 2020



Fonte: elaborazioni FDV su dati Inail a base trimestrale

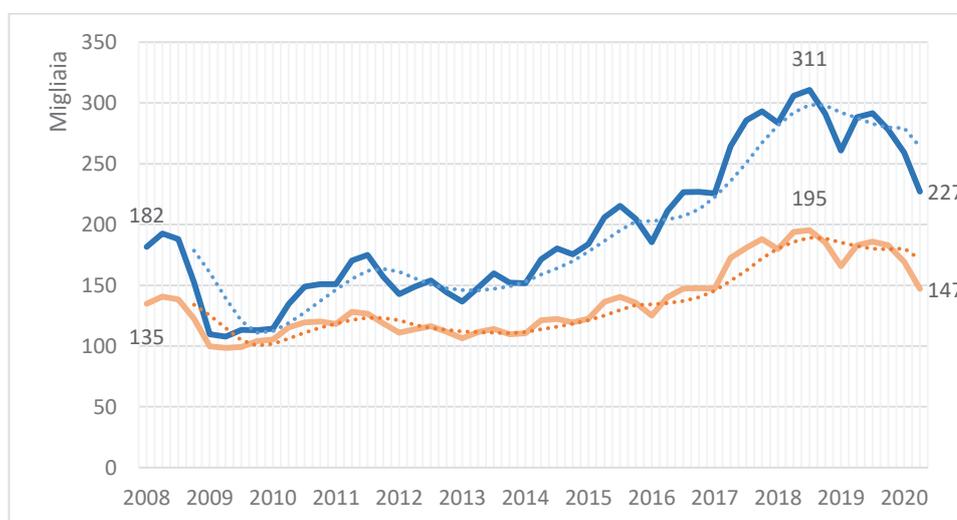
Il rapporto tra i primi e i secondi è una misura della continuità del lavoro nel trimestre<sup>5</sup>, continuità tendenzialmente crescente nell’arco dei 12 anni osservati: il rapporto tra occupati netti e occupati equivalenti, infatti, oscillava tra 1,40 e 1,50 nel biennio 2008-2009 ed è sceso su valori compresi tra 1,30 e 1,35 nel biennio 2018-2019, per toccare 1,26 nel secondo trimestre 2020, il valore più basso della serie storica risultante dal rapporto tra 374 mila occupati netti e 298 mila occupati equivalenti.

Nello stesso database si possono leggere le distribuzioni degli occupati per genere, classe di età, settore economico e dimensione di impresa. Prendendo a riferimento il numero di persone fisiche, osserviamo che la crescita del lavoro in somministrazione ha interessato soprattutto gli uomini (figura 6), il cui peso sul totale è aumentato dal 52% dei 220 mila occupati in somministrazione nel primo trimestre 2010 a oltre il 60% dei 374 mila registrati il secondo trimestre del 2020.

**Fig. 1.6 Somministrati per genere (migliaia)**

dati trimestrali grezzi e media mobile a 4 termini (linea tratteggiata);

I trimestre 2008 - II trimestre 2020



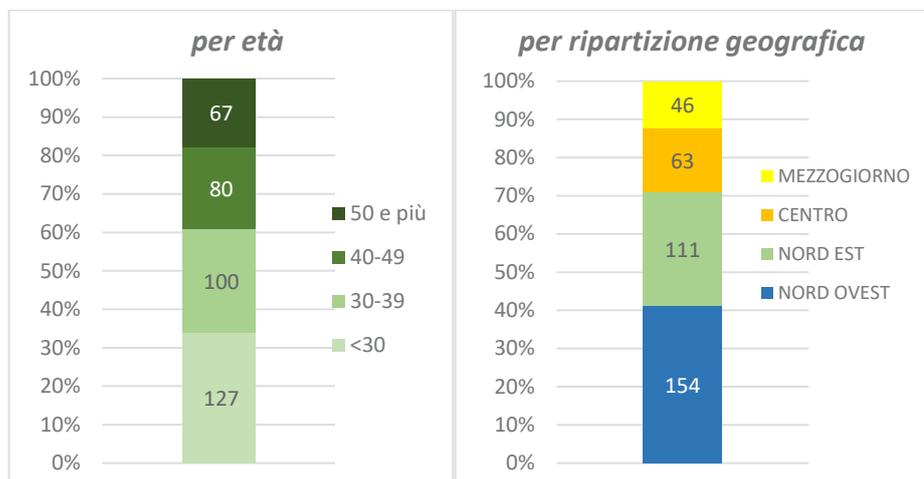
Fonte: elaborazioni FDV su dati Inail

Le stesse statistiche informano che, nel secondo trimestre 2020, un lavoratore in somministrazione su tre (34%) ha meno di 30 anni (quando gli under 30 sono solo l’11,5% della totalità degli occupati), che il 41% risiede nelle Regioni del Nord-Ovest (il 30% nella sola Lombardia), che circa un somministrato su quattro ha la cittadinanza di un altro Paese (anche questa è una percentuale molto elevata nel confronto col totale occupati); che un terzo dei

<sup>5</sup> Il rapporto è sempre maggiore di 1 e diminuisce quando aumenta la continuità dei rapporti in somministrazione (è pari a 1 quando il periodo di attività in somministrazione di ogni singolo lavoratore satura i tre mesi del trimestre)

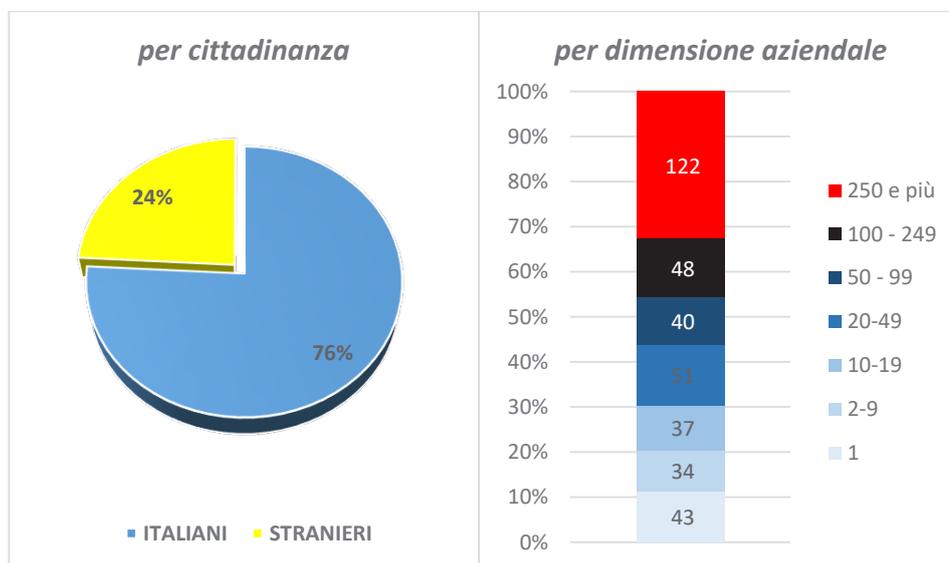
lavoratori in somministrazione viene assunto nelle grandi imprese con almeno 250 dipendenti mentre l'11% viene impiegato in micro realtà aziendali con un solo dipendente.

**Fig. 1.7 Occupati in somministrazione per età e per ripartizione - (dati grezzi; II trimestre 2020)**



Fonte: elaborazioni FDV su dati Inail

**Fig. 1.8 Occupati in somministrazione per cittadinanza e dimensione aziendale (valori assoluti in migliaia) - (dati grezzi; II trimestre 2020)**



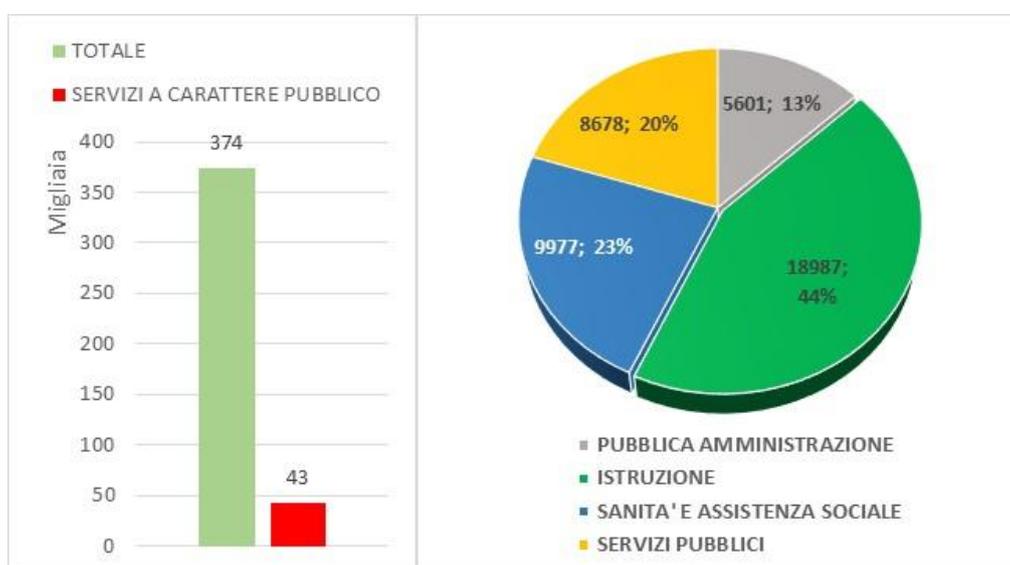
Fonte: elaborazioni FDV su dati Inail

Nel secondo trimestre 2020 l'**11,6%** degli occupati in somministrazione è impiegato in **servizi di carattere pubblico** (pari a 43 mila persone, figura 9), gestiti da istituzioni pubbliche e aziende private, distribuiti nella **sanità e assistenza sociale** (2,7% del totale somministrati, circa 10 mila persone), nell'**istruzione** (5,1% del totale somministrati, 19 mila persone circa),

nei **servizi pubblici** (2,3% del totale somministrati, poco meno di 8 mila e 700 persone) e nella **Pubblica Amministrazione** (1,5% del totale somministrati, circa 5600 persone).

Se si fa riferimento alle unità di lavoro e non alle persone fisiche, quelle calcolate nei servizi a carattere pubblico sono 33 mila nel secondo trimestre 2020, pari all'11,2% del totale delle unità di lavoro in somministrazione nello stesso trimestre (298 mila). La loro distribuzione tra i comparti è sostanzialmente sovrapponibile a quella delle persone fisiche.

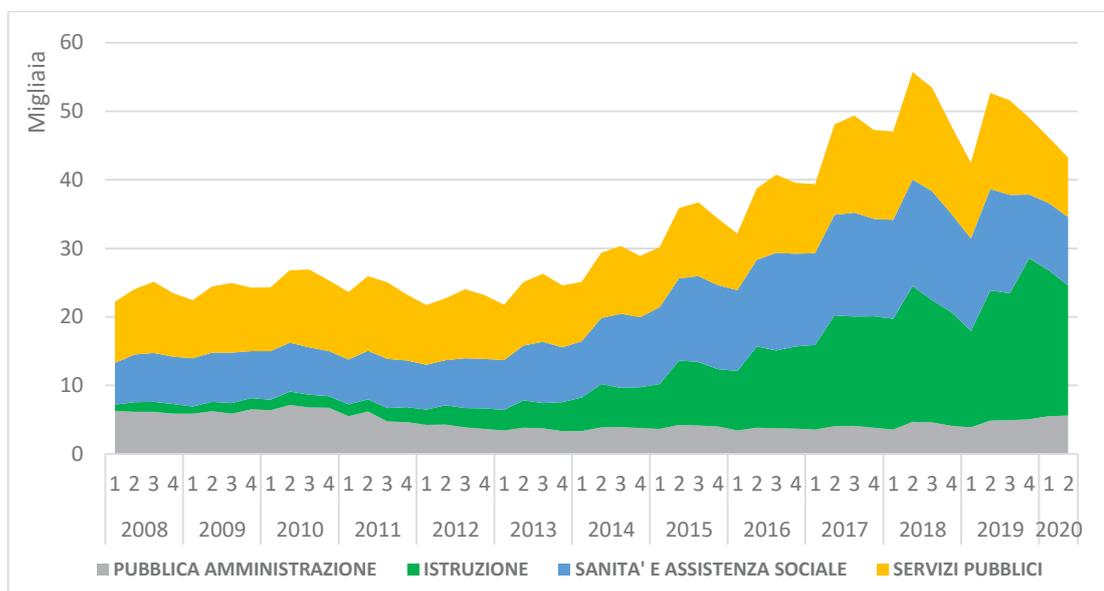
**Fig. 1.9 Occupati in somministrazione nei servizi di carattere pubblico (valori assoluti in migliaia)**  
(dati grezzi; II trimestre 2020)



Fonte: elaborazioni FDV su dati Inail

Il numero di lavoratori somministrati **nei 4 comparti a carattere pubblico è cresciuto in misura rilevante (+145%) tra il secondo trimestre 2012, quando ne risultavano 23 mila, e lo stesso trimestre del 2018, quando se ne contavano 56 mila**: l'aumento è stato determinato soprattutto dagli occupati nel comparto dell'**istruzione**, aumentati nello stesso periodo (secondo trimestre 2012-secondo trimestre 2018) di oltre il **600%**

**Fig. 1.10 Occupati in somministrazione nei servizi di carattere pubblico (valori assoluti in migliaia)**  
(dati grezzi; I trimestre 2008 - II trimestre 2020)



Fonte: elaborazioni FDV su dati Inail

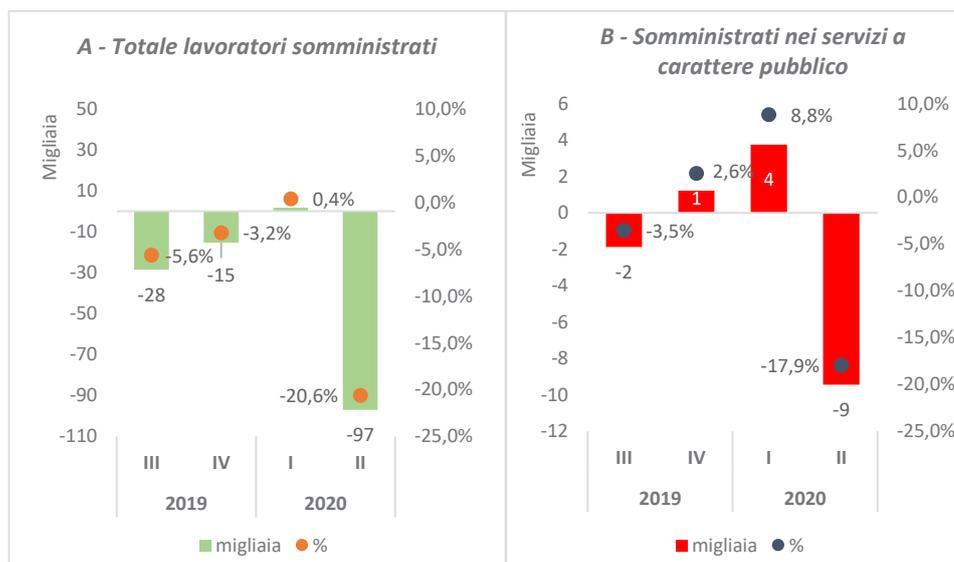
I lavoratori somministrati nel comparto dell'istruzione sono quindi in sensibile aumento e rappresentano oggi la componente prevalente degli occupati in somministrazione nei servizi di carattere pubblico: per la quasi totalità si tratterebbe, tuttavia, di personale impiegato presso agenzie formative private, poiché i lavoratori somministrati nella scuola pubblica, negli istituti Afam, negli enti di ricerca, nelle università, in Asi ed Enea, risultano in poche centinaia (dati della Ragioneria Generale dello Stato, vedi Capitolo seguente).

### 1.3. Effetti del primo lockdown sul lavoro in somministrazione

Se prendiamo in esame il totale degli occupati in somministrazione, constatiamo che le variazioni tendenziali nel terzo e quarto trimestre 2019<sup>6</sup> (figura 11 - A), prima che la pandemia dispiegasse i suoi effetti sul mondo del lavoro, risultavano già negative (-5,6% e -3,2% rispettivamente), per segnare nel secondo trimestre del 2020 una contrazione pari a -21% (corrispondente a -97 mila somministrati) rispetto allo stesso trimestre del 2019. Meno accentuata, benché molto rilevante in termini relativi (-18%, pari a -9 mila occupati), è la caduta del numero di lavoratori somministrati nei servizi a carattere pubblico provocata dal primo lockdown, lavoratori peraltro in aumento nei due trimestri precedenti (+2,6% e +8,8% rispettivamente nel quarto 2019 e nel primo 2020).

**Fig. 1.11** Variazioni tendenziali di tutti gli occupati in somministrazione (A) e di quelli occupati nei servizi di carattere pubblico (B)

(valori assoluti e percentuali; dati grezzi; III trimestre 2019 - II trimestre 2020)



Fonte: elaborazioni FDV su dati Inail

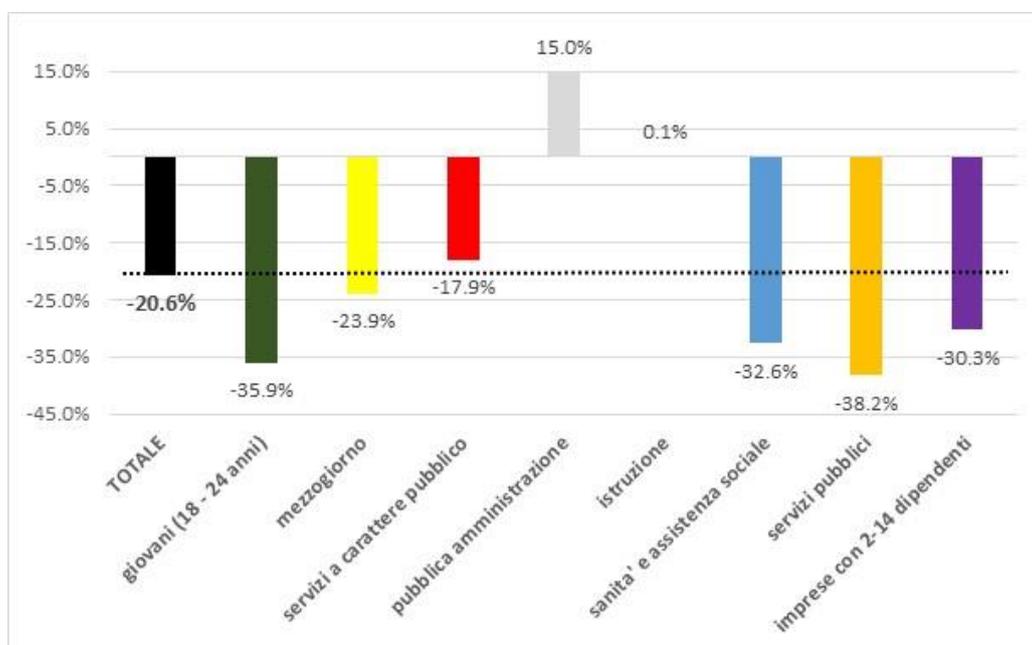
L'analisi delle variazioni tendenziali registrate nel secondo trimestre del 2020 dalle diverse componenti del lavoro somministrato (figura 12) permette di riconoscere quelle che hanno pagato il prezzo più alto – in termini di persone occupate – in seguito alle chiusure imposte dall'emergenza sanitaria. La diminuzione ha interessato soprattutto i **giovani fino a 24 anni di età** (-36% rispetto al secondo trimestre 2019, pari a -31 mila lavoratori) e **le imprese o**

<sup>6</sup> Variazione tra il valore di un trimestre e il valore dello stesso trimestre dell'anno precedente

**gli enti piccoli o piccolissimi** (con un numero di dipendenti compreso tra 2 e 14), ma non le micro realtà con un solo dipendente. All'interno dei comparti a carattere pubblico, i **servizi pubblici** (-38%) e la **sanità** (-30%) hanno segnato la diminuzione maggiore, mentre il comparto dell'istruzione ha tenuto e quello della pubblica amministrazione (dove, a differenza degli altri comparti, il soggetto "utilizzatore" è soltanto pubblico) ha visto crescere il numero di somministrati rispetto al secondo trimestre del 2019 nella misura del 15%.

**Fig. 1.12 Variazioni tendenziali delle diverse componenti del lavoro somministrato registrate nel secondo trimestre 2020**

(valori percentuali; dati grezzi)



Fonte: elaborazioni FDV su dati Inail

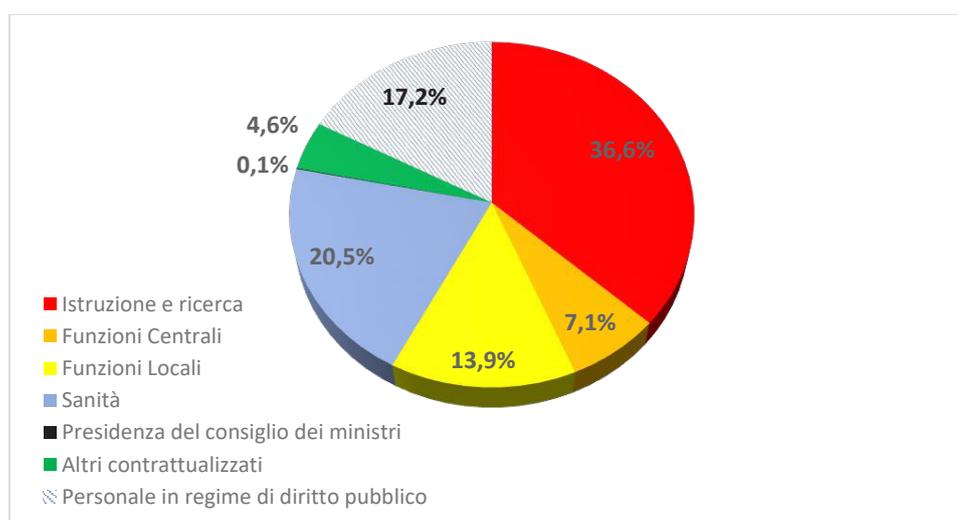
#### 1.4. L'occupazione nella Pubblica Amministrazione dagli archivi della Ragioneria Generale dello Stato

I dati pubblicati dall'Agenzia per la Rappresentanza Negoziata delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN) informano che, **nel 2018**, gli occupati censiti nella pubblica amministrazione erano complessivamente **3 milioni 343 mila**<sup>7</sup>, divisi in 7 grandi comparti:

<sup>7</sup> Il "personale stabile" e l'"altro personale" sono espressi in "unità al 31/12" mentre i rapporti di lavoro flessibile sono espressi in "unità-anno", pari a un dodicesimo della somma dei mesi lavorati dal personale che presta attività lavorativa a termine.

- **istruzione e ricerca (1 milione e 225 mila occupati, pari al 36,6% del totale occupati nella PA)**, che comprende il personale docente e non docente della scuola, di Afam, enti di ricerca, università, Asi ed Enea;
- **funzioni centrali (236 mila occupati, pari al 7,1%)**, che comprende ministeri, agenzie fiscali, enti pubblici non economici, aziende autonome, il Cnel, l'Enac e l'Agid;
- **funzioni locali (466 mila, pari al 13,9%)**, che comprende le Regioni e le Autonomie locali, nonché, dal 2015, la dirigenza professionale, tecnica e amministrativa (PTA) del Sistema Sanitario Nazionale (SNN);
- **sanità (687 mila occupati, pari al 20,5%);**
- **Presidenza del Consiglio dei Ministri (poco più di 2000 persone, pari allo 0,1%);**
- **altri contrattualizzati (153 mila, pari al 4,6%)**, che comprendono il personale delle Regioni a statuto speciale e delle province autonome, di enti pubblici economici e di aziende che producono servizi di pubblica utilità, di autorità indipendenti come l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni e l'Autorità per l'energia elettrica e il gas, di enti diversi (quali federazioni sportive, autorità portuali, casse previdenziali, fondazioni lirico sinfoniche, consorzi universitari e alcune società per azioni) e di Unioncamere;
- **personale in regime di diritto pubblico (575 mila occupati, pari al 17,2%)**, che comprende i corpi di polizia, le forze armate, i vigili del fuoco, la magistratura, le carriere prefettizie e penitenziarie, i professori e i ricercatori universitari a tempo pieno e definito.

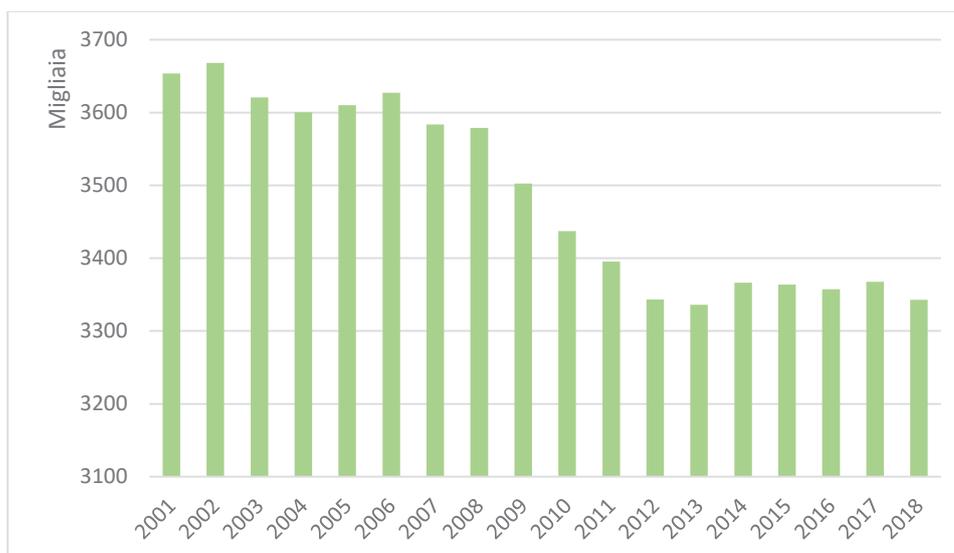
**Fig. 1.13 Occupati nella Pubblica Amministrazione nel 2018 per comparto – valori percentuali**



Fonte: elaborazioni FDV su dati RGS - IGOP aggiornati al 22/04/2020

In 18 anni la pubblica amministrazione ha perso 311 mila occupati (-8,5%): la diminuzione è stata senza soluzione di continuità tra il 2006 e il 2013 (-291 mila, pari a -8,0%), mentre la variazione nei cinque anni successivi è stata complessivamente contenuta (+7 mila, pari a +0,2%), a sintesi di un incremento nel 2014 (+31 mila, pari a +0,9%), di variazioni modeste tra il 2014 e il 2017 e di una nuova flessione nel 2018 (-25 mila, pari a -0,7%).

**Fig. 1.14 Occupati nella Pubblica Amministrazione, anni 2001-2018 – valori assoluti in migliaia**

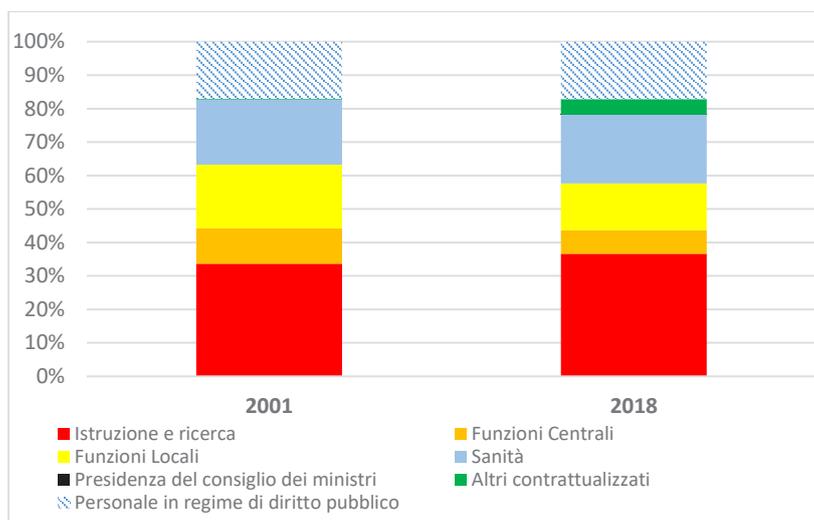


Fonte: elaborazioni FDV su dati RGS - IGOP aggiornati al 22/04/2020

Il numero di occupati nella pubblica amministrazione è diminuito dal 2001 in misura diversa nei diversi comparti: il loro peso relativo è così cambiato, non solo per effetto dei tagli che hanno penalizzato soprattutto le funzioni centrali e locali della PA, ma anche perché le strutture pubbliche sono cambiate nel corso del tempo (alcune sono nate, altre sono state soppresse) e perché i criteri di distribuzione degli occupati tra i comparti sono stati corretti (per esempio, fino al 2015 nel comparto della Sanità era compresa anche la dirigenza PTA del SSN). Concorre infine a spiegare il cambiamento nella composizione dell'occupazione pubblica anche l'incompletezza dei dati registrati fino al 2011<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Per le Regioni a Statuto Speciale e le province autonome i dati fino al 2005 sono incompleti. Il personale della regione Sicilia, di alcune ex Ipab e di consorzi della provincia autonoma di Trento sono state rilevate per la prima volta nell'anno 2011.

**Fig. 1.15 Occupati nella Pubblica Amministrazione per comparto, anni 2001 e 2018 – valori percentuali**



Fonte: elaborazioni FDV su dati RGS - IGOP aggiornati al 22/04/2020

Nell'occupazione pubblica si distinguono 6 grandi tipologie contrattuali:

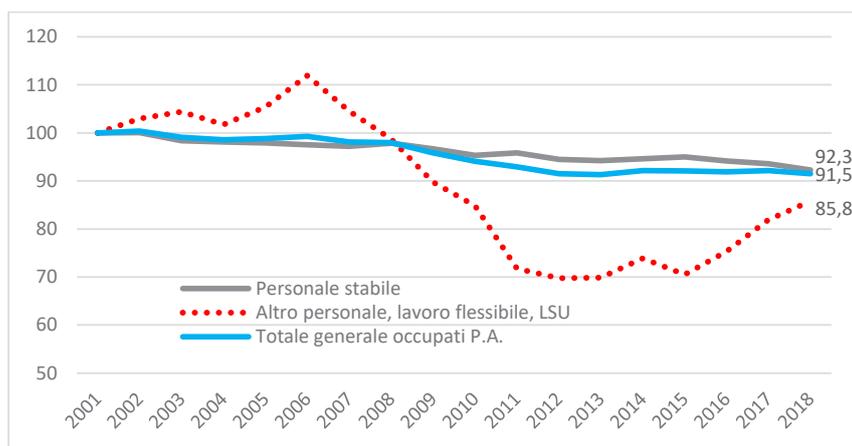
- **personale stabile (2 milioni 967 mila persone nel 2018, pari all'88,7% degli occupati nella PA):** personale con rapporto di lavoro a tempo indeterminato che lavora nelle Pubbliche Amministrazioni, compresi i dirigenti a tempo determinato che ricoprono posizioni dirigenziali non riconducibili ad esigenze temporanee dell'amministrazione;
- **altro personale (258 mila persone nel 2018, pari al 7,7%):** docenti della scuola e degli istituti Afam assunti con contratto a tempo determinato, con contratto annuale e con contratto fino al termine dell'attività didattica, ed alcune particolari categorie di personale non pienamente riconducibili alla definizione standard di "lavoro pubblico", come i direttori generali, i contrattisti, i volontari e gli allievi delle Forze armate e dei Corpi di polizia;
- **a tempo determinato (97 mila unità-anno nel 2018, 2,9%):** personale assunto con rapporto di lavoro a tempo determinato, pieno o part-time (con esclusione dei docenti a tempo determinato con contratto annuale e con contratto fino al termine dell'attività didattica, poiché inclusi in "Altro personale", nonché i dirigenti a tempo determinato, poiché inclusi in "Personale stabile");
- **in formazione lavoro (ridotti a poche centinaia nel 2018):** personale assunto con contratto di formazione e lavoro della durata massima di 24 mesi sulla base della specifica disciplina di comparto e delle disposizioni legislative in materia

- **in somministrazione (poco più di 11 mila unità-anno nel 2018, 0,3%):** personale utilizzato dalle amministrazioni pubbliche sulla base di contratti di somministrazione a tempo determinato stipulati ai sensi della normativa vigente in materia
- **lavoratori socialmente utili (9 mila unità-anno nel 2018, 0,3%):** rientrano in questa fattispecie i lavoratori socialmente utili (indirizzati alla qualificazione professionale in settori innovativi e alla realizzazione di progetti con carattere straordinario) e quelli impegnati in lavori di pubblica utilità (mirati alla creazione di occupazione in nuovi bacini d'impiego).

### 1.5. Il lavoro temporaneo nella PA

Il trend discendente dell'occupazione pubblica è sostanzialmente sovrapposto a quello segnato dal personale stabile (figura 16), mentre l'occupazione flessibile (dipendenti a tempo determinato, lavoratori somministrati e socialmente utili, "altro personale"), dopo un incremento del 10,0% tra il 2004 e il 2006 (che condurrà al numero massimo di unità occupate con quelle formule contrattuali, pari a 491 mila), precipita tra il 2006 e il 2012 (-37,7%); solo tra il 2015 e il 2018 le unità di lavoro temporaneo (nel quale consideriamo anche l'"altro personale") tornano a crescere (+21,7%), ma il loro numero risulterà nel 2018 ampiamente sotto il numero registrato nel 2001 (376 mila contro 439 mila, -14,2%).

**Fig. 1.16** Variazione dell'occupazione nelle pubbliche amministrazioni, anni 2001-2018 – numeri indice (2001=100) -

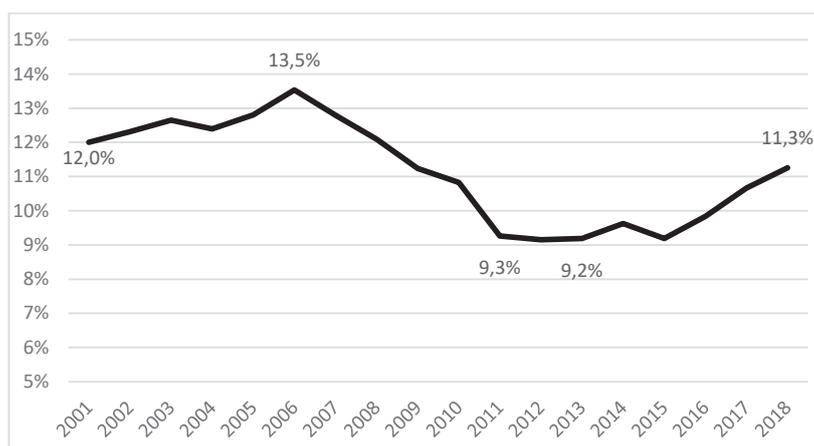


Fonte: elaborazioni FDV su dati RGS - IGOP aggiornati al 22/04/2020

Tra il 2001 e il 2018 il lavoro temporaneo (compreso l'"altro personale"), ha rappresentato una percentuale variabile tra il 9 e il 14% dell'input totale di lavoro delle pubbliche amministrazioni (figura 17): il suo peso è cresciuto tra il 2001 e il 2003 e poi ancora tra il 2004 e il 2006, per scendere nei 5 anni successivi fino al 9,3%; solo tra il 2015 e il 2018

è tornato a crescere, guadagnando in tre anni 2,1 punti percentuali, dal 9,2% del 2015 all'11,3% del 2018, ma restando sotto il massimo del 2006 (13,5%).

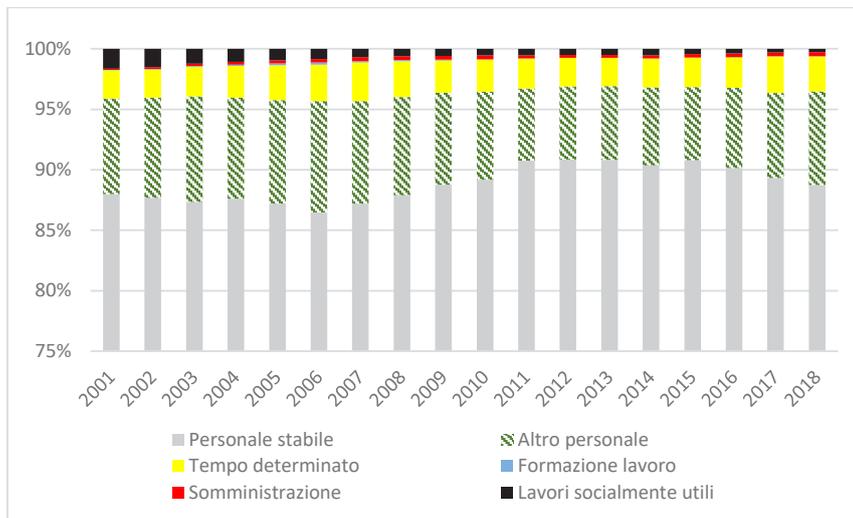
**Fig. 1.17 Peso percentuale dell'occupazione temporanea sul totale occupati nelle pubbliche amministrazioni, anni 2001-2018**



Fonte: elaborazioni FDV su dati RGS - IGOP aggiornati al 22/04/2020

Se confrontiamo il 2001 col 2018, la composizione dell'occupazione pubblica per tipologia contrattuale è cambiata poco: il personale stabile ha guadagnato 7 decimi di punto (dall'88,0 all'88,7%), quello a tempo determinato 6 decimi di punto (dal 2,3 al 2,9%), il lavoro in somministrazione due decimi (dallo 0,1 allo 0,3%), mentre perdono due decimi di punto l'"altro personale" (dal 7,9 al 7,7%) e, soprattutto, si riduce sostanzialmente il contributo dei lavoratori socialmente utili (dall'1,6 allo 0,3%). I contratti di formazione hanno sempre avuto un peso trascurabile, benché siano aumentati notevolmente tra il 2001 e il 2006, anno nel quale si contavano nelle pubbliche amministrazioni più di 6000 unità con questa tipologia contrattuale.

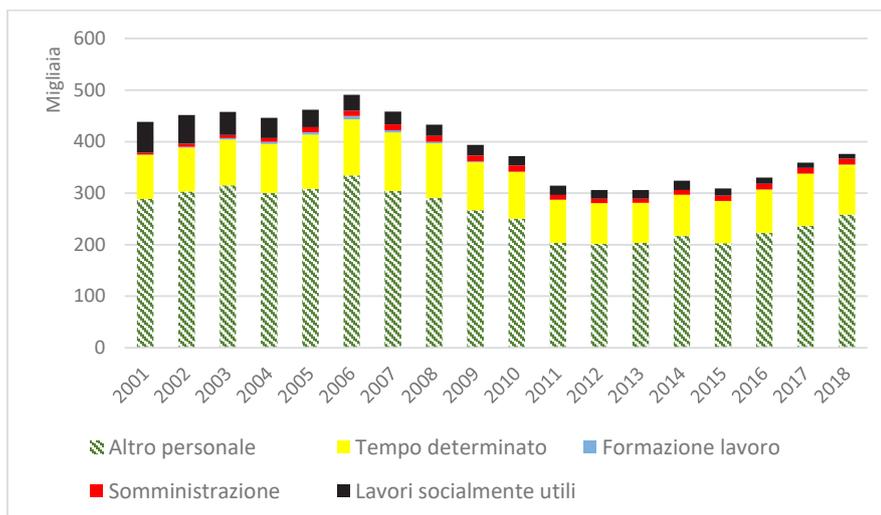
**Fig. 1.18 Occupazione nelle pubbliche amministrazioni per tipologia contrattuale, anni 2001-2018 – valori percentuali**



Fonte: elaborazioni FDV su dati RGS - IGOP aggiornati al 22/04/2020

Tra le diverse fattispecie di lavoro flessibile, il peso del tempo determinato (tempo determinato + “altro personale”) è preponderante: era l’85,3% del volume complessivo di lavoro flessibile impiegato nelle pubbliche amministrazioni nel 2001 e sale al 94,4% nel 2018.

**Fig. 1.19 Occupazione flessibile nelle pubbliche amministrazioni per tipologia contrattuale, anni 2001-2018 – valori assoluti -**

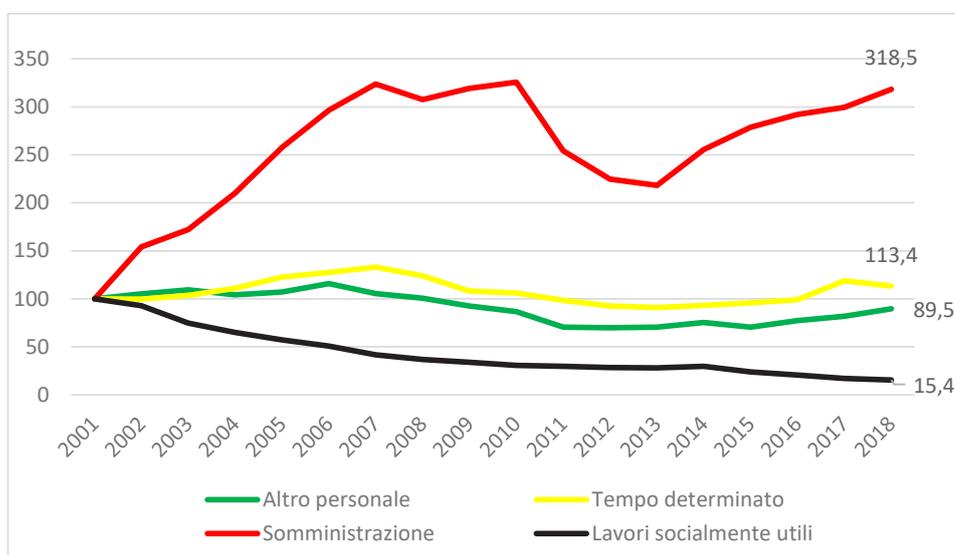


Fonte: elaborazioni FDV su dati RGS - IGOP aggiornati al 22/04/2020

## 1.6. Il lavoro in somministrazione nella PA

Il lavoro pubblico in somministrazione contava 11400 unità-anno nel 2018 (solo il 3% dell'occupazione flessibile impiegata quell'anno nella pubblica amministrazione) e tuttavia, se si fa eccezione della formazione lavoro (il cui peso è del tutto trascurabile), rappresenta la tipologia contrattuale, tra quelle associate al lavoro pubblico temporaneo, che ha segnato l'incremento maggiore, triplicando il numero di unità tra il 2001 e il 2007 e, dopo la flessione registrata tra il 2010 e il 2013, tornando nel 2018 su valori prossimi a quelli del 2010 (figura 20).

**Fig. 1.20 Occupazione flessibile nella PA: variazione delle diverse tipologie contrattuali, anni 2001-2018**

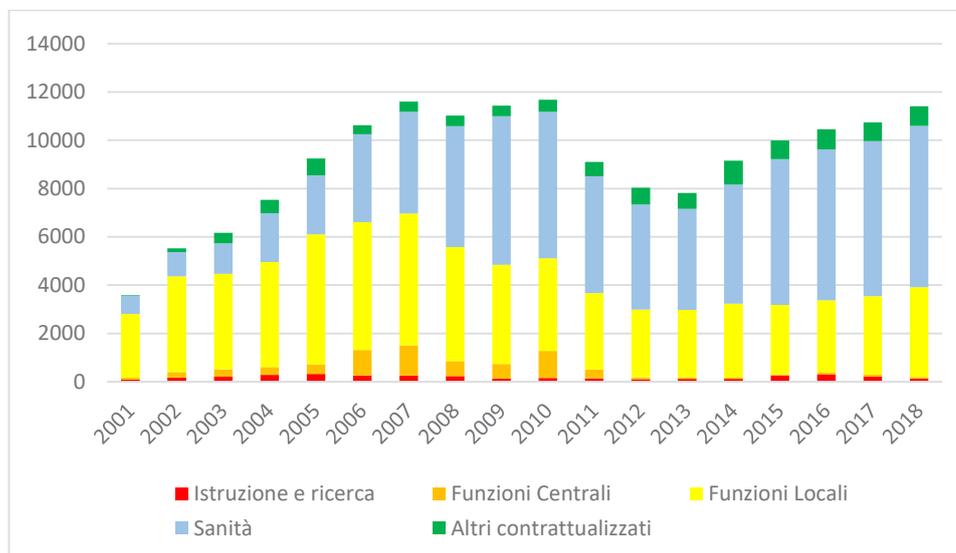


Fonte: elaborazioni FDV su dati RGS - IGOP aggiornati al 22/04/2020

La distribuzione per comparti degli occupati in somministrazione nelle Pubbliche Amministrazioni è cambiata sensibilmente nel corso del tempo: la sanità pubblica, in particolare, ha visto crescere progressivamente il ricorso al lavoro somministrato, prima tra il 2001 e il 2009 e poi, dopo la flessione osservata negli anni 2010-2013, di nuovo dal 2014 fino al massimo registrato nel 2018 (6682 unità-anno). Il peso del comparto in termini di input di lavoro somministrato sul totale delle unità in somministrazione impiegate nelle PPAA è così cresciuto dal 20,5% del 2001 (quando le unità-anno impiegate nel settore della sanità erano solo 736) al 60,3% del 2015, per attestarsi nel 2018 al 58,6%. Di contro le funzioni locali, che nel 2001 assorbivano da sole quasi tre quarti del totale delle unità in somministrazione all'interno delle PPAA, hanno perso progressivamente peso, tanto che nel 2018 il volume di lavoro

somministrato presso gli enti locali (3721 unità-anno) era poco meno di un terzo del totale somministrato nelle pubbliche amministrazioni.

**Fig. 1.21 Lavoro in somministrazione nelle PPAA, anni 2001-2018 – valori assoluti**



Fonte: elaborazioni FDV su dati RGS - IGOP aggiornati al 22/04/2020

I lavoratori somministrati nelle Pubbliche Amministrazioni si concentrano quindi nei settori della sanità e delle funzioni locali (più del 90% nel 2018), mentre quelli impiegati nel comparto dell'istruzione pubblica hanno un peso del tutto trascurabile, al pari dei pochi ancora presenti nelle funzioni centrali dello Stato. Un rilievo marginale hanno infine i lavoratori somministrati presso enti pubblici economici e aziende che producono servizi di pubblica utilità, autorità indipendenti e altri enti diversi (quali federazioni sportive, autorità portuali, casse previdenziali, fondazioni lirico sinfoniche, consorzi universitari), circa 800 unità-anno nel 2018, pari al 7% delle unità in somministrazione impiegate nelle pubbliche amministrazioni.

## 1.7. Sintesi dei principali risultati

### *Il lavoro in somministrazione*

Il lavoro in somministrazione (istituito nel 2004 in sostituzione del lavoro interinale introdotto nel 1997 dal pacchetto Treu) si è diffuso nei primi vent'anni del nuovo secolo seguendo un trend crescente - guidato dalla componente maschile - con poche discontinuità, in negativo (come nel 2008-09 e nel 2011-12) per la caduta della domanda o in positivo (come nel 2016-17) nelle fasi ascendenti del ciclo: ha raggiunto un massimo nel 2018 (circa 500 mila persone, poco più del 2% della platea degli occupati), mentre già nel 2019 si registravano segnali di contrazione della domanda, poi crollata nel secondo trimestre del 2020 in seguito all'emergenza sanitaria, ma tornata a crescere già nel terzo trimestre dello stesso anno.

I contratti di somministrazione a tempo indeterminato, inesistenti ancora 10 anni fa, hanno guadagnato progressivamente terreno e il peso degli occupati con quella modalità contrattuale è salito fino al 30% dei lavoratori somministrati (24% ad ottobre 2020).

L'andamento del rapporto tra "occupati netti" e "occupati equivalenti" suggerisce la tendenza ad una maggiore continuità del lavoro in somministrazione nei 12 mesi.

Il lavoro in somministrazione è molto diffuso tra i giovani (un somministrato su tre ha meno di 30 anni) ed è concentrato nelle Regioni del Nord-Ovest (dove risiede il 41% dei lavoratori somministrati).

I servizi di carattere pubblico, prestati da soggetti pubblici e privati, assorbono poco meno del 12% del lavoro in somministrazione, circa 43 mila lavoratori nel secondo trimestre 2020, distribuiti tra istruzione (44%), sanità (23%), servizi pubblici (20%) e pubblica amministrazione (13%). Quest'ultimo comparto (5600 lavoratori somministrati nel secondo trimestre 2020) è formato da utilizzatori pubblici che, in controtendenza rispetto a quanto osservato negli altri comparti, con il primo lockdown hanno incrementato il ricorso al lavoro somministrato (+15% rispetto al secondo trimestre 2019).

### *Il lavoro nella Pubblica Amministrazione*

I dati più recenti, su base annuale, sono riferiti al 2018 quando gli occupati censiti dalla Ragioneria Generale dello Stato erano 3 milioni e 343 mila, distribuiti tra Istruzione (37%) Sanità (20%), Funzioni Locali (14%), Funzioni Centrali (7%), a altri comparti (22%). Tra il 2001 e il 2018 la pubblica amministrazione ha perso 311 mila occupati (-8,5%), buona parte di questi tra il 2006 e il 2013 (-291 mila, pari a -8,0%).

Il lavoro temporaneo nelle Pubbliche Amministrazioni (tempo determinato, formazione lavoro, somministrazione, lavoro socialmente utile) non ha mai superato il 13,5% del totale occupati nelle PPAA e nel 2018 era all'11,3%. Tra le diverse fattispecie di lavoro flessibile, il peso del tempo determinato è preponderante: era l'85,3% del volume complessivo di lavoro flessibile impiegato nelle pubbliche amministrazioni nel 2001 e sale al 94,4% nel 2018.

Il lavoro pubblico in somministrazione contava 11400 unità-anno nel 2018 (il 3% dell'occupazione flessibile impiegata quell'anno nelle pubbliche amministrazioni), avendo triplicato il numero di unità tra il 2001 e il 2007 e, dopo la flessione registrata tra il 2010 e il 2013, tornando nel 2018 su valori prossimi a quelli del 2010.

Il lavoro in somministrazione nelle pubbliche amministrazioni si concentra nei settori della sanità e delle funzioni locali (nel 2018 i lavoratori in somministrazione in questi due comparti coprivano insieme più del 90% del totale somministrati nelle PPAA). La sanità pubblica, in particolare, ha visto crescere progressivamente il ricorso al lavoro somministrato, prima tra il 2001 e il 2009 e poi, dopo la flessione osservata negli anni 2010-2013, di nuovo dal 2014 fino al massimo registrato nel 2018 (6682 unità-anno). Ma si tratta di un numero suscettibile di notevoli variazioni nel biennio 20-21 a causa della stabilizzazione del personale sanitario precario disposta nell'ultimo anno e del prossimo arruolamento di personale somministrato legato alla campagna di vaccinazione.

Di contro le funzioni locali, che nel 2001 assorbivano da sole quasi tre quarti del totale delle unità in somministrazione all'interno delle PPAA, hanno perso progressivamente peso, tanto che nel 2018 le unità di lavoro somministrate presso gli enti locali erano poco meno di un terzo del totale delle unità impiegate dalle pubbliche amministrazioni.

## 2. Occupati e salari nel lavoro in somministrazione in Italia

*Nicolò Giangrande<sup>9</sup>*

### 2.1. Premessa

In coincidenza con la svolta neoliberista degli anni Ottanta, in Europa è iniziata la deregolamentazione del lavoro basata sulla convinzione – ben sintetizzata dall’espressione “eurosclerosi” (Layard et al. 1991) – che i mercati del lavoro europei fossero appesantiti da troppi vincoli legislativi in materia di protezione del lavoro rispetto a quello statunitense.

Nel dibattito accademico, fortemente dominato dalla teoria neoclassica (Blanchard e Giavazzi 2003), si è sostenuto che una maggiore flessibilità del mercato del lavoro potesse aumentare la crescita economica e l’occupazione. Questa tesi dagli ambienti accademici si è propagata nel dibattito pubblico, condizionando e creando un largo consenso politico sulla necessità di intervenire, da un lato, per aumentare la discrezionalità delle imprese in tema di assunzioni e licenziamenti dei lavoratori e, dall’altro, per rendere flessibile il salario.

Questo processo di crescente deregolamentazione ha interessato la maggior parte dei Paesi europei, soprattutto a partire dagli anni ’90, anche se con differente intensità. L’Italia non è stata immune da questa dinamica e dal 1997 ha attuato diverse riforme che hanno ridotto la protezione del lavoro, introdotto forme contrattuali più flessibili e inciso sui livelli salariali (Forges Davanzati e Giangrande 2017).

Diversi governi italiani hanno utilizzato l’argomentazione che una maggiore flessibilità avrebbe aumentato la crescita economica, accresciuto l’occupazione e ridotto i divari di genere, generazionali e territoriali, realizzando così degli interventi legislativi che hanno: (i) introdotto nuovi contratti di lavoro a tempo a termine (legge n. 196/1997, c.d. Pacchetto Treu), (ii) eliminato i limiti all’eccezionalità dei contratti a tempo determinato (decreto legislativo 368/2001); (iii) creato ulteriori forme di contratti a termine per ampliare le possibilità di assumere tramite contratti non-standard (legge n. 30/2003, c.d. legge Biagi); (iv) indebolito il contratto a tempo indeterminato e facilitato i licenziamenti (legge n. 183/2014, c.d. Jobs Act).

---

<sup>9</sup> Nicolò Giangrande, Ricercatore, Fondazione Giuseppe Di Vittorio.

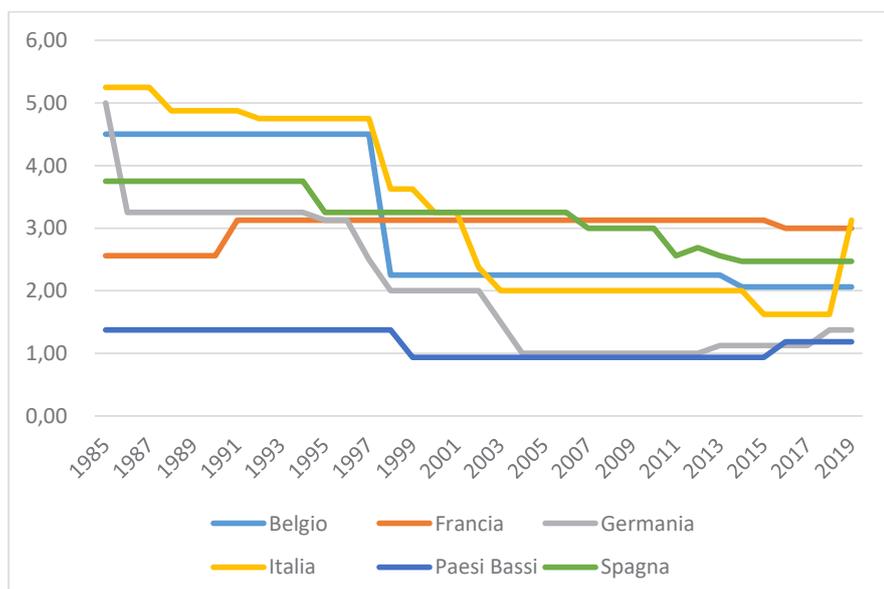
## 2.2. La deregolamentazione del mercato del lavoro

Analizzando l'indice elaborato dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE) relativo alla protezione del lavoro (in inglese *Employment Protection Legislation, EPL*) – che sintetizza i diversi aspetti delle norme a tutela del lavoro, in particolare sui licenziamenti e sull'uso dei contratti non-standard – possiamo osservare che l'indice di protezione dei contratti a termine in Italia si è ridotto dal 5,25 del 1985 al 3,12 del 2019 (Figura 1).

La caduta dell'indice è avvenuta in tre fasi: (i) nel 1998 a seguito dell'introduzione del pacchetto Treu (3,63), (ii) nel 2002 dopo la riforma che ha eliminato i limiti all'eccezionalità del rapporto di lavoro a tempo determinato (2,38) e, infine, (iii) nel 2015 dopo il Jobs Act (1,63).

In un'ottica comparativa di lungo periodo è utile evidenziare che tra le sei maggiori economie dell'Eurozona, l'Italia nel 1985 era il Paese con l'indice più alto, mentre tra il 2003 e il 2018 il nostro Paese si è assestato nelle ultime posizioni, collocandosi appena sopra la Germania (anch'essa in una fase di prolungata diminuzione) e i Paesi Bassi (caratterizzati storicamente da un indice più basso). L'aumento dell'indice italiano registrato nel 2019 (3,13) è attribuibile alla legge 96/2018 (c.d. Decreto Dignità) che, reintroducendo norme più rigide sui contratti a termine, ha riportato l'Italia al primo posto per quanto riguarda la protezione del lavoro temporaneo (Figura 1 del presente Capitolo).

**Fig. 2.1 – Indice di protezione dei contratti a termine, 1985-2019**



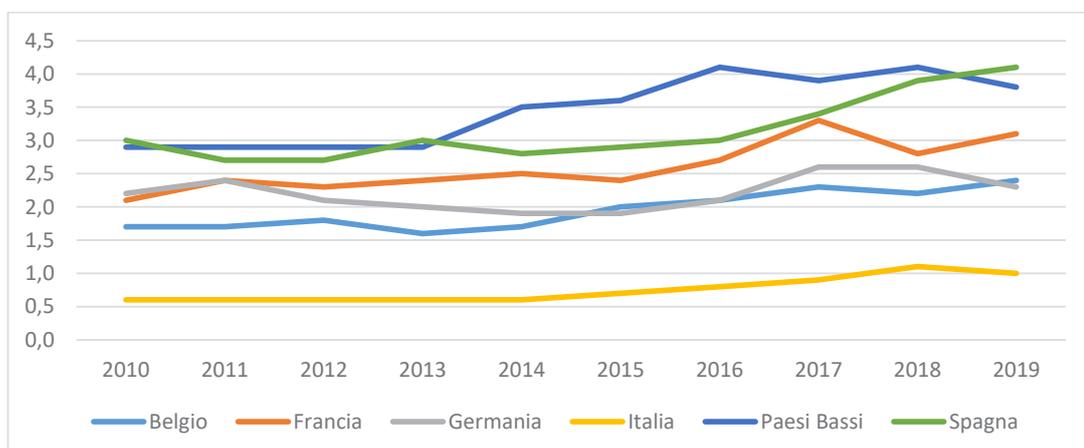
Fonte: elaborazione FDV su dati OCSE

Secondo i legislatori italiani l'introduzione dei contratti di lavoro caratterizzati da una maggiore flessibilità rispondeva all'esigenza delle imprese di poter adattare la propria domanda di lavoro all'andamento del ciclo economico, cioè di poter assumere rapidamente in fase di crescita economica e di licenziare più facilmente in fase di recessione.

Tra queste particolari forme contrattuali nel 1997 è stato introdotto il cosiddetto "lavoro interinale" che, nel 2003, è stato modificato e ridenominato "lavoro in somministrazione". Il lavoro in somministrazione si basa sostanzialmente su una triangolazione che consente ad un'impresa (e anche ad una pubblica amministrazione) di richiedere un determinato numero di lavoratori ad un'agenzia specializzata nel selezionare, formare e assumere tali lavoratori, garantendo così alle imprese (e anche alle pubbliche amministrazioni) una risposta rapida e flessibile per le proprie esigenze produttive e anche per testare le capacità del lavoratore (Ichino et al. 2004).

La nostra elaborazione dei dati dell'ufficio statistico dell'Unione Europea (EUROSTAT) sulla quota di lavoratori in somministrazione sul totale degli occupati nelle sei maggiori economie dell'Eurozona ci consente di mettere in evidenza come tra il 2010 e il 2019 tale quota in Italia sia stata sempre la più bassa (nel 2019 è pari all'1%) mentre negli altri cinque Paesi si sono registrate quote ben superiori (nel 2019 si va dal 2,3% della Germania al 4,1% della Spagna) (Figura 2). Il minor ricorso al lavoro in somministrazione in Italia rispetto agli altri Paesi dell'Eurozona può essere ascrivibile alla possibilità concessa alle imprese italiane di utilizzare numerose altre tipologie di contratti a termine, incluso il tempo determinato senza causali.

**Fig. 2.2 – Quota di lavoratori in somministrazione (%) sul totale degli occupati (15-64 anni) nelle sei maggiori economie dell'Eurozona, 2010-2019**



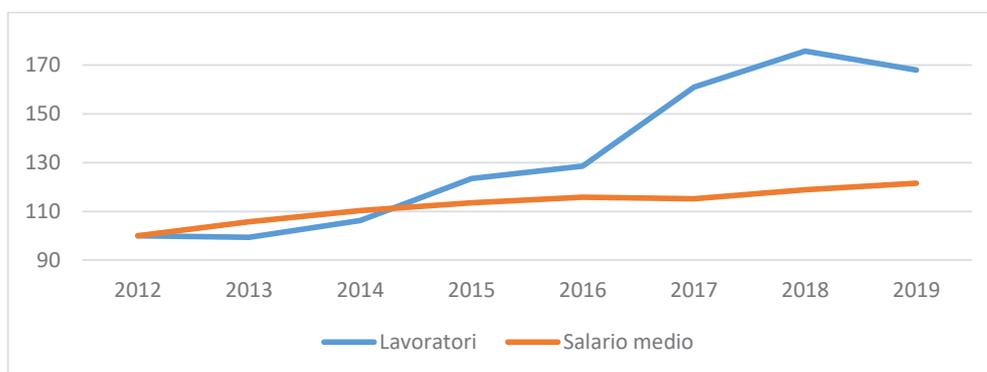
Fonte: elaborazione FDV su dati EUROSTAT

### 2.3. I salari dei lavoratori in somministrazione

Tramite i dati dell'Istituto Nazionale Previdenza Sociale (INPS) relativi alla somministrazione (2012-2019) abbiamo analizzato il numero complessivo dei lavoratori coinvolti e la corrispondente massa salariale e calcolato il loro salario effettivo medio lordo annuale. Si precisa che i numeri rappresentati si riferiscono ai dipendenti in somministrazione che abbiano avuto almeno una giornata retribuita nell'anno. Infatti, nelle statistiche INPS il lavoratore in somministrazione che nel corso dell'anno abbia avuto più di un rapporto di lavoro è contato una sola volta e classificato sulla base del suo ultimo rapporto di lavoro, mentre sia la retribuzione che le giornate retribuite si riferiscono alla somma di tutti i suoi rapporti di lavoro in somministrazione nell'anno. Per questo motivo, il numero di lavoratori in somministrazione con almeno una giornata di lavoro con tale rapporto contrattuale nell'arco dell'anno è molto più elevato dei numeri registrati nei singoli mesi rappresentati nel capitolo curato da Giuliano Ferrucci nel report. In questo paragrafo, approfondiremo, quindi, le dinamiche salariali di genere, anagrafiche, legate alla qualifica lavorativa, alla tipologia contrattuale, al tempo di lavoro e, infine, alla macroregione di lavoro.

Tra il 2012 e il 2019, il numero dei lavoratori è passato da 486 mila a 816,5 mila (+330,5 mila, +68,0%) mentre nel 2019, rispetto al 2018, si è registrata una diminuzione (-38 mila, -4,4%). A livello salariale, invece, si osserva un aumento del salario effettivo medio lordo annuale da 7,2 mila euro del 2012 a 8,8 mila euro del 2019 (+1,6 mila euro, +21,6%) e anche nel 2019, rispetto all'anno precedente, si registra un aumento (+192 euro, +2,2%).

**Fig. 2.3 – Lavoratori in somministrazione e salario effettivo medio lordo annuale, 2012-2019 - (anno 2012=100)**

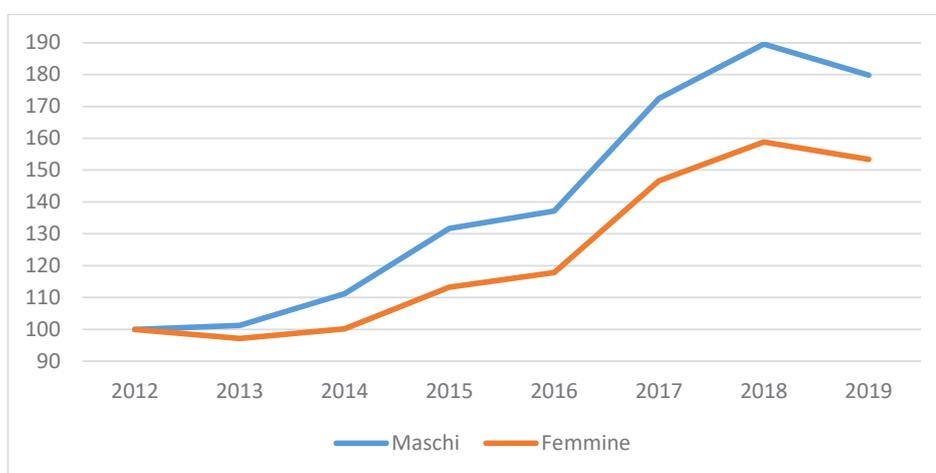


Fonte: elaborazione FDV su dati INPS

## 2.4. Genere

Tra il 2012 e il 2019 i lavoratori in somministrazione sono cresciuti da 268,7 mila a 483,2 mila (+214,6 mila, +79,9%) mentre le lavoratrici sono aumentate da 217,4 mila a 333,3 mila (+115,9 mila, +53,3%). Fin dal 2012 si osserva un aumento percentuale più sostenuto per la componente maschile rispetto a quella femminile, che determina un crescente divario tra i due segmenti. Nel 2019, rispetto al 2018, la diminuzione osservata coinvolge in maggior parte gli uomini (-26,1 mila, -5,1%) rispetto alle donne (-11,9 mila, -3,5%).

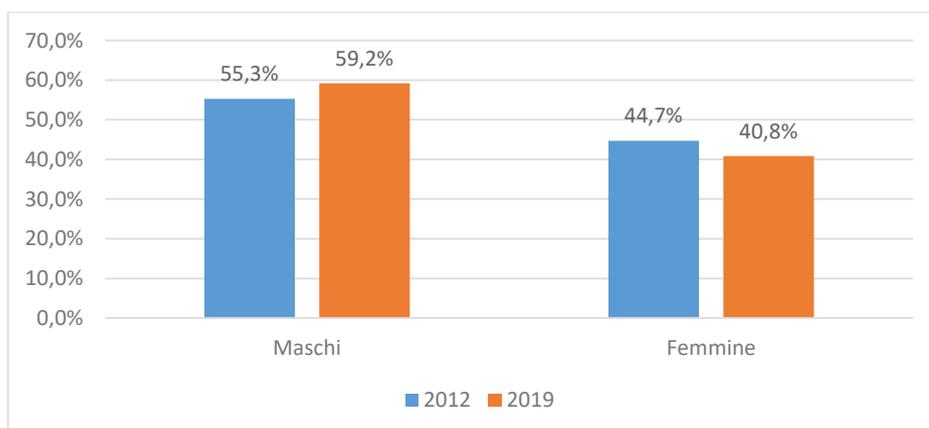
**Fig. 2.4 – Lavoratori in somministrazione per genere, 2012-2019, (anno 2012=100)**



Fonte: elaborazione FDV su dati INPS

La quota di lavoratori in somministrazione è cresciuta dal 55,3% del 2012 al 59,2% del 2019 (+3,9 punti percentuali) e quella delle lavoratrici, nel medesimo arco temporale, è contestualmente diminuita dal 44,7% al 40,8%.

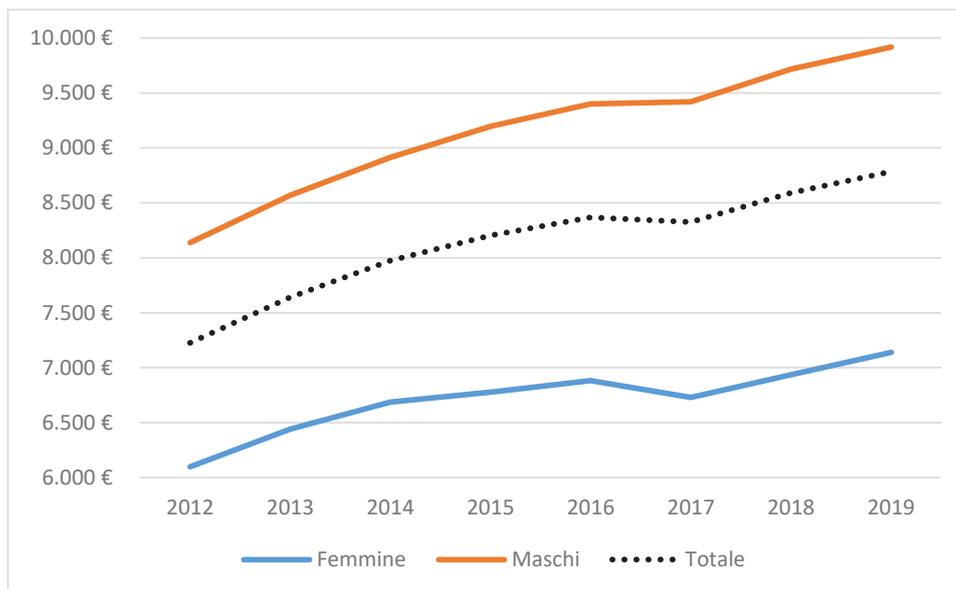
**Fig. 2.5 – Quote di lavoratori in somministrazione per genere, 2012 e 2019**



Fonte: elaborazione FDV su dati INPS

Il salario effettivo medio lordo annuale dei lavoratori è cresciuto da 8,1 mila euro del 2012 a 9,9 mila euro del 2019 (+1,8 mila euro, +21,9%) mentre quello delle lavoratrici, nello stesso periodo, è aumentato da 6,1 mila euro a 7,1 mila euro (+1.042 euro, +17,1%). Nel periodo analizzato si osserva una crescita salariale molto simile per entrambi i generi fino al 2014, mentre a partire dal 2015 il salario degli uomini cresce più intensamente rispetto a quello delle donne. Tra il 2018 e il 2019 si registra un aumento del salario delle donne (+205 euro, +3,0%) superiore rispetto a quello degli uomini (+203 euro, +2,1%).

**Fig. 2.6 – Salario effettivo medio lordo annuale (in euro) dei lavoratori in somministrazione per genere, 2012-2019**

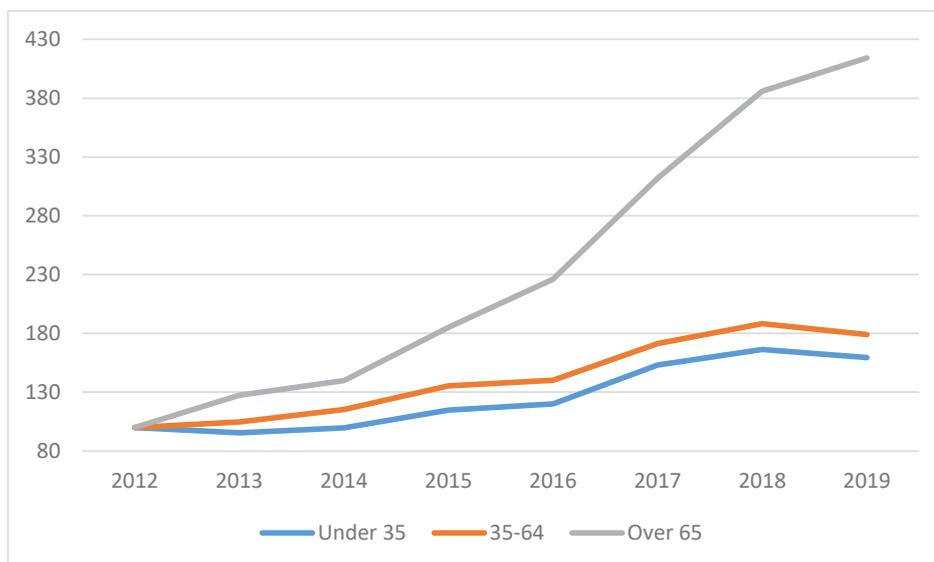


Fonte: elaborazione FDV su dati INPS

## 2.5. Classi di età

Tra il 2012 e il 2019, i lavoratori under 35 sono passati da 283,6 mila a 452,4 mila (+168,8 mila, +59,5%) mentre quelli con un'età compresa tra i 35 e i 64 anni sono cresciuti da 201,6 mila a 360,9 mila (+159,3 mila, +79,0%) e gli over 65 da 772 unità a 3,2 mila (+2,4 mila, +314,2%). Nell'arco di questo periodo si assiste, fin dal 2012, ad una crescita percentuale molto più intensa della componente over 65, che si intensifica a partire dal 2014, rispetto alle altre due classi d'età. Nel 2019, rispetto all'anno precedente, si registra una diminuzione sia dei lavoratori under 35 (-19,4 mila, -4,1%) che della classe 35-64 anni (-18,8 mila, -5,0%) ed un aumento degli over 65 (+218 unità, +7,3%).

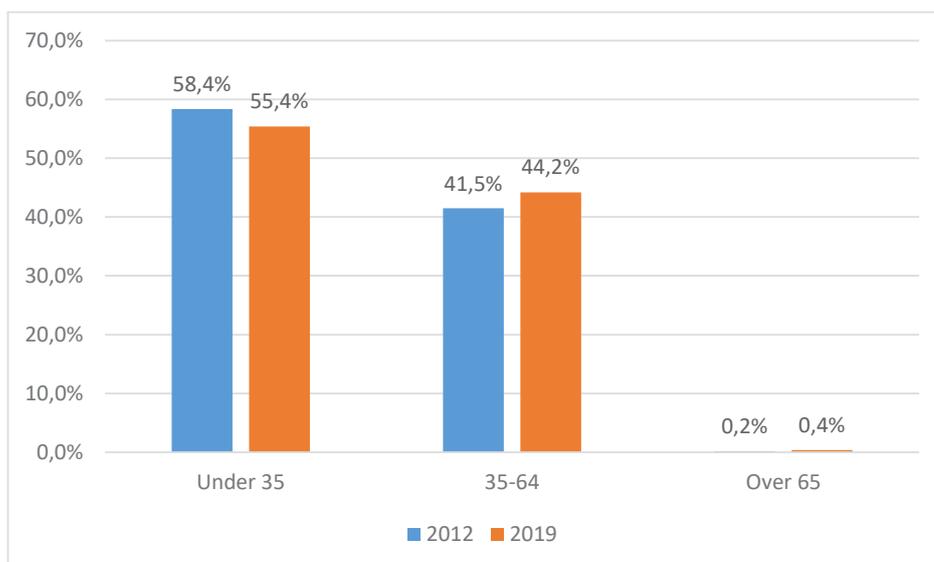
**Fig. 2.7 – Lavoratori in somministrazione per classe di età, 2012-2019, (anno 2012=100)**



Fonte: elaborazione FDV su dati INPS

La quota di lavoratori under 35 è diminuita dal 58,4% del 2012 al 55,4% del 2019 (-2,9 punti percentuali) mentre quella dei lavoratori 35-64 anni è aumentata dal 41,5% al 44,2% (+2,7 p.p.). Nel medesimo periodo, la piccolissima quota dei lavoratori over 65 è passata dallo 0,2% allo 0,4% (+0,2 p.p.).

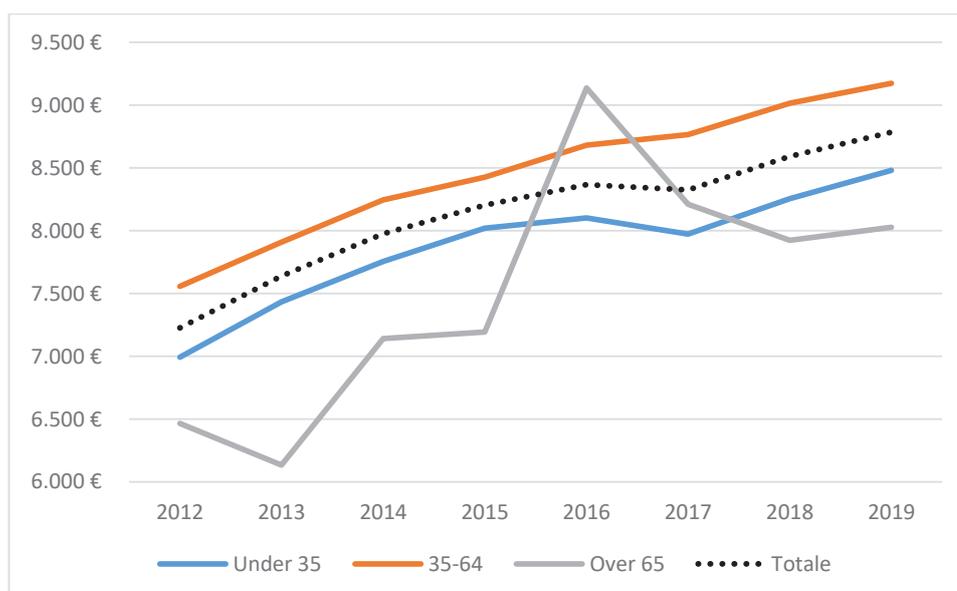
**Fig. 2.8 – Quote di lavoratori in somministrazione per classe di età, 2012 e 2019**



Fonte: elaborazione FDV su dati INPS

Il salario effettivo medio lordo annuale dei lavoratori in somministrazione under 35 è passato da 7 mila euro del 2012 a 8,5 mila euro del 2019 (+1,5 mila euro, +21,3%), quello della classe 35-64 anni da 7,6 mila euro a 9,2 mila euro (+1,6 mila euro, +21,4%) mentre quello degli over 65 da 6,5 mila euro a 8 mila euro (+1,6 mila euro, +24,2%). Nel periodo analizzato si osserva una maggiore, anche se lieve, crescita percentuale del salario degli under 35 fino al 2016 mentre a partire dal 2017 cresce maggiormente quello dei lavoratori della classe 35-64. Il salario degli over 65 è, invece, caratterizzato da una forte oscillazione che tocca il punto più basso nel 2013 e quello più alto nel 2016. Nel 2019, rispetto al 2018, si è registrato un maggior aumento salariale per la classe più giovane (+224 euro, +2,7%) e più contenuto per la classe intermedia (+157 euro, +1,7%) e per quella più anziana (+105 euro, +1,3%).

**Fig. 2.9 - Salario effettivo medio lordo annuale (in euro) dei lavoratori in somministrazione per classi d'età, 2012-2019**



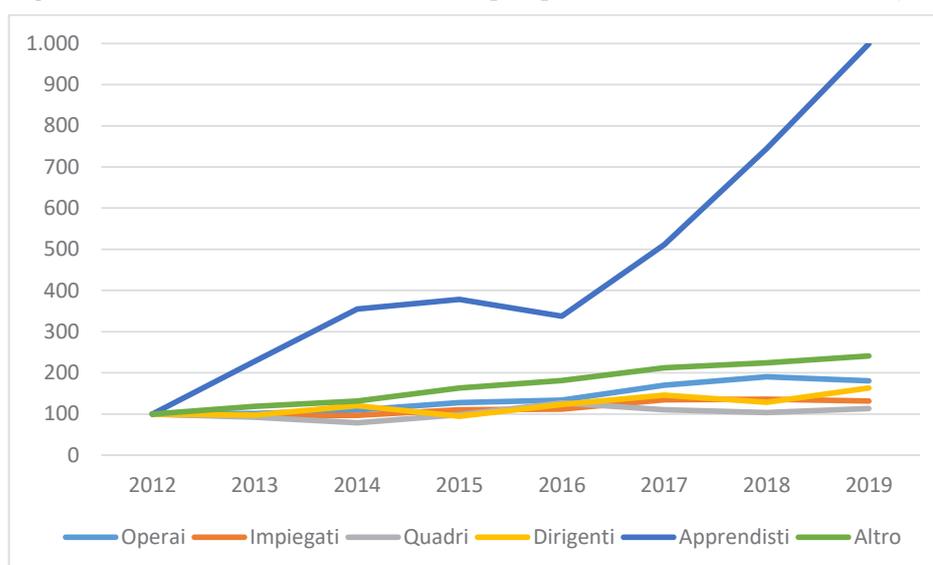
Fonte: elaborazione FDV su dati INPS

## 2.6. Qualifica lavorativa

Tra il 2012 e il 2019 i lavoratori in somministrazione con qualifica operaia sono passati da 342 mila a 616,5 mila (+274,4 mila unità, +80,2%), con qualifica impiegatizia da 138,7 mila a 182,4 mila (+43,7 mila unità, +31,5%), con qualifica di quadro da 236 unità a 268 unità (+32 unità, +13,6%), con qualifica dirigenziale da 35 a 57 unità (+22 unità, +62,9%) e gli apprendisti da 674 unità a 6,7 mila (+6,1 mila, +898,8%). Infine, i lavoratori in somministrazione della categoria “altro” (che include tutti coloro che non appartengono alle qualifiche menzionate) sono passati da 4,4 mila a 10,6 mila (+6,2 mila unità, +140,9%). Nel periodo analizzato si

osserva una crescita percentuale più sostenuta degli apprendisti fin dall'inizio, rispetto a tutte le altre qualifiche, che diventa ancora più intensa a partire dal 2017. Nel 2019, rispetto al 2018, si è registrata una diminuzione degli operai (-33,9 mila, -5,2%) e degli impiegati (-6,6 mila, -3,5%) e un aumento di tutte le altre qualifiche: quadri (+23 unità, +9,4%), dirigenti (+12 unità, +26,7%), apprendisti (+1,7 mila, +34,1%) e altro (+739 unità, +7,5%).

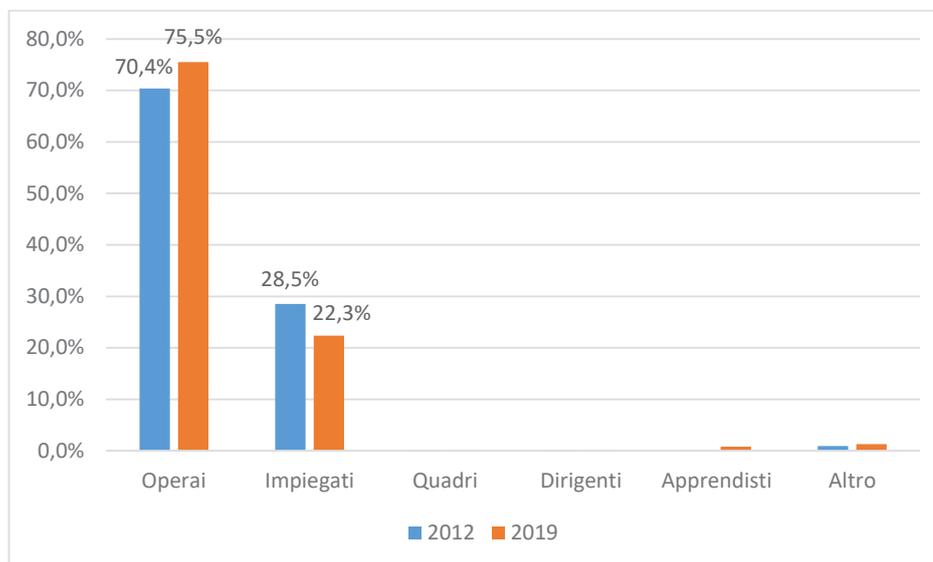
**Fig. 2.10 – Lavoratori in somministrazione per qualifica lavorativa, 2012-2019, (anno 2012=100)**



Fonte: elaborazione FDV su dati INPS

La quota degli operai e impiegati rappresentano complessivamente la totalità dei lavoratori in somministrazione sia nel 2012 (98,9%) che nel 2019 (97,8%): quella operaia è cresciuta dal 70,4% del 2012 al 75,5% del 2019 (+5,1 punti percentuali), mentre quella impiegatizia, nello stesso periodo, è diminuita dal 28,5% al 22,3% (-6,2 p.p.). In questo arco temporale, è aumentata anche la quota di apprendisti da 0,1% a 0,8% (+0,7 p.p.) e quella della categoria “altro” da 0,9% a 1,3% (+0,4 p.p.). Infine, i quadri e i dirigenti in somministrazione, che rappresentano una quota statisticamente insignificante, non hanno riportato alcun aumento rilevante.

**Fig. 2.11 – Quote di lavoratori in somministrazione per qualifica lavorativa, 2012 e 2019**

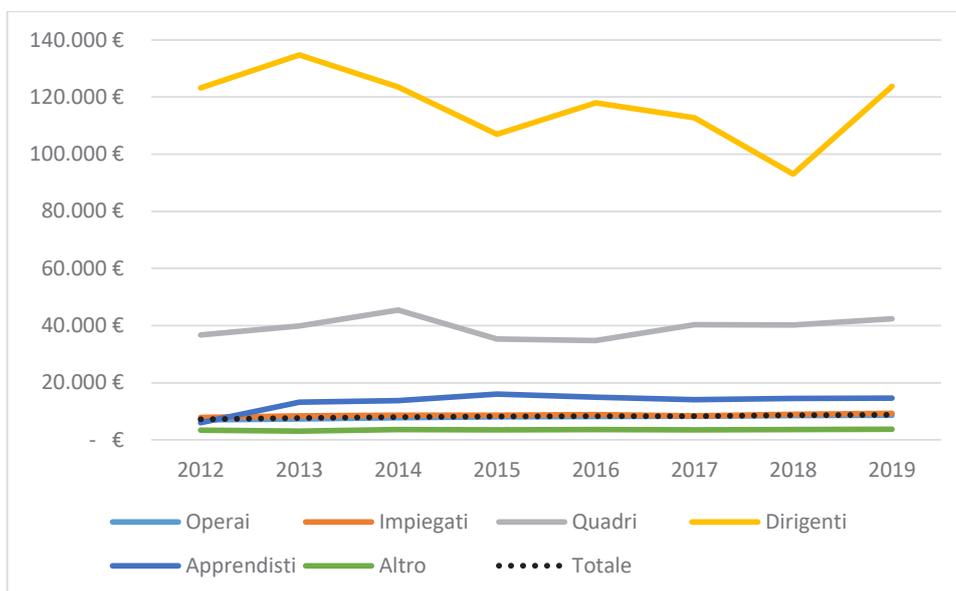


Fonte: elaborazione FDV su dati INPS

Tra il 2012 e il 2019 il salario effettivo medio lordo annuale dei lavoratori in somministrazione è aumentato per tutte le qualifiche: per gli operai è passato da 7 mila euro a 8,6 mila euro (+1,6 mila euro, +23,5%), per gli impiegati da 7,8 mila euro a 9,2 mila euro (+1,4 mila euro, +18,1%), per i quadri da 36,8 mila euro a 42,4 mila euro (+5,7 mila euro, +15,4%), per i dirigenti da 123,2 mila euro a 123,7 euro (+478 euro, +0,4%), per gli apprendisti da 6,1 mila euro a 14,7 mila euro (+8,6 mila euro, +141,7%) e, infine, per gli “altri” da 3,4 mila euro a 3,7 mila euro (+312 euro, +9,1%). Nel periodo analizzato si osserva una crescita percentuale molto intensa del salario degli apprendisti che dopo aver toccato il punto più alto nel 2016 si stabilizza fino al 2019.

Nel 2019, rispetto al 2018, si è registrato un forte aumento per i dirigenti (+30,6 mila euro, +32,9%) e aumenti molto più contenuti per tutte le altre qualifiche: operai (+150 euro, +1,8%), impiegati (+277 euro, +3,1%), quadri (+2,3 mila euro, +5,6%), apprendisti (+146 euro, +1,0%) e per gli altri (+129 euro, +3,6%).

**Fig. 2.12 - Salario effettivo medio lordo annuale (in euro) dei lavoratori in somministrazione per qualifica lavorativa, 2012-2019**

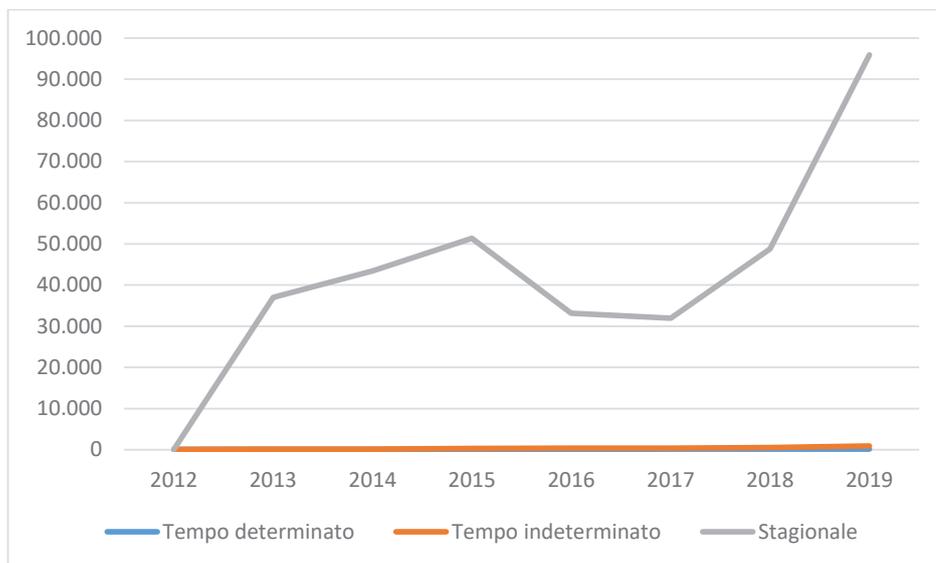


Fonte: elaborazione FDV su dati INPS

## 2.7. Tipologia contrattuale

Tra il 2012 e il 2019 i lavoratori in somministrazione sono aumentati in tutte e tre le tipologie contrattuali: quelli a tempo determinato sono passati da 474,9 mila a 687,2 mila (+212,2 mila, +44,7%), quelli a tempo indeterminato da 11,1 mila a 104,4 mila (+93,3 mila, +842,8%) e, infine, gli stagionali da 26 unità a 24,9 mila (+24,9 mila, +95846,2%). Dall'analisi del periodo emerge un aumento percentuale considerevole degli stagionali che dopo una prima crescita (2012-2015), segna una diminuzione (2016-2017) per poi tornare a crescere più intensamente nel 2018 in concomitanza con l'abolizione dei voucher (avvenuta nel 2017). Nel 2019, rispetto all'anno precedente, i lavoratori a tempo determinato diminuiscono (-97,4 mila, -12,4%) mentre sia quelli a tempo indeterminato (+47,2 mila, +82,4%) che gli stagionali (+12,2 mila, +96,5%) aumentano.

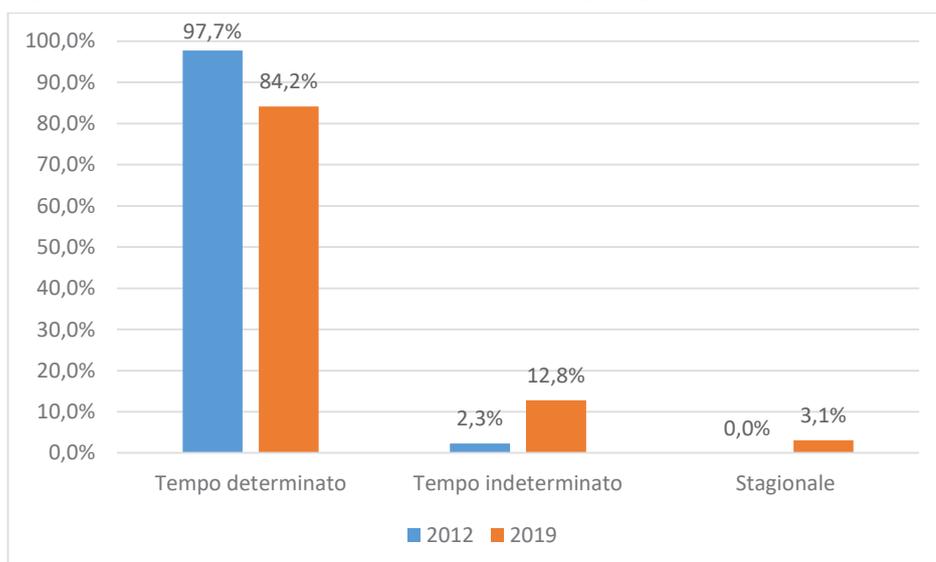
**Fig. 2.13 - Lavoratori in somministrazione per tipologia contrattuale, 2012-2019, (anno 2012=100)**



Fonte: elaborazione FDV su dati INPS

La quota di lavoratori in somministrazione a tempo determinato passa dal 97,7% del 2012 all'84,2% del 2019 (-13,6 punti percentuali) mentre, nello stesso arco temporale, quella dei lavoratori a tempo indeterminato passa da 2,3% a 12,8% (+10,5 p.p.) e quella degli stagionali da una percentuale statisticamente insignificante arriva al 3,1% (+3 p.p.).

**Fig. 2.14 – Quote di lavoratori in somministrazione per tipologia contrattuale, 2012 e 2019**



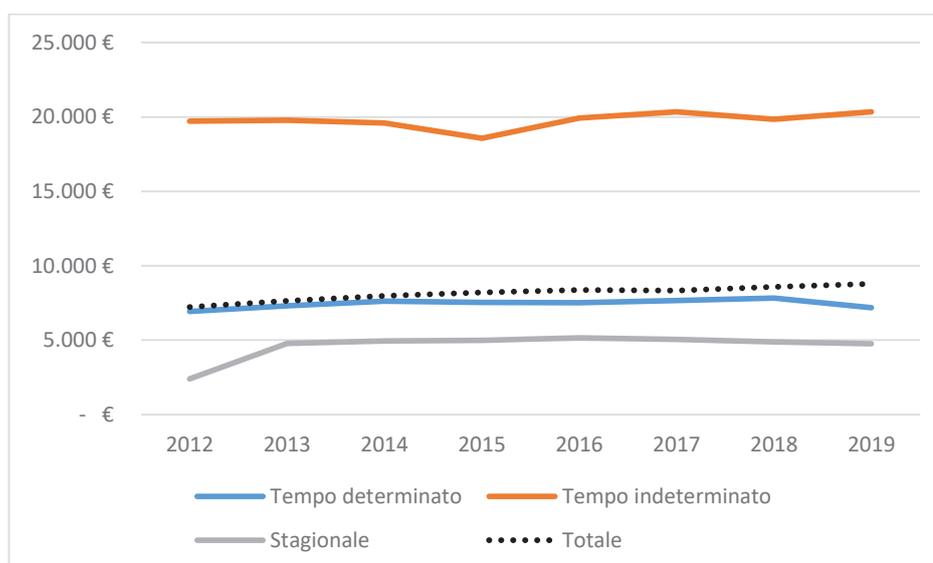
Fonte: elaborazione FDV su dati INPS

Nel periodo 2012-2019 il salario effettivo medio lordo annuale dei lavoratori a tempo determinato passa da 6,9 mila euro a 7,2 mila euro (+240 euro, +3,5%), quello dei lavoratori a

tempo indeterminato da 19,7 mila euro a 20,3 mila euro (+607 euro, +3,1%) e degli stagionali da 2,4 mila euro 4,8 mila euro (+2,4 mila euro, +98,3%). Nell'arco temporale analizzato emerge una crescita percentuale immediata del salario degli stagionali (2013) che continua a crescere fino al 2016 e per poi diminuire lievemente. Nello stesso periodo, il salario dei lavoratori a tempo determinato segna una maggiore crescita percentuale rispetto a quello dei lavoratori a tempo indeterminato che nel 2015 registra anche una diminuzione percentuale.

Nel 2019, rispetto al 2018, il salario sia dei lavoratori a tempo determinato (-657 euro, -8,4%) che degli stagionali (-112 euro, -2,3%) è diminuito mentre quello dei lavoratori a tempo indeterminato è aumentato (+497 euro, +2,5%).

**Fig. 2.15 – Salario effettivo medio lordo annuale (in euro) dei lavoratori in somministrazione per tipologia contrattuale, 2012-2019**



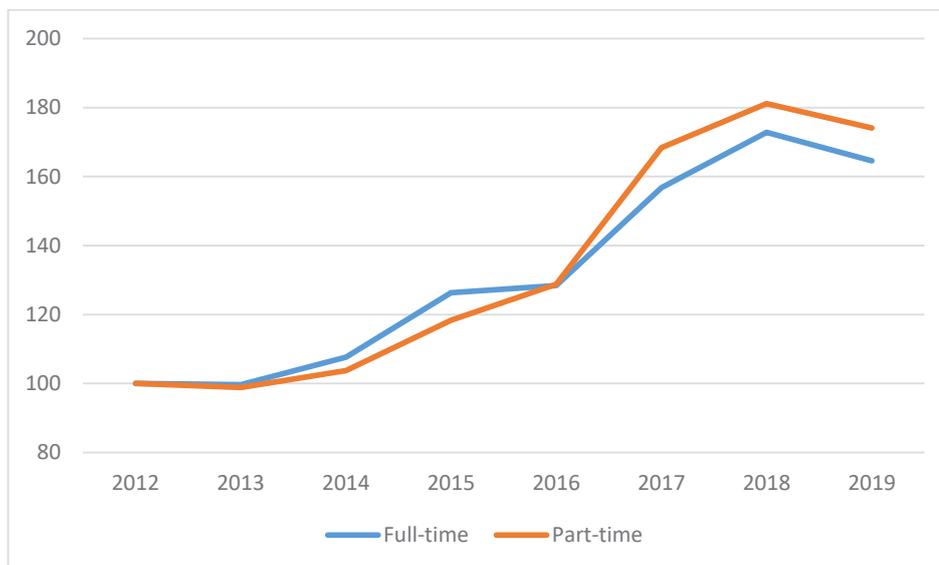
Fonte: elaborazione FDV su dati INPS

## 2.8. Tempo di lavoro

Tra il 2012 e il 2019 i lavoratori in somministrazione con tempo di lavoro full-time sono passati da 310,2 mila a 510,6 mila (+200,3 mila, +64,6%) e quelli in part-time sono cresciuti da 175,8 mila a 305,9 mila (+130,2 mila, +74,0%). In questo periodo si osserva una maggiore crescita percentuale dei lavoratori full-time fino al 2015 mentre dal 2016 crescono maggiormente i lavoratori part-time.

Nel 2019, rispetto all'anno precedente, i lavoratori diminuiscono in entrambe le categorie: nel full-time (-25,6 mila, -4,8%) si registra una maggiore diminuzione rispetto al part-time (-12,4 mila, -3,9%).

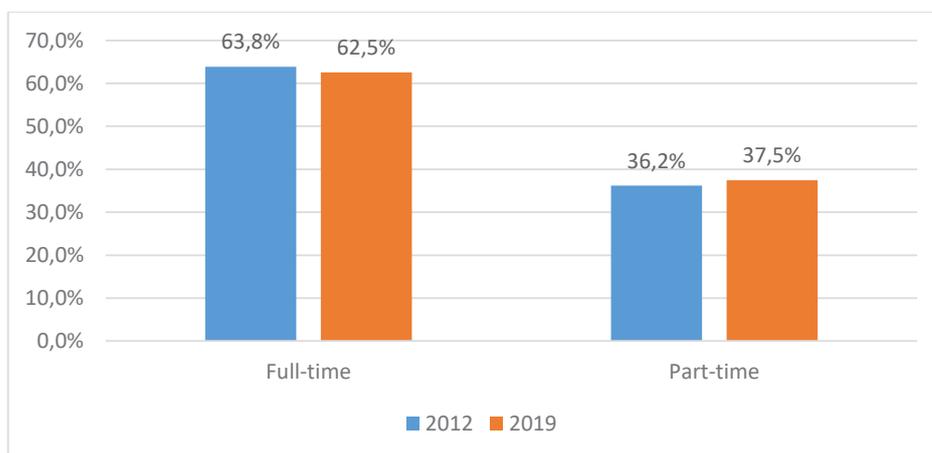
**Fig. 2.16 - Lavoratori in somministrazione per tempo di lavoro, 2012-2019, (anno 2012=100)**



Fonte: elaborazione FDV su dati INPS

La quota di lavoratori in somministrazione full-time diminuisce dal 63,8% del 2012 al 62,5% del 2019 (-1,3 punti percentuali) e quella dei lavoratori in part-time cresce contestualmente, nello stesso periodo, dal 36,2% al 37,5%.

**Fig. 2.17 – Quote di lavoratori in somministrazione per tempo di lavoro, 2012 e 2019**



Fonte: elaborazione FDV su dati INPS

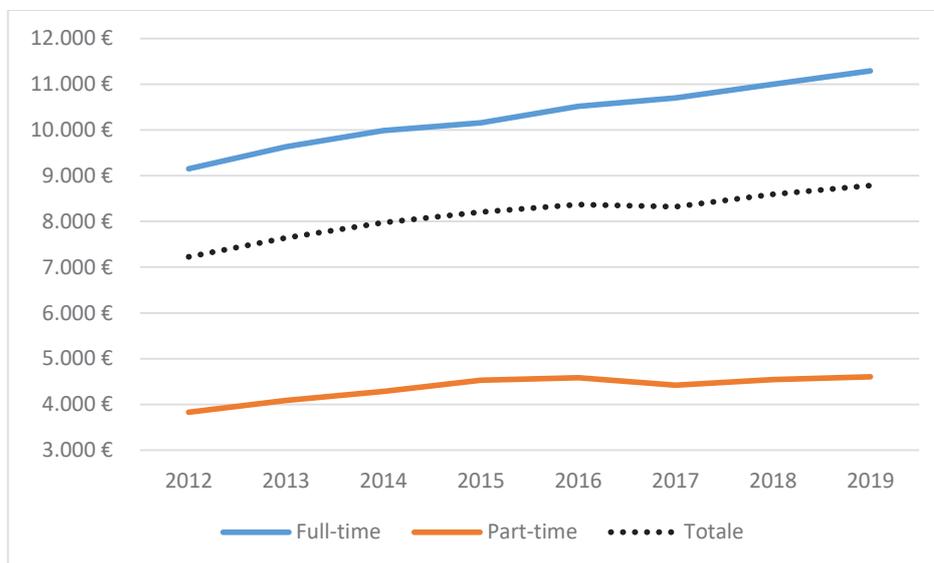
Nel periodo 2012-2019 il salario effettivo medio lordo annuale dei lavoratori in full-time è cresciuto da 9,2 mila a 11,3 mila euro (+2,1 mila euro, +23,4%) e quello dei lavoratori in part-time è aumentato da 3,8 mila euro a 4,6 mila euro (+775 euro, +20,3%). Come si vedrà più in avanti, l'importo complessivo del salario medio annuale di un lavoratore in

somministrazione dipende dalla minore quantità di giornate retribuite nell'arco dell'anno (*infra*).

Nel periodo analizzato si osserva una maggiore crescita percentuale del salario dei part-time, rispetto al full-time, fino al 2016. A partire dal 2017, invece, il salario part-time subisce una diminuzione percentuale mentre quello full-time continua la sua crescita.

Nel 2019, rispetto all'anno precedente, il salario dei full-time (+294 euro, +2,7%) aumenta in maggior misura rispetto a quello dei part-time (+59 euro, +1,3%).

**Fig. 2.18 – Salario effettivo medio lordo annuale (in euro) dei lavoratori in somministrazione per tempo di lavoro, 2012-2019**



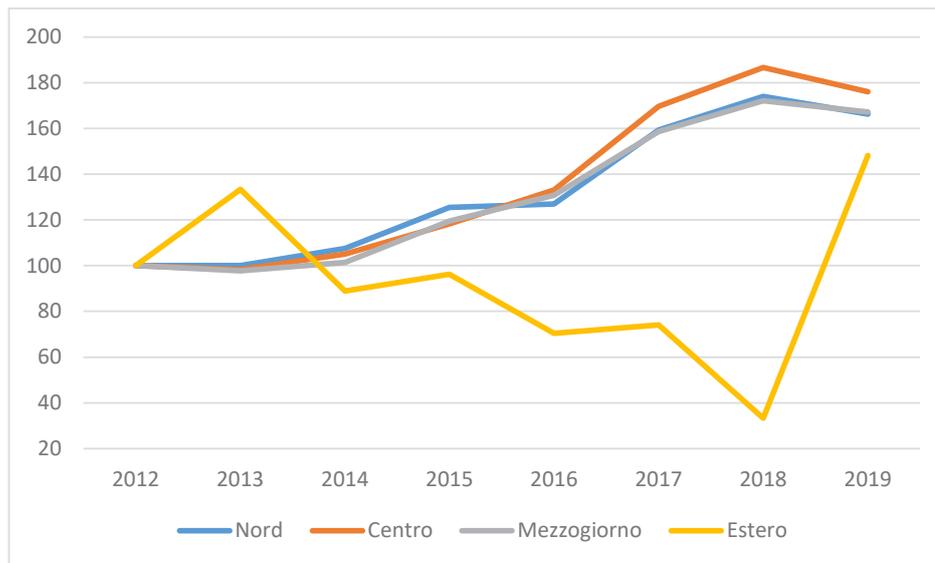
Fonte: elaborazione FDV su dati INPS

## 2.9. Macroregione di lavoro

Nel periodo tra il 2012 e il 2019 i lavoratori in somministrazione sono aumentati in tutte le macroregioni di lavoro: nel Nord da 338,7 mila a 563 mila (+224,2 mila, +66,2%), nel Centro da 82,1 mila a 144,4 mila (+62,3 mila, +76,0%), nel Mezzogiorno da 65,2 mila a 109,1 mila (+43,8 mila, +67,2%). In questo arco temporale si è registrata una maggiore crescita percentuale dei lavoratori in somministrazione nel Nord fino al 2015 mentre a partire dal 2016 sono i lavoratori nel Centro a crescere più intensamente. I lavoratori in somministrazione impiegati all'estero rappresentano una piccolissima platea passata da 27 unità nel 2012 a 40 unità nel 2019 (+13 unità, +48,1%) e che, nel periodo analizzato, ha registrato una crescita iniziale molto sostenuta (2013), per poi diminuire fino al 2018 e ricrescere più intensamente nel 2019.

Nel 2019, rispetto all'anno precedente, i lavoratori sono diminuiti nel Nord (-26,2 mila, -4,5%) nel Centro (-8,7 mila, -5,7%) e nel Mezzogiorno (-3,1 mila, -2,8%) mentre sono aumentati all'estero (+31 unità, +344,4%).

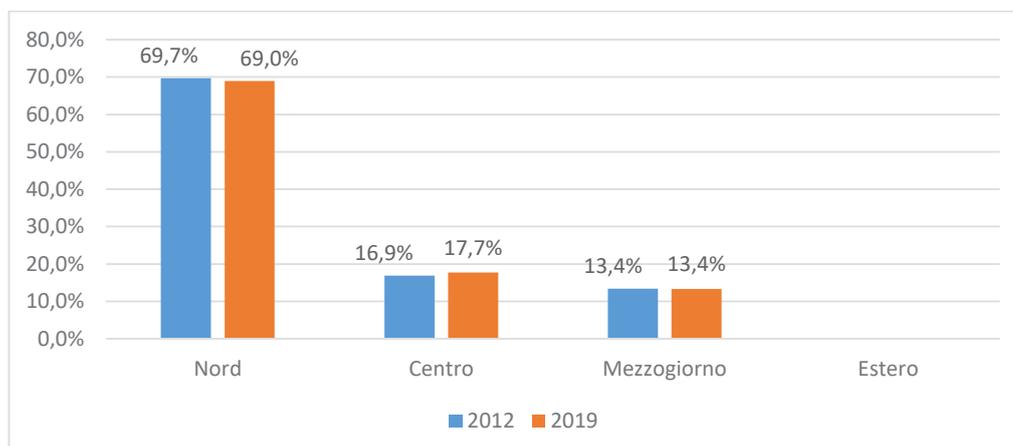
**Fig. 2.19 - Lavoratori in somministrazione per macroregione di lavoro, 2012-2019, (anno 2012=100)**



Fonte: elaborazione FDV su dati INPS

La quota di lavoratori in somministrazione è diminuita nel Nord dal 69,7% del 2012 al 69,0% del 2019 (-0,7 punti percentuali), è aumentata nel Centro dal 16,9% al 17,7% (+0,8 p.p.) mentre è rimasta sostanzialmente stabile nel Mezzogiorno (13,4%, -0,1 p.p.). Invece, la quota dei lavoratori in somministrazione impiegati all'estero, come già osservato in relazione alla loro dimensione (*supra*), è rimasta statisticamente insignificante.

**Fig. 2.20 – Quote di lavoratori in somministrazione per macroregione di lavoro, 2012 e 2019**

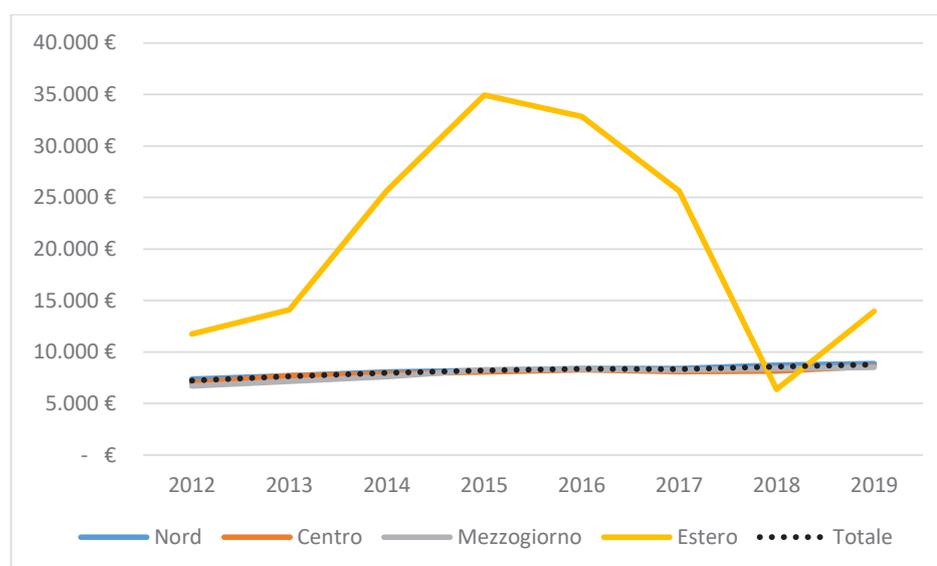


Fonte: elaborazione FDV su dati INPS

Il salario effettivo medio lordo annuale dei lavoratori in somministrazione per macroregione di lavoro, dal 2012 al 2019, nel Nord è passato da 7,4 mila euro a 8,9 mila euro (+1,5 mila euro, +20,3%), nel Centro da 7 mila euro a 8,6 mila euro (+1,6 mila euro, +23,1%), nel Mezzogiorno da 6,7 mila euro a 8,5 mila euro (+1,8 mila euro, +26,7%) e, infine, all'estero è passato da 11,7 mila euro a 14 mila euro (+2,2 mila euro, +18,8%). In questo periodo il salario all'estero ha registrato la maggior oscillazione che ha toccato il picco nel 2015.

Nel 2019, rispetto all'anno precedente, il salario è aumentato in tutte le macroregioni di lavoro, anche se in maniera differente: nel Nord (+137 euro, +1,6%), nel Centro (+454 euro, +5,6%), nel Mezzogiorno (+122 euro, +1,5%) e all'estero (+7,6 mila euro, +118,9%).

**Fig. 2.21 – Salario effettivo medio lordo annuale (in euro) dei lavoratori in somministrazione per macroregione di lavoro, 2012-2019**



Fonte: elaborazione FDV su dati INPS

## 2.10. I salari e le giornate retribuite nel lavoro in somministrazione e dipendente

I dati presentati nelle tabelle 1 e 2 mostrano che, nell'arco di un anno, un lavoratore in somministrazione è impegnato, in media, per circa la metà dei giorni di un lavoratore dipendente e guadagna in media il 40% del suo compenso annuale (con un salario medio giornaliero che è circa l'80% di quello di un dipendente). Questi dati, che configurano una situazione di svantaggio per i lavoratori somministrati, sono tuttavia spuri, non considerano cioè il tempo di lavoro (full-time o part-time) né la tipologia contrattuale (tempo determinato o indeterminato).

Assumendo che il numero di ore lavorate per giornata retribuita dipenda unicamente dal tempo di lavoro (full-time o part-time), confrontando le retribuzioni medie giornaliere di somministrati e dipendenti a parità di tempo di lavoro e tipologia contrattuale si osserva che il salario medio giornaliero di un contratto standard (tempo indeterminato e full-time) è nettamente più alto per i dipendenti, mentre quello associato a contratti part-time (sia a tempo indeterminato che a tempo determinato) è più alto nel lavoro in somministrazione: se nel primo caso incidono in gran parte elementi come l'anzianità e l'inquadramento, nel secondo si può osservare la tenuta della parità di trattamento.

**Tab. 2.1 – Salario medio annuale e giornaliero e media giornate retribuite dei lavoratori in somministrazione per tempo di lavoro e tipologia contrattuale (2019)**

	Tempo determinato			Tempo indeterminato			Stagionale			Totale		
	Salario medio annuale	Media giornate retribuite	Salario medio giornaliero	Salario medio annuale	Media giornate retribuite	Salario medio giornaliero	Salario medio annuale	Media giornate retribuite	Salario medio giornaliero	Salario medio annuale	Media giornate retribuite	Salario medio giornaliero
Full-time	9.253	120	77,10	21.710	263	82,65	6.473	85	76,02	11.290	143	78,80
Part-time	4.072	80	51,21	13.786	242	56,94	3.032	54	56,40	4.604	88	52,27
Totale	7.175	104	69,14	20.339	259	78,50	4.768	70	68,51	8.785	123	71,66

Fonte: elaborazione FDV su dati INPS

**Tab. 2.2 – Salario medio annuale e giornaliero e media giornate retribuite dei lavoratori dipendenti per tempo di lavoro e tipologia contrattuale (2019)**

	Tempo determinato			Tempo indeterminato			Stagionale			Totale		
	Salario medio annuale	Media giornate retribuite	Salario medio giornaliero	Salario medio annuale	Media giornate retribuite	Salario medio giornaliero	Salario medio annuale	Media giornate retribuite	Salario medio giornaliero	Salario medio annuale	Media giornate retribuite	Salario medio giornaliero
Full-time	11.859	149	79,79	31.983	285	112,08	9.736	118	82,39	27.843	257	108,43
Part-time	6.449	140	46,01	13.182	260	50,62	5.538	109	50,76	10.842	218	49,74
Totale	9.306	145	64,34	26.269	278	94,57	7.794	114	68,38	21.965	243	90,25

Fonte: elaborazione FDV su dati INPS

## 2.11. Conclusioni

Nel 1985 l'Italia era il Paese con l'indice di protezione dei contratti a termine più alto tra le sei maggiori economie dell'Eurozona. Le riforme di deregolamentazione del nostro mercato del lavoro, realizzate dal 1997 in poi, hanno ridotto l'indice portandolo al suo livello più basso nel 2018 e collocando l'Italia tra le ultime posizioni. Nel 2019, a seguito dell'introduzione di una normativa più rigida sui contratti a termine, si è registrato un importante aumento dell'indice che ha riportato l'Italia al primo posto per quanto concerne la protezione del lavoro temporaneo.

Tra il 2010 e il 2019, l'Italia ha sempre registrato la percentuale più bassa relativa alla quota di lavoratori in somministrazione sul totale degli occupati in confronto alle altre principali economie dell'Eurozona. Il differente ricorso alla somministrazione in Italia e negli altri Paesi può essere determinato dal fatto che le imprese italiane hanno la possibilità di ricorrere a numerose altre tipologie di contratti a termine.

Tra il 2012 e il 2019, i maggiori aumenti percentuali relativi al numero dei lavoratori in somministrazione e al loro salario effettivo medio lordo annuale hanno riguardato la componente maschile, la classe over 65, la qualifica apprendista e la tipologia stagionale. Invece, in relazione al tempo di lavoro e alla macroregione, la maggior crescita percentuale dei lavoratori ha interessato il part-time e l'Italia centrale mentre quella salariale ha riguardato il full-time e il Mezzogiorno.

Infine, da una comparazione delle giornate retribuite in un anno si osserva come un lavoratore in somministrazione sia impegnato per circa la metà dei giorni di un lavoratore dipendente e come sia questo numero inferiore di ore lavorate ad incidere, in gran parte, sul suo salario annuale.

## Riferimenti bibliografici e statistici

Blanchard, O. e Giavazzi, F. 2003. *Macroeconomic effects of regulation and deregulation in goods and labor markets*, The Quarterly Journal of Economics, no. August, 879–908

EUROSTAT, *Temporary employment agency workers (2010-2019)*, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa\\_qoe\\_4a6r2/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_qoe_4a6r2/default/table?lang=en)

Forges Davanzati, G. e Giangrande, N. 2017. Le politiche del lavoro e formative in Italia (2008-2015): un'analisi critica, pp. 173–211, in Di Maio, A. and Marani, U. (a cura di), *Politiche economiche e crisi internazionale. Uno sguardo sull'Europa*, Roma, L'Asino d'Oro

Ichino, A., Mealli, F., e Nannicini, T. 2004. *Il lavoro interinale in Italia: trappola del precariato o trampolino verso un impiego stabile?*, Pisa, Università di Pisa

INPS, *Focus sui lavoratori in somministrazione (2012-2019)*,  
<https://www.inps.it/osservatoristatistici/15>

Layard, R., Nickell, S., e Jackman, R. 1991. *The Macroeconomics of Unemployment, in Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford, Oxford University Press

OCSE, *Strictness of employment protection – temporary contracts (1985-2019)*,  
<https://stats.oecd.org>

## Appendice statistica al Capitolo 2

### Lavoratori in somministrazione per genere, 2012-2019

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Maschi	268.679	271.989	298.698	353.701	368.547	463.578	509.291	483.238
Femmine	217.366	211.205	217.759	246.138	256.171	318.651	345.265	333.304
<b>Totale</b>	<b>486.045</b>	<b>483.194</b>	<b>516.457</b>	<b>599.839</b>	<b>624.718</b>	<b>782.229</b>	<b>854.556</b>	<b>816.542</b>

### Salario effettivo medio lordo annuale (in euro) dei lavoratori in somministrazione per genere, 2012-2019

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Maschi	8.139	8.568	8.914	9.195	9.399	9.420	9.716	9.919
Femmine	6.098	6.442	6.687	6.777	6.881	6.729	6.935	7.141
<b>Totale</b>	<b>7.226</b>	<b>7.639</b>	<b>7.975</b>	<b>8.203</b>	<b>8.366</b>	<b>8.324</b>	<b>8.592</b>	<b>8.785</b>

### Lavoratori in somministrazione per classe di età, 2012-2019

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Under 35	283.629	270.738	282.902	325.361	340.472	434.550	471.834	452.444
35-64	201.644	211.472	232.475	273.050	282.500	345.271	379.742	360.900
Over 65	772	984	1.080	1.428	1.746	2.408	2.980	3.198
<b>Totale</b>	<b>486.045</b>	<b>483.194</b>	<b>516.457</b>	<b>599.839</b>	<b>624.718</b>	<b>782.229</b>	<b>854.556</b>	<b>816.542</b>

**Salario effettivo medio lordo annuale (in euro) dei lavoratori in somministrazione per classe di età, 2012-2019**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Under 35	6.993	7.434	7.755	8.020	8.102	7.974	8.256	8.480
35-64	7.557	7.908	8.246	8.426	8.680	8.765	9.016	9.173
Over 65	6.464	6.134	7.141	7.194	9.137	8.211	7.923	8.028
<b>Totale</b>	<b>7.226</b>	<b>7.639</b>	<b>7.975</b>	<b>8.203</b>	<b>8.366</b>	<b>8.324</b>	<b>8.592</b>	<b>8.785</b>

**Lavoratori in somministrazione per qualifica lavorativa, 2012-2019**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Operai	342.017	345.278	373.593	436.924	458.581	582.135	650.411	616.468
Impiegati	138.684	130.910	134.456	152.918	155.546	187.010	188.975	182.418
Quadri	236	217	185	232	300	260	245	268
Dirigenti	35	34	42	33	43	51	45	57
Apprendisti	674	1.536	2.390	2.550	2.277	3.447	5.020	6.732
Altro	4.399	5.219	5.791	7.182	7.971	9.326	9.860	10.599
<b>Totale</b>	<b>486.045</b>	<b>483.194</b>	<b>516.457</b>	<b>599.839</b>	<b>624.718</b>	<b>782.229</b>	<b>854.556</b>	<b>816.542</b>

**Salario effettivo medio lordo annuale (in euro) dei lavoratori in somministrazione per qualifica lavorativa, 2012-2019**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Operai	6.991	7.357	7.738	8.059	8.227	8.296	8.485	8.636
Impiegati	7.854	8.412	8.632	8.643	8.843	8.471	9.001	9.277
Quadri	36.783	39.862	45.397	35.271	34.760	40.341	40.175	42.442
Dirigenti	123.201	134.710	123.551	106.981	117.945	112.777	93.032	123.679
Apprendisti	6.078	13.271	13.729	15.999	14.911	14.049	14.542	14.687
Altro	3.438	3.111	3.591	3.507	3.645	3.544	3.621	3.749
<b>Totale</b>	<b>7.226</b>	<b>7.639</b>	<b>7.975</b>	<b>8.203</b>	<b>8.366</b>	<b>8.324</b>	<b>8.592</b>	<b>8.785</b>

### Lavoratori in somministrazione per tipologia contrattuale, 2012-2019

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tempo determinato	474.948	458.706	487.573	547.416	571.988	731.365	784.649	687.214
Tempo indeterminato	11.071	14.859	17.600	39.068	44.109	42.558	57.215	104.382
Stagionale	26	9.629	11.284	13.355	8.621	8.306	12.692	24.946
<b>Totale</b>	<b>486.045</b>	<b>483.194</b>	<b>516.457</b>	<b>599.839</b>	<b>624.718</b>	<b>782.229</b>	<b>854.556</b>	<b>816.542</b>

### Salario effettivo medio lordo annuale (in euro) dei lavoratori in somministrazione per tipologia contrattuale, 2012-2019

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Tempo determinato	6.935	7.306	7.625	7.541	7.522	7.661	7.832	7.175
Tempo indeterminato	19.732	19.776	19.599	18.573	19.938	20.342	19.842	20.339
Stagionale	2.405	4.783	4.955	4.996	5.156	5.060	4.881	4.768
<b>Totale</b>	<b>7.226</b>	<b>7.639</b>	<b>7.975</b>	<b>8.203</b>	<b>8.366</b>	<b>8.324</b>	<b>8.592</b>	<b>8.785</b>

### Lavoratori in somministrazione per tempo di lavoro, 2012-2019

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Full-time	310.251	309.361	334.079	391.811	398.429	486.334	536.132	510.574
Part-time	175.794	173.833	182.378	208.028	226.289	295.895	318.424	305.968
<b>Totale</b>	<b>486.045</b>	<b>483.194</b>	<b>516.457</b>	<b>599.839</b>	<b>624.718</b>	<b>782.229</b>	<b>854.556</b>	<b>816.542</b>

### Salario effettivo medio lordo annuale (in euro) dei lavoratori in somministrazione per tempo di lavoro, 2012-2019

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Full-time	9.152	9.636	9.988	10.154	10.513	10.698	10.996	11.290
Part-time	3.828	4.086	4.286	4.529	4.586	4.421	4.545	4.604
<b>Totale</b>	<b>7.226</b>	<b>7.639</b>	<b>7.975</b>	<b>8.203</b>	<b>8.366</b>	<b>8.324</b>	<b>8.592</b>	<b>8.785</b>

**Lavoratori in somministrazione per macroregione di lavoro, 2012-2019**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nord	338.739	338.722	364.130	424.838	430.180	539.555	589.262	563.011
Centro	82.071	80.685	86.175	97.102	109.242	139.226	153.112	144.439
Mezzogiorno	65.208	63.751	66.128	77.873	85.277	103.428	112.173	109.052
Eestero	27	36	24	26	19	20	9	40
<b>Totale</b>	<b>486.045</b>	<b>483.194</b>	<b>516.457</b>	<b>599.839</b>	<b>624.718</b>	<b>782.229</b>	<b>854.556</b>	<b>816.542</b>

**Salario effettivo medio lordo annuale (in euro) dei lavoratori in somministrazione per macroregione di lavoro, 2012-2019**

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Nord	7.377	7.714	8.060	8.220	8.396	8.399	8.740	8.878
Centro	7.006	7.688	7.883	8.054	8.275	8.097	8.167	8.621
Mezzogiorno	6.721	7.173	7.616	8.287	8.327	8.234	8.395	8.518
Eestero	11.738	14.097	25.668	34.949	32.854	25.653	6.372	13.950
<b>Totale</b>	<b>7.226</b>	<b>7.639</b>	<b>7.975</b>	<b>8.203</b>	<b>8.366</b>	<b>8.324</b>	<b>8.592</b>	<b>8.785</b>

### 3. La regolamentazione della somministrazione di lavoro nelle amministrazioni pubbliche: recenti sviluppi

Lorenzo Zoppoli<sup>10</sup>, Costantino Cordella<sup>11\*</sup>

#### 3.1. Premesse

La somministrazione di lavoro non è regolata in maniera organica nel settore pubblico: le si applicano infatti le regole stabilite nel settore privato. L'istituto, d'altra parte, appartiene ai contratti di lavoro denominati "flessibili" per i quali il legislatore, oramai da tempo, prevede una generale assimilazione alle regole privatistiche, benché con salvezza delle norme speciali e dei principi fondamentali sull'azione amministrativa, a cominciare dal buon andamento e l'imparzialità *ex art. 97, comma 2, Cost.*

Proprio l'intreccio tra lo schema trilaterale, tipico dei rapporti di lavoro privato svolti in somministrazione, e l'esecuzione di tali prestazioni per un soggetto pubblico, è foriero di complicazioni e difficoltà gestionali che hanno, di certo, inciso in negativo sull'attrattività dell'istituto nelle amministrazioni pubbliche<sup>12</sup>.

Non ci si riferisce qui al fatto che la costituzione di rapporti flessibili non è consentita per far fronte al fabbisogno *ordinario* di personale delle amministrazioni, il quale – come noto – può essere soddisfatto solo con rapporti stabili (art. 36, co. 1, d.lgs. 165/2001). L'utilizzo di contratti flessibili, per esigenze temporanee o eccezionali – come meglio si dirà in avanti (§ 3) –, riguarda qualsiasi tipo di contratto flessibile stipulato nella p.a. e, ciononostante, alcuni di tali contratti, come quello a tempo determinato, sono ampiamente utilizzati, e non solo in tempi recenti<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Lorenzo Zoppoli, Professore ordinario di diritto del lavoro presso l'Università di Napoli Federico II.

<sup>11</sup> Costantino Cordella, Professore abilitato di II fascia in Diritto del lavoro.

\* Il lavoro è frutto di una riflessione comune. I paragrafi da 1 a 5 sono comunque attribuibili a Lorenzo Zoppoli, mentre i paragrafi da 6 a 11 a Costantino Cordella.

<sup>12</sup> I dati della Ragioneria Generale dello Stato, relativi al decennio 2010 – 2019, evidenziano un impiego annuale, in valore assoluto, di lavoratori somministrati complessivamente impiegati nelle pp.aa. che, pur con oscillazioni significative (il numero minimo si registra nel 2013: 7820 unità di personale), resta sostanzialmente invariato nell'arco dell'intero decennio e si assesta intorno alle 11000 unità. In relazione, poi, ai singoli comparti emerge che il numero preponderante di lavoratori somministrati si ha nella Sanità (nel 2019, 6858 unità) e nelle Funzioni locali (nel 2019, 3945 unità). I dati sono disponibili al link: <https://www.contoannuale.mef.gov.it/struttura-personale/lavoro-flessibile> (ultima consultazione il 3 luglio 2021).

<sup>13</sup> Sempre dai dati della Ragioneria Generale dello Stato (v. il link alla nota precedente) emerge che nel 2019 sono stati impiegati complessivamente in tutti i comparti (tranne il personale non di ruolo della Scuola e quello non in servizio permanente nel settore della Difesa) con i contratti a tempo determinato oltre 90.000 unità di

Ci si riferisce, invece, alla necessità che le amministrazioni, prima di servirsi di personale somministrato, debbano fare ricorso a una preventiva procedura di scelta dell'operatore economico cui affidarsi (§ 8); inoltre, quest'ultimo, prima di mettere a disposizione dell'amministrazione i lavoratori, dovrà, a sua volta, sceglierli garantendo i principi di imparzialità richiesti per l'accesso negli impegni pubblici. Ne deriva, così, un inevitabile allungamento dei tempi in cui il personale somministrato è messo a disposizione dell'amministrazione, con un evidente distonia anche rispetto alle causali che legittimano l'utilizzo dell'istituto, e cioè la temporaneità o eccezionalità delle esigenze di impiego.

Altro importante elemento di ostacolo per la diffusione dell'istituto riguarda poi i divieti (§ 7). Come si metterà in evidenza, nel pubblico impiego si applicano non solo i divieti previsti per le imprese private, ma anche quelli stabiliti dal legislatore specificamente per il pubblico e, inoltre, anche quelli stabiliti dalle parti sociali in sede di contrattazione collettiva nazionale. Questo coacervo di esclusioni non fa che, anche in questo caso, circoscrivere il campo di effettiva utilizzabilità della somministrazione.

Infine, tra gli altri elementi di criticità, quello delle stabilizzazioni (§ 10), oggi consentite per effetto della riforma Madia, ma che, per ragioni ancora poco chiare e di dubbia legittimità, escludono proprio i lavoratori assunti tramite Agenzie di somministrazione.

### **3.2. Somministrazione a termine e a tempo indeterminato: limiti e precisazioni**

Nell'attuale assetto normativo alle amministrazioni pubbliche è vietato servirsi del contratto di somministrazione a tempo indeterminato.

Il limite è implicito nell'art. 36, comma 2, primo periodo, del d.lgs. 165/2001 – nella versione del testo novellata dall'art. 9, comma 1, lett. b, del d.lgs. 75/2017 –, che ammette la stipula solamente di contratti di somministrazione a tempo determinato; la medesima esclusione è però – indicata espressamente e – già applicabile per effetto dell'art. 31, comma 4, del d.lgs. 81/2015.

Vi è da precisare, in proposito, che il richiamato divieto non intende impedire l'impiego temporaneo di personale assunto a tempo indeterminato dalle Agenzie di somministrazione, quanto piuttosto solamente di evitare che tali lavoratori siano anche impiegati a tempo indeterminato presso un'amministrazione pubblica<sup>14</sup>.

---

personale, ma emerge anche che già nel 2010 l'impiego di personale a termine si assestava sul medesimo dato (nel 2010 era pari a 91.674).

<sup>14</sup> In questo senso, con riferimento alla previgente disciplina dell'istituto, si era espressa già LO STORTO, *La somministrazione di lavoro a tempo determinato nella pubblica amministrazione: i*

La possibilità per le amministrazioni di utilizzare solo il contratto di somministrazione a tempo determinato importa dunque solo l'esclusione per esse di stipulare con le Agenzie il contratto commerciale di somministrazione a tempo indeterminato.

Dal punto di vista del contratto tra l'Agenzia e la manodopera somministrata, invece, i lavoratori da impiegare a termine presso la p.a. possono essere stati assunti dall'Agenzia, sia con contratti temporanei – con l'implicita necessità che la prestazione abbia durata inferiore o uguale a quella stabilita dal contratto di lavoro –, sia con contratti di lavoro a tempo indeterminato.

Questa interpretazione, d'altronde, è compatibile con la *ratio* che sta alla base della scelta di impedire la somministrazione a tempo indeterminato nel settore pubblico per via della necessità di impiegare l'istituto – così come i contratti flessibili in generale – solo in presenza di esigenze temporanee, nonché per evitare che lo *staff leasing* non sia strumento di elusione dei vincoli assunzionali all'accesso di personale stabile.

D'altra parte, impedire che il personale assunto a tempo indeterminato dalle Agenzie possa eseguire missioni temporanee presso un'amministrazione pubblica produrrebbe un irragionevole trattamento peggiorativo rispetto all'utilizzo del tipo di somministrazione a cui sono collegate maggiori garanzie per i lavoratori.

### **3.3. Le causali di giustificazione**

Per ciò che riguarda le condizioni alle quali le pubbliche amministrazioni possono servirsi di lavoratori assunti da agenzie di somministrazione occorre riferirsi all'art. 36 comma 2 del d.lgs. 165/2001, che nella sua attuale formulazione consente l'utilizzo di contratti di somministrazione a tempo determinato *“soltanto per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale”*.

Le indicate causali di giustificazione testimoniano l'intenzione di consentire l'utilizzo dell'istituto in maniera restrittiva, così come d'altronde è reso evidente dal comma 1 della stessa disposizione, ove si precisa che il fabbisogno *ordinario* di personale delle amministrazioni deve essere soddisfatto con contratti di lavoro a tempo indeterminato.

Il dibattito che aveva caratterizzato il precedente assetto normativo con riferimento al concetto di temporaneità ed eccezionalità può essere riproposto oggi con maggiore

---

*rapporti tra pubblica amministrazione utilizzatrice e lavoratore e le rispettive responsabilità*, in *LPA*, 2005, p. 549.

consapevolezza grazie al nuovo quadro legislativo<sup>15</sup>. È certamente escluso ora che le amministrazioni possano ricorrere all'istituto per esigenze stabili di personale. Al contempo, però, la "temporaneità" delle esigenze è di per sé sufficiente – sempreché sia rispettato il requisito procedurale relativo alle modalità di reclutamento *ex art. 35* – a legittimare l'uso della somministrazione.

Si vuole dire, in altre parole, che l'amministrazione non deve dimostrare anche il carattere "eccezionale" delle esigenze, giacché il legislatore – complice le incertezze del precedente quadro normativo – ha precisato che queste devono essere temporanee o eccezionali.

L'assetto normativo vigente, pertanto, dà la possibilità di impiegare lavoratori somministrati per esigenze aventi carattere periodico – le quali rientrano nel requisito della "temporaneità", ma non in quello della "eccezionalità" –, ma anche, nel caso inverso, laddove le esigenze siano legate al perseguimento di progetti con obiettivi particolari, definiti nel tempo – che potrebbero essere eccezionali, ma, al contempo, incompatibili con il requisito della temporaneità.

Rispetto alle formulazioni precedenti, la versione attuale dell'art. 36 cit. – che deriva dalla riscrittura introdotta con l'art. 9 del d.lgs. 75/2017 –, aggiunge comunque un altro profilo di rigidità nell'utilizzo dell'istituto, laddove, ai fini della legittimità della somministrazione, richiede che le esigenze siano "comprovate".

Chi si è interrogato sul significato dell'aggettivo aggiunto dall'ultima riforma ne ha sottolineato il carattere "precettivo" e non meramente descrittivo, attribuendo alle amministrazioni l'onere di indicare e provare l'esistenza del presupposto causale ove il lavoratore ne faccia richiesta<sup>16</sup>.

La precisazione sul carattere "comprovato" delle ragioni, che l'art. 36 cit. fa valere per qualsiasi contratto flessibile usato da una amministrazione pubblica, è in realtà specialmente utile per i lavoratori somministrati.

Questi infatti stipulano il contratto di lavoro con un soggetto diverso dall'utilizzatore, l'Agenzia di somministrazione, la quale pur essendo chiamata a comunicare per iscritto ai lavoratori – *ex art. 33 d.lgs. 81/2015* – una serie di informazioni sul contratto di somministrazione stipulato con l'amministrazione utilizzatrice, non sarebbe anche obbligata a indicare le esigenze d'impiego temporaneo da parte dell'utilizzatore, non essendo queste incluse tra le informazioni da comunicare ai lavoratori ai sensi del citato art. 33.

---

<sup>15</sup> Sul dibattito, anche dal punto di vista storico, cfr. SANTAGATA DE CASTRO, *La somministrazione*, in ESPOSITO, LUCIANI, A. e L. ZOPPOLI, *La riforma dei rapporti di lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, Giappichelli, 2018, p. 183 ss.

<sup>16</sup> SANTAGATA DE CASTRO, *op. cit.*, p. 193.

### **3.4. Quale contrattazione collettiva per i lavoratori somministrati nelle amministrazioni?**

Pur confermando – e in taluni aspetti rafforzando – le “rigidità” esistenti, il legislatore del d.lgs. 75/2017 ha comunque rilanciato il ruolo e le facoltà di intervento della contrattazione collettiva nell’utilizzo della somministrazione da parte delle pubbliche amministrazioni.

Sul tema ci sono da premettere delle precisazioni sulla scelta dei contratti collettivi applicabili. C’è da interpretare il contenuto del comma 2 *bis* dell’art. 36 d.lgs. 165/2001 laddove si precisa che i rinvii operati dal d.lgs. 81/2015, *per quanto riguarda le amministrazioni pubbliche*, sono riferiti ai contratti collettivi stipulati dall’Aran<sup>17</sup>.

La norma è certamente compatibile con i rinvii del d.lgs. 81/2015, che riconoscono poteri regolativi in materia di somministrazione ai contratti collettivi applicati dall’utilizzatore, giacché questi potranno ritenersi riferiti alla contrattazione collettiva Aran già applicata dall’amministrazione pubblica.

Tuttavia v’è da tener conto che il d.lgs. 81/2015 assegna un ruolo, non solo al contratto collettivo applicato dall’utilizzatore, ma anche a quello del somministratore. È pertanto dubbio che la norma sia anche compatibile con le disposizioni del d.lgs. 81/2015 che conferiscono, invece, specifiche prerogative al contratto collettivo applicato dal somministratore (vedi, ad esempio, in materia di proroghe, l’art. 34, comma 2).

L’interpretazione preferibile pare quella che circoscrive il contenuto del comma 2 *bis* dell’art. 36 cit., ritenendo applicabile la contrattazione collettiva Aran solo per i rinvii del d.lgs. 81/2015 *riguardanti il contratto collettivo dell’utilizzatore* (art. 31 comma 2 e art. 35 comma 3).

D’altronde, solo in tale maniera si consentirebbe di far valere le regole collettive che l’Agenzia di somministrazione già applica ai lavoratori, a prescindere dalla circostanza che l’utilizzatore sia o meno un’amministrazione pubblica.

### **3.5. L’attuazione dei rinvii alla contrattazione collettiva di comparto: causali e limiti di contingentamento**

---

<sup>17</sup> Il comma 2 *bis* è stato inserito nell’art. 36 del d.lgs. n. 165/2001 dall’articolo 9, comma 1, lettera c), del d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75.

Passando ai contenuti dei contratti collettivi stipulati nei quattro comparti del settore pubblico, c'è da segnalare, in premessa, che il rinvio operato dall'art. 36, comma 2, d.lgs. 165/2001, alla "disciplina ulteriore eventualmente prevista dai contratti collettivi nazionali di lavoro", non pare riguardare anche la disciplina delle causali di giustificazione espressamente prevista dal legislatore.

La formula con la quale la contrattazione collettiva è investita del potere di prevedere regole ulteriori rispetto a quelle legislative è circoscritta al contenuto degli "articoli 30 e seguenti del d.lgs. 81/2015", e non riguarda dunque quanto stabilito dallo stesso art. 36, comma 2 cit., sulle causali giustificative.

Questa interpretazione è confermata dalla scelta dei contratti collettivi di comparto di non prevedere, in materia di causali, regole specificative o derogatorie, limitandosi a richiamare l'art. 36, comma 2, e il carattere temporaneo o eccezionale delle esigenze ivi prescritto<sup>18</sup>.

In tutti e quattro i comparti, invece, è stato esercitato il rinvio dell'art. 31, comma 2, d.lgs. 81/2015, in materia di limiti per il contingentamento dei lavoratori assunti con contratti di somministrazione a tempo determinato.

Benché la norma stabilisse già nel 30 % la percentuale tra il numero complessivo di lavoratori con contratto a tempo determinato o con contratto di somministrazione a tempo determinato impiegabili e il numero di lavoratori a tempo indeterminato in forze presso il medesimo utilizzatore<sup>19</sup>, tale percentuale è stata modificata in senso più restrittivo dalla contrattazione collettiva.

In tutti i comparti del settore pubblico è infatti stato previsto che il limite assunzionale sia del 20 %; resta ferma, tra l'altro, la necessità di computare in tale percentuale, sia i lavoratori a termine assunti direttamente dall'amministrazione, sia quelli impiegati con contratti di somministrazione a tempo determinato<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> V. artt. 56, comma 1, ccnl Funzioni centrali del 12 febbraio 2018; 55, comma 1, del ccnl Istruzione e Ricerca del 19 aprile 2018; 52, comma 1, ccnl Funzioni locali del 21 maggio 2018; 59, comma 1, del ccnl Sanità del 21 maggio 2018. Nel contratto collettivo di comparto per la Sanità, all'art. 59 comma 3, si ammette però il ricorso alla somministrazione "per le esigenze dei servizi di emergenza". Tale richiamo potrebbe aggiungersi alla "temporaneità" o "eccezionalità" delle ragioni richieste dall'art. 36, comma 2, del d.lgs. 165/2001 ma, alla luce della formulazione della disposizione collettiva, esso pare piuttosto qualificabile come un elemento causale di deroga a un divieto. In tal senso esso consente di utilizzare il lavoro somministrato anche per i profili professionali – categorie A e B ovvero anche C e D, per gli addetti alla vigilanza e ai compiti ispettivi –, che la prima parte della disposizione stessa esclude.

<sup>19</sup> V. gli artt. 56, comma 2, ccnl Funzioni centrali del 12 febbraio 2018; 55, comma 2, del ccnl Istruzione e Ricerca 19 aprile 2018; 52, comma 2, ccnl Funzioni locali del 21 maggio 2018; 59, comma 2, del ccnl Sanità 21 maggio 2018.

<sup>20</sup> Solamente il ccnl Funzioni locali del 21 maggio 2018, all'art. 52, comma 3, prevede ipotesi di somministrazione che possono andare esenti da limitazioni quantitative; si tratta di casi riconducibili a esigenze di riorganizzazione degli enti (lettere *a*, *b* e *d*), al conferimento di supplenze al personale

### 3.6. Durata massima dei rinnovi, proroga e intervalli temporali

Le modifiche introdotte nel settore privato dal decreto Dignità hanno circoscritto l'impiego dei lavoratori, tramite più contratti di somministrazione a termine, entro il limite di durata massima previsto già per i contratti a tempo determinato, e cioè 24 mesi<sup>21</sup>. Come si darà conto tra poco, per i lavoratori somministrati a termine nelle amministrazioni pubbliche il medesimo limite non si rinviene né nella legge né nella contrattazione collettiva.

Sul tema è necessario richiamare nuovamente l'art. 36, comma 2, del d.lgs. 165/2001, che rimette la regolazione della somministrazione nel pubblico impiego agli artt. 30 e ss. del d.lgs. 81/2015. Le disposizioni sulla somministrazione previste dal Jobs act sono da considerare, però, nella loro versione originaria – e non in quella modificata dal decreto Dignità –, dal momento che l'art. 1, comma 3, del d.l. 12 luglio 2018 n. 87, convertito con l. 9 agosto 2018 n. 96 ha escluso dal campo applicativo i contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni.

Ne deriva che il rinvio operato nella versione originaria dell'art. 34, comma 2, d.lgs. 81/2015, alle norme sul contratto a termine del capo III dello stesso decreto, esclude l'art. 19, comma 2, del d.lgs. 81/15, in materia di durata massima dei rinnovi, e che, pertanto, i lavoratori somministrati in una p.a. possono essere impiegati con plurimi contratti senza limiti legali di durata<sup>22</sup>.

Questa interpretazione, d'altronde, è confermata dalla contrattazione collettiva. Anzitutto v'è da precisare che nessuno dei contratti collettivi di comparto – ammesso e non concesso che essi possano stabilire tale limite in assenza di rinvio nella legge e, inoltre, che deputata a intervenire sia la contrattazione collettiva dell'*utilizzatore* – si occupa di definire dei limiti di durata massima in caso di plurimi contratti di somministrazione a termine.

Alla stessa conclusione si perviene, comunque, anche facendo riferimento alla contrattazione collettiva del somministratore. Il contratto collettivo per la categoria delle Agenzie di somministrazione del 15 ottobre 2019 definisce infatti dei limiti di durata massima

---

docente degli enti locali (lettera c), ovvero al finanziamento dei progetti (lettera e) e agli eventi sportivi (lettera f).

<sup>21</sup> V. art. 1, comma 1, del d.l. 12 luglio 2018, n. 87, convertito in l. 96 del 9 agosto 2018.

<sup>22</sup> In senso sostanzialmente conforme, anche se con riferimento alla normativa del settore privato prima delle modifiche del decreto Dignità, v. PASSALACQUA, *Il contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e la somministrazione di lavoro alla prova del decreto dignità*, in *WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT* – 380/2018, pp. 39-40; nel medesimo senso v. *etiam* interpello Ministero del lavoro 19 ottobre 2012 n. 32, al quale si rinvia anche per le condivisibili ragioni a supporto della differenziazione normativa tra la somministrazione e il contratto a termine.

(art. 21) – differenziandoli a seconda che l’impiego del lavoratore avvenga al servizio del medesimo utilizzatore (24 mesi) o di utilizzatori differenti (48 mesi) –, ma all’art. 49 ne esclude l’applicabilità qualora l’utilizzatore sia una pubblica amministrazione<sup>23</sup>.

Alla luce di quanto detto, in assenza sia nella legge che nella contrattazione collettiva di limiti di durata all’impiego dei lavoratori somministrati con plurimi contratti, viene in rilievo – almeno sotto questo profilo – un maggiore spazio di utilizzabilità dell’istituto nelle pubbliche amministrazioni rispetto al settore privato. Tuttavia, c’è comunque da tener presente che l’impiego del lavoratore per la stessa amministrazione oltre il limite stabilito dal contratto collettivo del somministratore (48 mesi) - che come anticipato è inapplicabile quando l’utilizzatore è una p.a. - solo in casi rarissimi parrebbe compatibile con le restrittive causali giustificative previste nel settore pubblico.

L’“apertura” legislativa per la rinnovabilità senza limiti di durata dei contratti di somministrazione a termine si estende anche agli intervalli temporali tra un contratto e l’altro (o cd. periodi cuscinetto), malgrado in questo caso la disciplina pubblica non si differenzi da quella privata<sup>24</sup>. Il decreto Dignità non ha, infatti, modificato quanto previsto sul punto dal Jobs act, ammettendo che tra la scadenza del contratto di somministrazione e la stipula di quello successivo, con il medesimo lavoratore, non sia necessario rispettare gli intervalli – variabili a seconda della durata del primo contratto<sup>25</sup> – previsti per i contratti a termine dall’art. 21, comma 2, d.lgs. 81/15<sup>26</sup>.

Il rispetto di tali intervalli nel lavoro a termine intende evitare che l’istituto sia utilizzato per esigenze di manodopera *continuative*; per la somministrazione, invece, il legislatore ritiene, evidentemente, possibile una regolazione meno rigida e ne ammette così il rinnovo anche in maniera continuativa<sup>27</sup>, purché nel rispetto delle causali giustificative.

---

<sup>23</sup> In questo senso v. la lettera congiunta “Somministrazione nell’ambito delle pubbliche amministrazioni” di Assolavoro, Felsa Cisl, Nidil Cgil, Uiltemp Uil del 28 aprile 2021.

<sup>24</sup> Sul tema, per la disciplina successiva al decreto Dignità, cfr. PARRAVICINI, *La somministrazione di lavoro dopo il decreto Dignità*, in *Labor*, 2020, n. 2, pp. 168-169.

<sup>25</sup> Il rinnovo è consentito solo se sono trascorsi 10 giorni dalla scadenza del precedente contratto se di durata inferiore a 6 mesi, mentre per i contratti di durata superiore a 6 mesi è richiesto un intervallo di almeno 20 giorni. In caso di violazione, in entrambi i casi è prevista la trasformazione del secondo contratto come a tempo indeterminato.

<sup>26</sup> Nella versione modificata dal decreto Dignità dell’art. 34, comma 2, d.lgs. 81/2015 è stata confermata la scelta del precedente regime di ritenere inapplicabile alla somministrazione l’art. 21, comma 2, del medesimo decreto.

<sup>27</sup> In senso conforme v. MISCIONE, *Il lavoro somministrato dopo il "decreto dignità" e momenti di storia del diritto*, in *LG*, 2019, n. 2, p. 123 ss.

Più restrizioni, invece, sono stabilite per la proroga, che comunque ha perso gran parte del suo *appeal* rispetto all'istituto del rinnovo, per il fatto che quest'ultimo – come appena evidenziato sopra – non richiede più il rispetto di intervalli temporali<sup>28</sup>.

In caso di proroga, (anche) la versione originaria dell'art. 34, comma 2, del d.lgs. 81/15 – per le ragioni già menzionate, applicabile pure al pubblico impiego – stabilisce regole precise, tra cui il rinvio, per la definizione dei casi e della durata della proroga, al contratto collettivo del *somministratore*<sup>29</sup>.

Facendo riferimento, in particolare, all'art. 47, comma 1, del ccnl delle Agenzie di somministrazione del 27 febbraio 2014 – così come richiamato sul tema anche dal più recente contratto collettivo del 15 ottobre 2019 (art. 49) –, si ricava che il singolo contratto di lavoro può essere prorogato “fino ad un massimo di 6 volte”, ma la sua durata, comprensiva delle eventuali proroghe, non può comunque superare i “36 mesi”.

### **3.7. I divieti all'utilizzo dell'istituto previsti dai contratti di comparto, in aggiunta a quelli della disciplina privata e pubblica**

Il tema dei divieti all'utilizzo dell'istituto acquisisce una rilevanza primaria sia nell'ottica di spiegare lo scarso utilizzo della somministrazione nelle amministrazioni pubbliche<sup>30</sup>, sia per evidenziare la differente sensibilità esistente sul tema tra la legge e la contrattazione collettiva.

Occorre ricordare in premessa che, per effetto del rinvio contenuto all'art. 36, comma 2, d.lgs. 165/2001, al pubblico impiego si applicano i divieti dell'art. 32, comma 1, d.lgs. 81/2015: non sono dunque stipulabili i contratti di somministrazione finalizzati all'espletamento di prestazioni di lavoro in sostituzione di lavoratori in sciopero o nei casi in cui non sia stata effettuata la valutazione dei rischi (su cui v. *infra*).

Vi sarebbero, inoltre, da considerare le altre due ipotesi previste dall'art. 32 del decreto ultimo citato, per i casi di sospensione o riduzione di orario di lavoro con trattamento di integrazione salariale e utilizzo della somministrazione in unità produttive ove si è proceduto al licenziamento collettivo di lavoratori adibiti alle stesse mansioni cui si riferisce il contratto di somministrazione.

---

<sup>28</sup> In questo senso cfr. *amplius* PASSALACQUA, *Il contratto di lavoro subordinato a tempo determinato e la somministrazione*, cit., p. 50.

<sup>29</sup> Sul potere della contrattazione collettiva in materia di proroghe cfr. MISCIONE, *Il lavoro somministrato dopo il "decreto dignità"*, cit., p. 123 ss.; FERRARA M.D., *La somministrazione di lavoro dopo il decreto «dignità»*, in *RIDL*, 2019, 2, pp. 242-243.

<sup>30</sup> Cfr. i dati indicati in nota 1.

La prima ipotesi, però, non è configurabile nel settore pubblico, giacché ad esso non è applicabile la disciplina della Cassa integrazione guadagni. La seconda, invece, pur essendo ammissibile, è davvero difficile – come precisato dalla dottrina<sup>31</sup> – si realizzi in concreto.

Un diverso divieto di origine legale, contenuto questa volta nel testo stesso dell'art. 36, comma 2, d.lgs. 165/2001 – e che pertanto riguarda esclusivamente il settore pubblico –, attiene l'utilizzo della somministrazione per i profili professionali che comportano l'esercizio “di funzioni direttive e dirigenziali”.

In merito l'approssimazione della formula legislativa e le incertezze applicative che ne derivano sono state già sottolineate dalla dottrina e da Assolavoro, principale organizzazione di rappresentanza delle Agenzie di somministrazione in Italia.

E' stato precisato, con riferimento alle “funzioni direttive”, che l'espressione non è di agevole applicazione rispetto ai sistemi di classificazione del personale. Essa rischia di includere nel divieto, non solo i profili ai quali è rimesso il potere di organizzare gli uffici e di gestire i rapporti di lavoro con i poteri tipici del privato datore di lavoro, ma anche tutte quelle attività che importano, invece, l'esercizio di un potere autoritativo a carattere meramente certificativo<sup>32</sup>.

Anche il divieto di somministrazione riferito alle funzioni dirigenziali, inoltre, crea problemi di ragionevolezza; in particolare nei casi in cui ai dirigenti non sono riconosciuti i poteri autoritativi tipici dell'azione amministrativa e difetti il compito di attuare, con poteri autonomi, gli indirizzi stabiliti dall'organico politico-amministrativo. A titolo esemplificativo, si pensi ai dirigenti medici, veterinari o delle professioni sanitarie, a cui sono riconosciuti compiti di contenuto solo tecnico-professionale, che non compromettono l'imparzialità o il buon andamento delle amministrazioni<sup>33</sup>.

Il tema però dimostra storture ancor più evidenti se approfondito in relazione alla contrattazione collettiva di comparto: qui infatti viene in rilievo in maniera più accentuata la tendenza a vietare l'utilizzo della somministrazione.

---

<sup>31</sup> Si rinvia, sul punto, a PINTO, *La somministrazione di manodopera in favore delle amministrazioni pubbliche*, in CALCATERRA (a cura di), *La somministrazione di lavoro. Problemi e prospettive tra diritto nazionale e diritto dell'Unione europea dopo il Decreto Dignità*, Editoriale Scientifica, 2019, p. 374, e alla bibliografia ivi citata.

<sup>32</sup> Si è detto, infatti, che la formula potrebbe portare a concludere che la somministrazione sia ammessa solo per i lavoratori a cui debbono essere affidate mansioni “d'ordine”, intese come quelle di contenuto manuale o intellettuale di natura meramente esecutiva. V., in senso critico, facendo riferimento alla giurisprudenza penale sui compiti e attività tipici dei pubblici ufficiali, PINTO, *La somministrazione di manodopera*, cit., p. 373. Cfr. anche il contributo dell'associazione ASSOLAVORO, *La somministrazione nella pubblica amministrazione tra esigenze di flessibilità e percorsi di riforma*, Assolavoro servizi, 2016, 5, p. 21.

<sup>33</sup> PINTO, *op. cit.*, pp. 371-372.

Salve le segnalate imperfezioni sull'approssimazione della tecnica legislativa, se i divieti legali per il personale dirigente e direttivo trovano ragion d'essere nella necessità di salvaguardare la discrezionalità delle scelte del personale apicale delle pa.aa., presupposto di imparzialità e buon andamento, i limiti di fonte collettiva paiono motivati da un approccio pregiudizialmente ostile all'istituto.

Il contratto collettivo Funzioni centrali attualmente in vigore prevede, all'art. 56, comma 3, il divieto di utilizzare i contratti di somministrazione per i profili professionali dell'Area prima e della fascia di accesso F1 dell'Area seconda dei Ministeri, delle Agenzie fiscali e del Cnel. Si tratta cioè dei profili a più bassa qualificazione, per il cui accesso nella p.a. è richiesto di assolvere al mero obbligo scolastico o il conseguimento del diploma di istruzione – o eventuali titoli e abilitazioni richiesti per l'espletamento delle mansioni<sup>34</sup>.

Alla stessa maniera deve dirsi per il personale del comparto Istruzione e Ricerca, dove è vietata la somministrazione per i profili della categoria B e, ancora, nel comparto Sanità, in cui il divieto è esteso in maniera più ampia, ai lavoratori delle categorie A e B, nonché a quelli delle categorie C e D, se addetti alla vigilanza o a compiti ispettivi<sup>35</sup>.

Si tratta, insomma, di esclusioni condivise dalle parti sociali di tutti i comparti pubblici, che si aggiungono ai limiti di fonte legali e che sono una delle cause di ordine giuridico del limitato utilizzo della somministrazione nelle amministrazioni.

### **3.8. Le procedure di affidamento del servizio e la selezione dei lavoratori da somministrare**

La somministrazione di lavoro presuppone la stipula di un contratto commerciale tra l'utilizzatore (pubblica amministrazione) e l'Agenzia di somministrazione, con cui quest'ultima si impegna a mettere a disposizione del primo, per un periodo definito, un certo numero di lavoratori dotati dei requisiti professionali richiesti.

Poiché l'acquisizione della manodopera che ne deriva è, di fatto, l'acquisizione di un servizio da parte di un'amministrazione pubblica, si pone la questione dell'applicazione del d.lgs. 50 del 2016 in materia di appalti pubblici.

---

<sup>34</sup> Nello stesso senso, per gli Enti pubblici non economici, l'Enac e l'AGID, la stessa norma prescrive il divieto di somministrazione per il personale dei profili afferenti alla categoria/area cui sono affidate mansioni di natura meramente esecutiva – rispettivamente profili dell'Area A, Categoria A-operatore, Categoria prima.

<sup>35</sup> V. art. 55, comma 3, ccnl Istruzione e ricerca del 19 aprile 2018 e art. 59, comma 3, ccnl Sanità del 21 maggio 2018.

Un primo orientamento, formatosi già sotto la previgente normativa, riconduceva il contratto di somministrazione tra le deroghe alla disciplina degli appalti pubblici dell'art. 19, comma 1, d.lgs. 163/2006, riferendosi alla lettera e) della disposizione, che esclude i contratti pubblici concernenti “contratti di lavoro”.

Il dettato della lettera e) è stato riprodotto nell'art. 17, comma 1, lett. g), d.lgs. 50/2016 e dunque potrebbe, in astratto, continuare ad sostenersi nelle amministrazioni l'orientamento già richiamato. D'altro canto, la sua applicazione non comporterebbe una generale esclusione dal rispetto dei principi fondamentali in tema di affidamento dei contratti pubblici (economicità, imparzialità, trasparenza, ecc.), i quali erano già espressamente previsti all'art. 27 d.lgs. 163/2006 e oggi sarebbero applicabili per effetto dell'art. 4 del d.lgs. n. 50/2016.

Senonché, il d.lgs. 50/2016, ai fini della scelta del contraente con cui stipulare un contratto pubblico, prevede regole semplificate per certi tipi di servizi espressamente elencati (allegato IX), tra i quali è verosimile rientri la stipula di un contratto di somministrazione.

L'ambito applicativo delle procedure semplificate è, infatti, aperto ai “servizi di manodopera per privati”, ai “servizi di personale di agenzia per privati”<sup>36</sup> e, benché i riferimenti non siano univoci<sup>37</sup>, dalla prassi emerge la tendenza a rispettare le procedure semplificate almeno per gli appalti sotto la soglia di rilevanza comunitaria<sup>38</sup>. Si applicano, in tal senso, le norme per i servizi sociali e i settori speciali (art. 140) relative alla pubblicazione degli avvisi e dei bandi (art. 142) e alla riserva per la partecipazione alla gara a favore di organizzazioni particolari (art. 143).

È appena il caso di evidenziare, poi, che l'affidamento del servizio di somministrazione deve avvenire con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, e non in base al criterio del massimo ribasso, che evidentemente è inadeguato per un servizio nel quale la quota maggioritaria dell'offerta è determinata dal costo del lavoro.

A tal proposito è applicabile l'art. 95, comma 3, del d.lgs. n. 50/2016, che prescrive il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, in base al miglior rapporto qualità/prezzo – tra gli altri –, per i contratti relativi “ai servizi ad alta intensità di manodopera, come definiti

---

<sup>36</sup> In base al richiamato allegato, secondo i codici CPV da 98513000-2 a 98514000-9: Servizi di manodopera per privati, servizi di personale di Agenzia per privati, servizi di personale impiegatizio per privati, personale temporaneo per privati, servizi di assistenza domestica e servizi domestici.

<sup>37</sup> Lo sottolinea PINTO, *op.cit.*, p. 376.

<sup>38</sup> La soglia comunitaria di 750.000 euro, prevista all'art. 35, comma 1, lett. d), d.lgs. 50/2016. In senso conforme circa l'applicazione di procedure aperte v. LAMBROU, *Somministrazione a tempo determinato: differenze con il lavoro a termine*, in *DPL*, 2020, 1, p. 9.

all'articolo 50, comma 2"<sup>39</sup>, quelli cioè in cui il “costo della manodopera è pari almeno al 50 per cento dell'importo totale del contratto” – ipotesi che certamente si realizza per il contratto di somministrazione.

### 3.9. Tutele legali e contrattuali dei lavoratori somministrati

I lavoratori somministrati hanno diritto a un trattamento economico e normativo complessivamente non inferiore a quello dei dipendenti di pari livello dell'utilizzatore, a parità di mansioni svolte (art. 35, comma 1, del d.lgs. 81/2015). La norma, applicabile nel pubblico impiego per effetto del rinvio operato all'art. 36, comma 2, del d.lgs. 165/2001, garantisce, così, la parità di trattamento non solo rispetto al trattamento retributivo, ma anche con riferimento alla disciplina del rapporto. La finalità è evitare l'utilizzo della somministrazione come strumento per eludere la normativa lavoristica imposta per altri tipi di rapporti di lavoro, ma v'è da tener conto anche dei vincoli sovranazionali. In particolare, la direttiva 2008/104/Ce, ove è stabilito che le condizioni di lavoro e di occupazione del personale somministrato debbano essere “almeno identiche” a quelle che sarebbero riconosciute ai medesimi lavoratori se impiegati direttamente dall'utilizzatore (clausola 5, par. 1)<sup>40</sup>.

Ai fini del (raffronto sul) rispetto del principio di parità di trattamento si ritiene che il trattamento economico e normativo da considerare sia, comunque, quello stabilito per il livello *iniziale* di inquadramento dei lavoratori dipendenti che svolgono le medesime mansioni del lavoratore somministrato: si esclude, in altri termini, che al somministrato siano riconosciute somme legate alla specifica anzianità nella mansione<sup>41</sup>.

Per quanto riguarda il trattamento economico, un ruolo specifico è conferito alla contrattazione collettiva per la retribuzione legata ai risultati. L'art. 35, comma 3, d.lgs. 81/2015 stabilisce infatti che siano le parti sociali a determinare i criteri e le modalità per la partecipazione del personale somministrato alle erogazioni economiche connesse ai risultati o all'andamento economico dell'impresa.

Questa disposizione è stata attuata nel settore pubblico da tutti i contratti collettivi di comparto<sup>42</sup>, i quali hanno riconosciuto il diritto dei lavoratori somministrati che abbiano

---

<sup>39</sup> In senso conforme v. Consiglio di Stato, Sez. III, 2 maggio 2017, n. 2014, in *Foro Amministrativo*, 2017, 5, p. 1024.

<sup>40</sup> Sul tema della compatibilità della disciplina interna con la direttiva europea in relazione alla previsione del legislatore italiano al diritto dei lavoratori somministrati a condizioni “complessivamente” non inferiori, ma non anche “almeno identiche” come richiesto dalla direttiva europea v. PINTO, *op.cit.* pp. 382-385.

<sup>41</sup> LO STORTO, *op. cit.*, p. 559.

<sup>42</sup> Artt. 56, comma 4, ccnl Funzioni centrali del 12 febbraio 2018; 55, comma 4, del ccnl Istruzione e Ricerca 19 aprile 2018; 52, comma 5, ccnl Funzioni locali del 21 maggio 2018; 59, comma 4, del ccnl Sanità 21 maggio 2018.

contribuito al raggiungimento degli obiettivi di *performance* o a eseguire attività per le quali è prevista l'erogazione di trattamenti accessori, a partecipare alle erogazioni dei connessi trattamenti economici.

Tuttavia, c'è da tener presente che le disposizioni della contrattazione di comparto, pur affermando tale diritto, hanno rimesso la determinazione dei criteri di riparto alla "contrattazione integrativa". Ci si potrebbe chiedere allora se, in assenza di specificazioni nella contrattazione di secondo livello circa il diritto dei lavoratori somministrati a fruire degli emolumenti accessori collegati alla performance organizzativa e individuale, questi ultimi debbano comunque essere corrisposti anche ai lavoratori somministrati<sup>43</sup>.

La questione può essere risolta in applicazione del richiamato principio di parità, che esclude differenze di trattamento. Benché, come precisato in dottrina, tale principio sia stato riconosciuto dal legislatore italiano con una formula meno garantista di quella utilizzata nella direttiva 2008/104<sup>44</sup>, le affermazioni contenute nella contrattazione di comparto paiono sufficienti ad attuare la piena parità retributiva.

Tra l'altro, proprio in materia di retribuzione, il divieto di trattamenti differenti per i lavoratori somministrati è invocabile per effetto della direttiva europea, la quale richiama una sola ipotesi di deroga, per il caso dei lavoratori somministrati con contratto di lavoro a tempo indeterminato, che già beneficiano di un trattamento economico (anche) per i periodi intermedi tra una missione e l'altra<sup>45</sup>.

### **3.10. Conseguenze per violazioni di legge e garanzie di stabilità dei rapporti**

Un elemento di possibile pregiudizio per i lavoratori somministrati nelle pubbliche amministrazioni è l'assenza di garanzie legate alla stabilità del rapporto. La condizione di questi lavoratori non è del tutto identica a quella dei lavoratori a tempo determinato, giacché questi ultimi possono godere, oggi, del regime di maggior favore stabilito dalle procedure di stabilizzazione previste con il d.lgs. 75/2017. Più in generale, comunque, i maggiori limiti di

---

<sup>43</sup> E, conseguentemente, se, in caso di mancato riconoscimento, questi lavoratori possano poi intimare all'amministrazione utilizzatrice di adempiere, semmai in attuazione del vincolo di solidarietà debitoria ai sensi dell'art. 35, comma 2, del d.lgs. 81/2015, che considera l'utilizzatore solidalmente responsabile con l'agenzia interinale per il pagamento delle retribuzioni e dei connessi oneri previdenziali e assistenziali dovuti in relazione ai periodi di attività espletati dal lavoratore somministrato presso l'utilizzatore.

<sup>44</sup> V. *supra*, la dottrina citata alla nota 29.

<sup>45</sup> In particolare, la clausola 5, paragrafo 2, della direttiva prevede una deroga al principio di parità di trattamento in materia di retribuzione solo quando «i lavoratori tramite agenzia interinale che sono legati da un contratto a tempo indeterminato a un'agenzia interinale continuano a essere retribuiti nel periodo che intercorre tra una missione e l'altra».

tutela della stabilità per i lavoratori flessibili, e per i somministrati in particolare, continuano ad essere legati ai noti vincoli dovuti all'impiego nelle pubbliche amministrazioni.

Il lavoratore flessibile infatti non può rivendicare la costituzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato in capo alla pubblica amministrazione per la violazione di norme legate alla costituzione o allo svolgimento del rapporto temporaneo: ciò deriva dall'art. 97 Cost., che impone il pubblico concorso come modalità di accesso agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni, quale garanzia di imparzialità e buon andamento<sup>46</sup>.

La rigidità del dettato costituzionale è stata più volte superata tramite le stabilizzazioni, strumento molto criticato per il carattere derogatorio con il quale consente di fare ingresso nei ruoli della p.a., ma che di recente ha acquisito un peso specifico per risolvere i problemi legati al *turn over* del personale. L'ampio ricorso al personale flessibile da parte delle amministrazioni è stato infatti necessario per far fronte ai vincoli legislativi che dal 2007, attraverso strumenti diversi – da ultimo la sospensione per l'emergenza sanitaria –, hanno imposto forti limitazioni alle nuove assunzioni<sup>47</sup>. Conseguenza di tale azione legislativa è stata la creazione di una "sacca" sempre più consistente di personale assunto con contratti flessibili, (ma) per assolvere servizi *ordinari* delle amministrazioni.

Si tenga conto, in proposito, che le politiche di riduzione del costo del lavoro pubblico hanno fatto sì che al 1° gennaio 2021 il personale di ruolo impiegato in tutte le pubbliche amministrazioni abbia raggiunto la soglia minima di 3 milioni e 200 mila dipendenti circa, che rappresenta il numero più basso degli ultimi dieci anni<sup>48</sup>.

D'altro canto, per il personale flessibile lo strumento delle stabilizzazioni ha ripreso ad essere utilizzato per effetto del d.lgs. 75/2017, dopo che nel quinquennio 2008-2013 aveva avuto una fortissima discesa di utilizzo<sup>49</sup>. Le politiche di stabilizzazione del personale precario, adottate in particolare con la riforma Madia, hanno infatti consentito di stabilizzare nel biennio 2018-2019 oltre venti mila lavoratori precari delle amministrazioni, a fronte delle nuove stabilizzazioni avutesi dal 2013 al 2017 pari a meno di duemila unità per anno<sup>50</sup>.

---

<sup>46</sup> C. cost. 3 marzo 1986 n. 40 in *RGL*, 1987, p. 364; C. cost. n. 89 del 2003 in *LPA*, 2003, p. 4489, con nota di CHIECO, *I contratti "flessibili" della p.a. e l'applicabilità della sanzione "ordinaria" della conversione: note critiche a margine della sentenza n. 89/2003 della Corte Costituzionale*. Più di recente v. C. cost. 27 dicembre 2018 n. 248.

<sup>47</sup> In tema, di recente, cfr. PALOMBA, *Blocco e sblocco del turnover: gli effetti sulla PA*, 10 aprile 2021, in *Osservatorio dei conti pubblici italiani*, disponibile al link: <https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-blocco-e-sblocco-del-turnover-gli-effetti-sulla-pa>

<sup>48</sup> FPA, *Lavoro pubblico 2021*, FPA Data Insight, p. 7.

<sup>49</sup> *Ivi*, p. 12.

<sup>50</sup> *Ivi*, p. 12, grafico 5.

Tenendo conto in particolare dell'istituto della somministrazione, c'è da evidenziare che proprio i lavoratori somministrati sono stati esclusi dalle procedure di stabilizzazioni previste con il d.lgs. 75/2017 (art. 20, comma 9) e ciò, oltre ad aver svantaggiato i dipendenti impiegati con tale tipo di contratti, ha generato forti dubbi di legittimità costituzionale<sup>51</sup>.

La finalità ispiratrice della stabilizzazione introdotta nel 2017 era stata il “superamento del precariato”; tale obiettivo però stride con il divieto di stabilizzazione dei lavoratori somministrati, i quali restano invece – pur con le tutele riconosciute – soggetti privi di certezze occupazionali.

In merito c'è poi da evidenziare che la differenziazione di trattamento normativo che se ne ricava rispetto agli altri lavoratori flessibili, e in specie ai lavoratori a tempo determinato, può configurare un vizio di legittimità costituzionale per violazione dell'art. 3 Cost.

Tramite motivazioni parzialmente analoghe a quelle qui indicate, si tenga conto che il Tribunale di Massa, con l'ordinanza del 2 novembre 2020 n. 23<sup>52</sup>, ha già sollevato questione di legittimità costituzionale e, qualche mese prima, il Consiglio di Stato con l'ordinanza cautelare del 22 maggio 2020 n. 2738 – seppur priva di motivazione – ha incluso anche l'anzianità di servizio maturata tramite contratti di somministrazione tra i requisiti che consentono l'accesso alle procedure di stabilizzazione.

Evidenziato il – grave – profilo legato ai limiti normativi esistenti, che impediscono al personale somministrato di godere di una maggiore stabilità, occorre anche evidenziare quali altri strumenti di tutela, invece, l'ordinamento riconosce a questi lavoratori in caso di violazioni di legge commesse da parte delle amministrazioni utilizzatrici.

In proposito un primo dato a cui riferirsi è l'art. 2126 c.c. La norma permette infatti al lavoratore che intenda far valere una violazione grave commessa dall'amministrazione, di norme imperative di legge – da cui consegua dunque l'invalidazione del rapporto giuridico esistente – di fare salvo il diritto ad ottenere, in base al principio di effettività, la controprestazione economica per le prestazioni effettivamente rese.

---

<sup>51</sup> Si tenga conto che i termini per l'accesso alle procedure di stabilizzazioni sono stati prorogati dal decreto rilancio (d.l. 34/2020 convertito in legge 77/2020) e dal decreto milleproroghe (d.l. 183/2020 convertito in legge 26 febbraio 2021 n. 21). Le amministrazioni possono pertanto procedere con la stabilizzazione (sia in forma diretta che mediante concorso) fino al termine del 31 dicembre 2021. Inoltre, è stato esteso al 31 dicembre 2021 il termine entro cui maturare i 3 anni di servizio – quale requisito necessario d'accesso alla procedura – come lavoratore dipendente, anche non continuativi, negli ultimi otto anni. Solo per il personale precario del comparto Sanità, inoltre, il richiamato decreto Milleproroghe 2021 ha previsto che le procedure di stabilizzazione diretta (senza concorso) si applichino fino al 31 dicembre 2022 (v. comma 11 *bis* inserito nell'art. 20, del d.lgs. 75/2017).

<sup>52</sup> Inedita a quanto consta.

Si tratta, in altri termini, di riconoscere al lavoratore che richiede il risarcimento del danno per la condotta *contra legem* tenuta dall'amministrazione utilizzatrice – su cui v. *infra* – anche la possibilità di reclamare il suo diritto ad essere remunerato (ove non lo sia stato) ovvero a richiedere le differenze retributive e contributive per il lavoro remunerato in misura *inferiore* rispetto a quanto normalmente corrisposto ai dipendenti pubblici comparabili.

Resta inteso che la norma non riconosce alcuna protezione in merito alla continuazione del rapporto con l'amministrazione, ed è anche per questa ragione che essa è stata sinora applicata dalla giurisprudenza nei casi di impiego flessibile *contra legem* nelle pp. aa.<sup>53</sup>.

Oltre alle tutele minime stabilite dall'art. 2126 c.c., in caso di impiego di lavoratori somministrati in violazione della legge, tali lavoratori possono comunque godere – come per la manodopera impiegata con altri tipi di contratti flessibili – del risarcimento del danno previsto dall'art. 36, comma 5, del d.lgs. 165/2001.

La laconicità della disposizione – da cui si ricava solamente che il lavoratore ha diritto al risarcimento del danno – ha generato numerosi problemi interpretativi, sui quali è stato dirimente l'intervento delle Sezioni Unite con la sentenza n. 5072/2016, ove la Corte di Cassazione ha risolto le questioni legate agli oneri probatori del lavoratore e all'assenza di un criterio *ad hoc* per la quantificazione del danno<sup>54</sup>.

In particolare la sentenza ha evidenziato che, applicando le regole generali in materia di responsabilità contrattuale, risultava la difficoltà per il lavoratore – già rilevata dalla Corte di Giustizia con riguardo all'utilizzo abusivo nel pubblico impiego del contratto a termine<sup>55</sup> – di provare in concreto quale danno avesse subito per effetto del comportamento *contra legem* adottato dall'amministrazione.

Di conseguenza, ne derivava il rischio di privare il lavoratore anche di questa forma di garanzia e, al contempo, di violare quanto affermato dal giudice europeo circa l'adozione da parte degli Stati membri di sanzioni effettive, dissuasive e proporzionate con cui combattere l'utilizzo abusivo dei contratti flessibili.

È stato così introdotto il concetto di “danno comunitario”, quale danno che prescinde dall'accertamento in concreto del pregiudizio patito e che onera il lavoratore di provare solamente l'illegittimità del comportamento datoriale<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> Sul tema v., di recente, GAROFALO C., *Pubblica amministrazione, interposizione di manodopera e tutela del lavoratore*, in *LPA*, 2021, 1, p. 141 ss.

<sup>54</sup> Per un commento sia consentito il rinvio a CORDELLA, *L'abusiva reiterazione di contratti temporanei: la non conversione nel regime «generale» del pubblico impiego privatizzato*, in *LPA*, 2015, p. 667 ss.

<sup>55</sup> V. C. Giust., ordinanza 12 dicembre 2013, causa C-50/13, *Papalia*.

<sup>56</sup> V., di recente, ZOPPOLI I., *Il “danno comunitario” e la somministrazione di lavoro a termine illegittima nel pubblico impiego: quale compatibilità?*, in *LPA*, 2019, p. 278 ss.

Al contempo, in merito al criterio di quantificazione, seppur con le criticità rilevate dalla dottrina<sup>57</sup>, e della giurisprudenza<sup>58</sup>, è stato considerato applicabile in via analogica l'art. 32, comma 5, l. n. 183/2010, in base al quale la quantificazione avviene tramite un'indennità onnicomprensiva oscillante in un *range* tra 2,5 e le 12 mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, in base ai criteri dell'art. 8, l. n. 604/1966.

In ogni caso, la richiamata indennità onnicomprensiva, in base al *dictum* della Suprema Corte, non esclude la risarcibilità di un ulteriore e maggior danno, che se sussistente dovrà essere provato dal lavoratore.

### 3.12. Tutela della salute e della sicurezza

L'impiego di lavoratori somministrati è, nel settore pubblico come in quello privato, un possibile elemento di criticità per il sistema prevenzionistico della salute e della sicurezza.

Anche per le attività lavorative che non comportano specifici rischi, l'inserimento nell'ambiente di lavoro di un soggetto terzo moltiplica i fattori di rischio a causa dell'estraneità del lavoratore ai luoghi di lavoro, agli strumenti, alle procedure, ecc.

Il Testo Unico n. 81 del 2008 estende le tutele previste per i lavoratori a tempo indeterminato anche ai lavoratori flessibili, e, in linea generale, nella parte in cui prescrive l'obbligo del datore di lavoro di effettuare la valutazione dei rischi, prevede che tale valutazione debba essere effettuata anche rispetto *alle diverse tipologie contrattuali attraverso le quali la prestazione di lavoro è eseguita* (art. 28, comma 1).

Per la somministrazione, il quadro delle disposizioni sulla salute e la sicurezza impone di coinvolgere le due entità datoriali che caratterizzano l'operazione trilaterale e, di conseguenza, di riconoscere i loro obblighi specifici coordinando le norme generali del Testo Unico sulla sicurezza con quelle speciali sulla somministrazione previste per il settore privato dal Jobs Act<sup>59</sup> – e applicabili al pubblico impiego tramite l'art. 36 d.lgs. 165/2001.

Una prima disposizione da considerare è l'art. 32, comma 1, d.lgs. 81/2015 che, tra gli altri casi di utilizzo vietato della somministrazione, richiama quello in cui l'utilizzatore non ha compiuto la valutazione dei rischi per la salute e la sicurezza.

---

<sup>57</sup> V., di recente, GAROFALO C., *op. cit.*, p. 141 ss.; ZOPPOLI I., *op. cit.*, p. 279 ss.

<sup>58</sup> V. la recentissima Cass. 15 febbraio 2021, n. 3815, in cui si sottolinea che la Corte di Giustizia ha escluso l'assoggettamento dei contratti di lavoro a termine stipulati in sede di somministrazione dall'applicazione della direttiva 99/70/Ce (v. C. Giust. 11 aprile 2013, causa 290/12, *Della Rocca*), ma è giunta comunque a consentire anche nell'ambito della somministrazione la possibilità di riconoscere l'operatività di regole risarcitorie *identiche* a quelle previste per i contratti a termine illegittimi con la p.a.

<sup>59</sup> Su cui, di recente, v. NATULLO, *Ambiente di lavoro e tutela della salute*, Giappichelli, 2020, p. 63 ss.

Si tratta di un divieto il cui rispetto è soggetto a un controllo solamente *eventuale*, giacché il suo inadempimento può essere rilevato solo a seguito di contestazione del lavoratore o dell'autorità amministrativa; per questa ragione in dottrina è stato censurato l'indebolimento della prescrizione rispetto al passato, giacché, sotto la vigenza della l. 196/1997, l'utilizzatore era obbligato a dimostrare alla direzione provinciale del lavoro di aver compiuto la valutazione dei rischi prima di servirsi della manodopera somministrata<sup>60</sup>.

Un altro onere formale in materia di sicurezza è poi previsto dall'art. 33, comma 1, lett. c, del d.lgs. 81/2015, che impone di indicare in forma scritta nel contratto commerciale tra l'amministrazione e il somministratore "eventuali rischi per la salute e la sicurezza del lavoratore e le misure di prevenzione adottate".

Si tratta di informazioni che il somministratore ha anche l'obbligo di comunicare poi per iscritto al lavoratore – con la stipula del contratto di lavoro o prima della missione da eseguire presso l'utilizzatore (su cui v. *infra*) – e che, in caso di mancata comunicazione, comportano, nel settore privato, la conversione del rapporto alle dirette dipendenze dell'utilizzatore, come conseguenza di un'ipotesi di somministrazione irregolare *ex art.* 38, comma 2, del d.lgs. n. 81/2015. Nel settore pubblico, invece, per le note ragioni già richiamate, sarà applicabile il risarcimento del danno di cui all'art. 36, comma 5, d.lgs. 165/2001, oltre alla sanzione amministrativa pecuniaria nei confronti del solo somministratore – già prevista nel settore privato dall'art. 40, comma, 1 d.lgs. 81/2015<sup>61</sup>.

Le maggiori difficoltà interpretative del quadro regolatorio in materia di sicurezza dei lavoratori somministrati derivano, però, dalle disposizioni che, rispetto alla fase esecutiva della prestazione, suddividono gli obblighi in materia, tra il datore di lavoro formale (somministratore) e quello sostanziale (utilizzatore)<sup>62</sup>.

---

<sup>60</sup> La giurisprudenza ha comunque precisato che l'onere probatorio del datore di lavoro-utilizzatore circa la predisposizione del documento di valutazione dei rischi (DVR) può essere assolto solo tramite la produzione in giudizio del documento, escludendo la prova testimoniale, cfr. A. Firenze 11 luglio 2013 n 864, e le altre citate da FERRARA M. D., *Salute e sicurezza dei lavoratori somministrati*, in CALCATERRA (a cura di), *op.cit.*, p. 190, nota 19. Inoltre, sempre la giurisprudenza ha evidenziato come la redazione del medesimo documento non possa essere sostituita dal meccanismo autocertificatorio; in termini cfr. LAZZARI, *Figure e poteri datoriali nel diritto della sicurezza sul lavoro*, Franco Angeli, 2015, pp. 120-121.

<sup>61</sup> Da 250 a 1.250 euro.

<sup>62</sup> Si tenga conto che è oramai prevalente in dottrina la tesi secondo cui l'esistenza del vincolo negoziale tra il lavoratore e chi beneficia della sua prestazione è ininfluenza ai fini del riconoscimento del soggetto obbligato a garantire la prevenzione dei rischi e la tutela della salute e della sicurezza del lavoratore, giacché si ritiene che quest'ultimo debba essere colui che ha il potere sull'organizzazione nella quale il prestatore è funzionalmente inserito (*ex plurimis* LAZZARI, *op. cit.*, p. 112; FERRARA M. D., *La sicurezza dei lavoratori nell'impresa flessibile: somministrazione di lavoro e contratto di appalto*, in RGL, 2009, 3, p. 483).

La norma di riferimento è, in questo caso, l'art. 35, comma 4, del d.lgs. 81/2015 che richiede al somministratore di informare, formare e addestrare i lavoratori rispetto ai rischi sulla sicurezza e la salute, facendo salva la possibilità che nel contratto di somministrazione tali obblighi siano adempiuti dall'utilizzatore e, inoltre, richiamando, in ogni caso, in capo a quest'ultimo, la responsabilità per gli obblighi di prevenzione e protezione stabiliti per legge o per contratto collettivo<sup>63</sup>.

L'interpretazione che meglio risponde all'esigenza di tutelare i lavoratori è quella che attribuisce al somministratore gli obblighi *a carattere generale* relativi all'informazione e alla formazione in materia di sicurezza e all'utilizzatore *quelli specifici*, tra cui quello relativo all'addestramento circa l'uso delle attrezzature<sup>64</sup>.

In questo senso, l'inciso che attribuisce all'utilizzatore la responsabilità dei predetti obblighi è stato inteso come un'*integrazione* e non una *sottrazione* delle responsabilità ricadenti sul somministratore, quale datore di lavoro formale con cui il lavoratore ha stipulato il contratto di lavoro.

Al contempo è stata posta la questione di individuare i dati normativi dai quali far discendere la responsabilità per gli obblighi di sicurezza del datore di lavoro sostanziale – qui inteso come amministrazione utilizzatrice –, visto che su questi non possono ricadere gli obblighi che normalmente derivano dalla stipula del contratto di lavoro.

In proposito si è fatto riferimento al Testo unico 81/2008 e, anzitutto, ai primi due commi dell'art. 36, laddove sono dettagliati i contenuti delle informazioni che il datore di lavoro ha l'obbligo di rilasciare ai lavoratori<sup>65</sup>. Si tratta di informazioni strettamente collegate al contesto aziendale nel quale il lavoratore viene inserito – pericoli connessi all'uso di sostanze,

---

<sup>63</sup> Per quanto riguarda le previsioni della contrattazione collettiva di comparto, in tutti e quattro gli accordi è utilizzata la medesima formula (artt. 56, comma 6, ccnl Funzioni centrali del 12 febbraio 2018; 55, comma 6, del ccnl Istruzione e Ricerca 19 aprile 2018; 52, comma 7, ccnl Funzioni locali del 21 maggio 2018; 59, comma 6, del ccnl Sanità 21 maggio 2018, che qui si riproduce: “*Gli enti [Le amministrazioni] sono tenuti, nei riguardi dei lavoratori somministrati, ad assicurare tutte le misure, le informazioni e gli interventi di formazione relativi alla sicurezza e prevenzione previsti dal d.lgs. n. 81/2008, in particolare per quanto concerne i rischi specifici connessi all’attività lavorativa in cui saranno impegnati*”.

<sup>64</sup> *Ex plurimis* FERRARA M.D., *Salute e sicurezza dei lavoratori*, cit., spec. p. 199.

<sup>65</sup> I commi 1 e 2 dell'art. 36 del d.lgs. 81/2008 così recitano: «1. Il datore di lavoro provvede affinché ciascun lavoratore riceva una adeguata informazione: a) sui rischi per la salute e sicurezza sul lavoro connessi alla attività della impresa in generale; b) sulle procedure che riguardano il primo soccorso, la lotta antincendio, l'evacuazione dei luoghi di lavoro; c) sui nominativi dei lavoratori incaricati di applicare le misure di cui agli articoli 45 e 46; d) sui nominativi del responsabile e degli addetti del servizio di prevenzione e protezione, e del medico competente. 2. Il datore di lavoro provvede altresì affinché ciascun lavoratore riceva una adeguata informazione: a) sui rischi specifici cui è esposto in relazione all'attività svolta, le normative di sicurezza e le disposizioni aziendali in materia; b) sui pericoli connessi all'uso delle sostanze e delle miscele pericolose sulla base delle schede dei dati di sicurezza previste dalla normativa vigente e dalle norme di buona tecnica; c) sulle misure e le attività di protezione e prevenzione adottate».

nominativi degli incaricati di primo soccorso e prevenzione incendi, medico competente, ecc. – e che, pertanto, se ne è dedotto, non potrebbero non comportare un obbligo informativo a carico dell'utilizzatore, quale soggetto che esercita i poteri di eterorganizzazione sulle modalità esecutive della prestazione.

Alla stessa conclusione si perviene per gli obblighi di formazione e di addestramento specifico. Il comma 5 dell'art. 37 del d.lgs. 81/2008, infatti, in merito all'addestramento del lavoratore, precisa che lo stesso va impartito “da persona esperta e sul luogo di lavoro”. Anche questa volta deve ritenersi obbligato l'utilizzatore che, nell'ambito del potere di eterorganizzare la prestazione, decide il luogo in cui la prestazione va eseguita ed è, quindi, obbligato a informare dei rischi legati alle attività e delle modalità per eseguire in sicurezza la prestazione.

## 4. L'analisi qualitativa: aspetti metodologici

*Daniele Di Nunzio<sup>66</sup>, Marcello Pedaci<sup>67</sup>*

### 4.1. Metodologia dell'analisi qualitativa

L'analisi del lavoro in somministrazione nel settore pubblico è stata approfondita attraverso un'indagine qualitativa volta a comprendere il punto di vista degli attori direttamente coinvolti nei processi di esternalizzazione, considerando i rappresentanti delle agenzie di lavoro in somministrazione, i rappresentanti sindacali, lavoratrici e lavoratori in somministrazione.

L'obiettivo è stato quello di comprendere le condizioni di lavoro, le forme organizzative e le azioni di tutela e rappresentanza sindacale dei lavoratori in somministrazione nei servizi pubblici.

Gli strumenti dell'analisi qualitativa sono stati un focus group e due studi di caso: gli assistenti sociali nel Comune di Torino le Aziende Socio Sanitarie di Monza e Brianza.

Gli studi di caso sono stati individuati in base alle indicazioni emerse nel focus-group, come particolarmente emblematici delle difficoltà vissute dai lavoratori in somministrazione.

Il Comune di Torino è stato selezionato per il rilevante uso di lavoro interinale nei servizi sociali, per l'importate azione dei sindacati a livello territoriale e per la presenza di protocolli di intesa – tra ente e sindacati – volti a regolare l'appalto (anche) di servizi di somministrazione.

Il Comune di Monza e Brianza è stato selezionato per l'utilizzo del lavoro in somministrazione nelle aziende socio sanitarie (in particolare per gli operatori socio sanitari), con una forte presenza di lavoratori stranieri e un'azione sindacale che cerca di costruire dei percorsi inclusivi di rappresentanza e tutela.

---

<sup>66</sup> Daniele Di Nunzio, Responsabile Area Ricerca, Fondazione Di Vittorio

<sup>67</sup> Marcello Pedaci, Professore associato, Università degli studi di Teramo, Facoltà di Scienze della comunicazione.

Per la realizzazione di entrambi gli studi di caso sono stati utilizzati più metodi e tecniche di indagine: si è proceduto innanzitutto con un'ampia e approfondita analisi di documenti, soprattutto di documenti ufficiali degli enti pubblici e dei sindacati, sia di quelli del settore pubblico, sia di quelli che rappresentano i lavoratori in somministrazione (inclusi gli accordi collettivi e i capitolati di appalto per i servizi in somministrazione), e con un'analisi di statistiche di vari fonti. Tale materiale è stato integrato con interviste in profondità a funzionari sindacali, delegati e lavoratrici/lavoratori. La traccia dell'intervista in profondità ha considerato le seguenti aree di analisi: a) motivi del ricorso alla somministrazione, modalità organizzative e procedure formali dell'utilizzo del lavoro in somministrazione nella p.a.; b) condizioni di lavoro; c) azione sindacale e relazioni industriali.

## 4.2. I risultati del focus group

Il focus group ha coinvolto le parti sociali di Ebitemp ed era focalizzato su tre grandi ambiti analitici: a) le condizioni del lavoro in somministrazione; b) le modalità organizzative del lavoro in somministrazione da parte della pubblica amministrazione e delle agenzie di lavoro in somministrazione; c) il ruolo della rappresentanza sindacale<sup>68</sup>.

Le questioni principali affrontate dai partecipanti nel corso del focus group sono sintetizzate di seguito<sup>69</sup>.

### a. Motivazioni del ricorso al lavoro in somministrazione

I cambiamenti sopraggiunti nel mercato del lavoro hanno influenzato le pubbliche amministrazioni nella scelta di introdurre criteri di economicità nel trattamento del personale. In particolare è aumentato il ricorso all'impiego di lavoratori in somministrazione sia per rispondere a necessità di flessibilità organizzative, sia per far fronte ad una carenza strutturale di organico nelle pubbliche amministrazioni. Restano da chiarire le ragioni che spingono la pubblica amministrazione a preferire il ricorso al lavoro in somministrazione piuttosto che ad appalti veri e propri verso le imprese. Malgrado il lavoro in somministrazione possa rappresentare uno strumento utile a favorire l'acquisizione di conoscenze e competenze

---

<sup>68</sup> Il focus group è stato condotto online, il 21 gennaio 2021. Hanno partecipato al focus group nove persone, che ringraziamo per la collaborazione: Davide Franceschin, Segretario nazionale Nidil CGIL; Daniel Zanda, Segretario Nazionale FeLSA CISL; Anna Maria D'angelo, Segretaria Nazionale Uiltemp; Giancarlo Mattone, Tesoriere Uiltemp; Antonio Bonardo, Director Group Public Affairs di Gi Group; Rossella Fasola, Responsabile Public Affairs Relazioni Istituzionali Randstad Italia; Gianantonio Bison, Direttore delle relazioni istituzionali gruppo Manpower; Rocco Di Gilio, Direttore per il settore pubblico Gi Group.

<sup>69</sup> L'analisi dei risultati del focus group è stata fatta in collaborazione con Elisa Errico (Università Sapienza di Roma).

professionali in fase di ingresso nel mercato del lavoro, è anche potenzialmente in grado di penalizzare i lavoratori e di innescare delle spirali di precarizzazione anche nel comparto pubblico.

#### **b. Condizioni di lavoro dei somministrati in termini di trattamento economico e salute e sicurezza sul lavoro**

Malgrado il miglioramento nelle condizioni di lavoro in termini di diritti negli ultimi anni, vi sono una serie di differenze tra il trattamento economico dei lavoratori in somministrazione e i dipendenti pubblici. La strutturazione dei CCNL per i somministrati infatti differisce per ciò che concerne la presenza di voci aggiuntive, come ad esempio la possibilità di avere accesso a premi di produttività o ai buoni pasto, dando vita ad una disparità di trattamento. Sul trattamento economico dei lavoratori incide anche la formulazione dei bandi da parte della pubblica amministrazione dato che essi impongono alle agenzie per il lavoro di giocare al massimo ribasso per poterseli aggiudicare.

#### **c. Tutela della salute e sicurezza sul lavoro**

Anche per ciò che concerne le tutele in termini di salute e sicurezza vi sono alcune differenze tra i lavoratori somministrati e i dipendenti pubblici. In primo luogo vi è una mancanza di chiarezza su quale soggetto sia formalmente tenuto ad erogare corsi di formazione sulla sicurezza sul luogo di lavoro. Le responsabilità sono formalmente in capo al datore di lavoro e quindi alle agenzie per il lavoro nel caso dei somministrati, tuttavia è chiaro che l'addestramento debba essere svolto direttamente sul luogo di lavoro ovvero nelle pubbliche amministrazioni. Rispetto ai dipendenti pubblici vi sono delle disparità nelle tutele che riguardano la malattia, gli infortuni, la distribuzione dei carichi di lavoro. Con la pandemia di Covid-19 ad esempio sono sorte delle problematiche in relazione alla questione su chi sia formalmente responsabile del risarcimento nel caso ci siano dei contagi sul luogo di lavoro, considerandoli come infortuni.

#### **d. Rinnovo del contratto e turn-over**

Anche per la pubblica amministrazione vi sono una serie di criticità legate al vincolo di 36 mesi per l'impiego di lavoratori somministrati. Questo elevato turnover nella pubblica amministrazione è un aspetto particolarmente critico soprattutto in settori come quello dell'assistenza sociale, in cui è necessario stabilire una relazione di fiducia tra operatore e utente grazie ad interazioni continue nel tempo.

Per quanto concerne il tema dell'occupabilità dei lavoratori, il mancato riconoscimento delle skills e dell'esperienza professionalizzante acquisita durante il lavoro in somministrazione costituisce un'ulteriore criticità che i lavoratori somministrati affrontano; questa incapacità di

valorizzare la qualità della loro professionalità deriva dalla regolamentazione concorsuale che valuta l' idoneità al lavoro in base a test. Sarebbe dunque necessario riformulare i criteri di selezione tenendo conto dell' esperienza maturata dai lavoratori (ad esempio riservando dei posti per i somministrati) e delle difficoltà linguistiche per il personale straniero. Per garantire inoltre il più possibile la continuità occupazionale, laddove i somministrati non riescano a stabilizzare la propria condizione tramite concorso, è importante costruire dei sistemi di rete per attuare delle ricollocazioni temporanee. Sempre per ciò che riguarda la garanzia di occupabilità sussistono anche differenze tra i somministrati e i dipendenti pubblici nell' accesso alla formazione.

#### **e. Le rappresentanze sindacali dei lavoratori in somministrazione**

I lavoratori somministrati sono ricattabili a causa della presenza di una scadenza (il vincolo di 36 mesi) del proprio contratto di impiego e sono timorosi nell' aderire al sindacato poiché temono di non ottenere un rinnovo e perdere il posto di lavoro.

## **5. La somministrazione di lavoro nei servizi sociali del Comune di Torino**

*Daniele Di Nunzio<sup>70</sup>, Marcello Pedaci<sup>71</sup>*

### **5.1. Introduzione**

Come anticipato, lo studio di caso è stato realizzato utilizzando più metodi e tecniche di indagine: analisi di documenti e statistiche di vari fonti e interviste in profondità a funzionari sindacali, delegati e lavoratrici/lavoratori. Nello specifico, sono stati intervistati: un sindacalista di Nidil-Cgil di Torino; un sindacalista di Fp-Cgil di Torino; 3 lavoratori in somministrazione, che sono anche rappresentanti sindacali in azienda (RSA), ossia nell'impresa utilizzatrice, in questo caso nel Comune di Torino.

### **5.2. Organizzazione del lavoro**

Il Comune di Torino, nel 2019, considerando la “dotazione organica”, impiegava nei servizi socio-assistenziali 360 persone nel ruolo di “O.S.S./Assistente Domiciliare e Strutture Tutelari” (area/categoria B; lavoro qualificato, e servizi generici alla persona in ambito socio-assistenziale del CCNL del settore pubblico), e 240 persone nel ruolo di “Istruttore assistenziale” (area/categoria C; lavoro specializzato, servizi qualificati alla persona in ambito socio-assistenziale, socio-sanitario)<sup>72</sup>.

I contratti in somministrazione, per tutti i ruoli professionali (non solo socio-assistenziali), sono passati da un paio di unità nel 2012 a 97 unità nel 2019 (+95 unità, +4.654%), considerando le unità su “base annua”.

Nell'arco dei sette anni analizzati, il notevole aumento dei lavoratori in somministrazione presso il Comune di Torino è accompagnato da una diminuzione dei dipendenti a tempo indeterminato, che sono passati da 10.658 nel 2012 a 8.526 nel 2019 (-2.132 unità, -20,0%), e da un aumento dei dipendenti a tempo determinato che sono cresciuti da 129 unità nel 2012 a 134 unità nel 2019 (+5 unità, +3,8%).

Nel 2019, a livello di genere, si osserva una netta prevalenza della componente femminile in tutte e tre le tipologie contrattuali analizzate, anche se in maniera differenziata: 67,4% nel tempo indeterminato, 97,4% nel tempo determinato e 84,3% nella somministrazione.

---

<sup>70</sup> Daniele Di Nunzio, Responsabile Area Ricerca, Fondazione Di Vittorio

<sup>71</sup> Marcello Pedaci, Professore associato, Università degli studi di Teramo, Facoltà di Scienze della comunicazione.

<sup>72</sup> Comune di Torino, Conto annuale del personale, anno 2019.

<http://www.comune.torino.it/amministrazionetrasparente/personale/organico/index.shtml>

**Comune di Torino, Dotazione organica per tipologia contrattuale (2012-2019)**

	Totale dipendenti a t. indeterminato			T. determinato			Somministrazione		
	Uomo	Donna	Tot.	Uomo	Donna	Tot.	Uomo	Donna	Tot.
2012	3.398	7.260	10.658	10,03	119,26	129,29	1,09	0,95	2,04
2015	3.291	6.756	10.047	11,22	100,49	111,71	3,46	9,52	12,98
2018	2.955	6.010	8.965	1,35	121,29	122,64	5,99	28,01	34,00
2019	2.777	5.749	8.526	3,46	130,74	134,20	15,18	81,80	96,98

Fonte: Comune di Torino, Dotazione organica, Conto annuale del personale, 2012-2019.

Secondo i dati forniti dai sindacati, che considerano le singole persone fisiche assunte, attualmente l'ente impiega 228 lavoratori interinali, distribuiti nei vari servizi. La maggior parte (con una stima dell'80% da fonte sindacale) è però concentrata nei servizi sociali.

Anche in conseguenza di questa distribuzione, i lavoratori coinvolti hanno profili professionali con alta qualificazione. Nei servizi sociali sono più spesso assistenti sociali, mediatori culturali, educatori, psicologi. Hanno livelli di istruzione elevati: quasi tutti possiedono un titolo universitario e alcuni anche titoli post-universitari. Sono soprattutto giovani, con un'età media molto inferiore a quella dei dipendenti comunali.

La principale ragione per cui l'ente ricorre al lavoro in somministrazione è per far fronte a una situazione («cronica») di carenza di personale. Dallo studio emerge con chiarezza che – soprattutto nei servizi sociali – i lavoratori interinali, che svolgono le stesse mansioni dei dipendenti comunali, sono essenziali per assicurare un servizio più appropriato. Usando le parole di un intervistato «[i lavoratori interinali] di fatto coprono i buchi di personale e tengono in piedi il sistema» [funzionario/a Fp-Cgil]. E secondo un altro: «danno un contributo significativo per la realizzazione di tale servizio» [funzionario/a Nidil-Cgil]. Solamente in una minoranza dei casi l'uso di tale forma di “esternalizzazione” è dovuto alla necessità di sostituire dipendenti comunali assenti per malattia, infortunio, congedo di maternità/paternità o per far fronte a “picchi” previsti e/o imprevisti di attività o per la realizzazione di attività straordinarie (per l'ente) e/o che richiedono figure professionali non presenti in organico. Va inoltre osservato che l'adozione del lavoro in somministrazione soddisfa un modello organizzativo generale, definito dagli orientamenti recenti dell'ente verso un progressivo snellimento, verso un «modello di pubblico snello, di azienda flessibile» [funzionario/a Fp-Cgil].

Il “deficit” di personale, soprattutto nel caso dei servizi sociali, è peggiorato negli anni dell'emergenza – quella collegata alla crisi finanziaria prima e, più di recente, quella provocata dalla pandemia da Covid-19 – che ha determinato una crescita della domanda da parte della popolazione residente nel territorio comunale di prestazioni, di assistenza, ecc. Come spiega un

intervistato, «*il Comune già faceva riferimento alla somministrazione prima [della pandemia] principalmente per mancanza di bandi di concorso, quando è arrivata la pandemia questa contraddizione è diventata ancora più forte; gli stessi numeri della somministrazione sono risultati insufficienti*» [funzionario/a Nidil-Cgil]. Dallo studio emerge per altro che spesso l'ente fa ricorso a fondi per progetti specifici. «*Il Comune di Torino si è specializzato nel ricercare fondi su progetti. Quindi l'attività di servizio in qualche modo la fa passare come progettuale e quindi in quel modo riesco ad avere delle risorse in più*» [funzionario/a Nidil-Cgil]. «*Gli assistenti sociali che hanno in somministrazione a gli pagano con i fondi progettuali, ma di fatto coprono i buchi e tengono in piedi il sistema; quindi [il Comune di Torino] utilizza dei fondi che dal mio punto di vista dovrebbero aggiungere o migliorare qualcosa, ma che in realtà usano per tenere in piedi l'ordinario*» [funzionario/a Fp-Cgil].

Come in altri enti pubblici, la somministrazione di lavoro prevede una gara di appalto (l'ultima è stata vinta dall'agenzia Tempor); con (possibili) periodici cambi di appalto (a titolo esemplificativo, la precedente gara era stata aggiudicata all'agenzia G Group). E' importante evidenziare che nel contesto di riferimento la gestione degli appalti della pubblica amministrazione è stata oggetto di negoziazione tra le parti. Nello specifico, come diremo meglio in seguito, esiste un protocollo di intesa a livello regionale e un accordo quadro sottoscritto da Comune di Torino, Cgil, Cisl e Uil. Entrambi rafforzano il principio per cui l'affidamento dell'appalto di servizi deve avvenire con criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, individuata sulla base del miglior rapporto qualità/prezzo, nei casi in cui la quota maggioritaria dell'offerta è determinata dal costo del lavoro. In questo quadro, i sindacati ricevono un'informazione circa la decisione di ricorrere alla somministrazione di lavoro. Tuttavia, da quanto emerge dalla studio, non sono stati mai coinvolti nel processo di definizione dell'appalto, non si evidenziano, in altri termini, forme di consultazione, dialogo, negoziazione sull'argomento. Dunque un processo decisionale unilaterale. Ma su questo, occorre notare che l'attenzione dei sindacati del settore pubblico, nel dialogo con la dirigenza dell'ente, è rivolta soprattutto alla gestione di altri tipi di appalto.

Nella maggior parte dei casi le missioni hanno una durata di 6 o 12 mesi, anche se non mancano quelle di durata inferiore. E in genere vengono (più volte) prorogate fino al raggiungimento dei 36 mesi da parte del singolo lavoratore interinale. Tale aspetto rappresenta l'elemento di maggior contrasto tra ente e sindacati, quello considerato più "critico" nel modo in cui si è consolidata la pratica della somministrazione di lavoro nel Comune di Torino. Come anticipato, l'ente opera considerando di 36 mesi il limite massimo di durata (iniziale e comprensiva di eventuali proroghe) di ogni singolo contratto di lavoro in somministrazione a

tempo determinato; detto in altri termini, raggiunto tale limite, l'ente non reitera/proroga più i singoli contratti. Ne deriva – come diremo meglio in seguito – un elevatissimo turnover, con conseguenze rilevanti e negative per la qualità del lavoro (non solo dei lavoratori somministrati) e per la qualità del servizio pubblico, in particolare nel caso dei servizi sociali. I sindacati contestano una interpretazione *«non soltanto restrittiva, ma proprio sbagliata della disciplina che si applica alla pubblica amministrazione»* [funzionario/a Nidil-Cgil]. E su questo si è fortemente mobilitato, sia a livello locale che a livello nazionale, coinvolgendo anche le agenzie e le loro associazioni (si veda par. 4.5).

Ci soffermiamo sull'impatto della modalità di gestione della somministrazione basata sul limite dei 36 mesi. Se ci focalizziamo sui servizi sociali, che assorbono la maggior parte dei lavoratori interinali impegnati nel Comune di Torino, si rileva un continuo turnover di assistenti sociali, mediatori culturali, psicologi. Ciò si traduce – come spiegano i lavoratori coinvolti – in una brusca interruzione di forme di coordinamento, integrazione delle attività, suddivisione dei compiti (tra i diversi lavoratori dei servizi sociali), pratiche/modalità di lavoro in team che si sono consolidate e raffinate negli anni, nonché prestazioni all'utenza, composta da persone in situazioni di difficoltà, vulnerabili. *«Sicuramente non è un vantaggio per i servizi sociali, che offrono supporto e aiuto alle persone [...] Nel nostro lavoro ci sono tutta una serie di questioni legate al costruire relazioni con le persone, con le famiglie che seguiamo, che non è una cosa facile [...] Ci sono anche quelle situazioni in cui ci vogliono anni per costruire un minimo di fiducia da parte della famiglia e ogni tot vedono il ricambio dell'operatore che si occupa della loro situazione»* [lavoratrice in somministrazione]. *«La grande criticità di essere lavoratori in somministrazione è il continuo turnover che ci impedisce di avere una relazione continuativa e duratura con le famiglie. Io spesso mi sono sentita dire “lei è la quarta assistente sociale che cambio, non ne posso più, devo raccontare di nuovo la mia storia”. E poi riprendere le fila del lavoro fatto dalla collega precedente è davvero molto difficile, perché sono situazioni intricate, con magari due o tre interventi attivi ed è difficile entrare nella situazione»* [lavoratrice in somministrazione].

Gli intervistati insistono molto sul rompersi di dinamiche di gruppo, di forme di organizzazione del lavoro basate sul gruppo, che spesso hanno richiesto tempo per essere costruite, adattate, adeguate ai cambiamenti delle richieste; e si tratta di un qualcosa sul quale hanno investito molto anche gli altri lavoratori e i responsabili dei servizi. *«Questa instabilità a livello di gruppo di lavoro è sicuramente uno svantaggio in un servizio come questo»* [lavoratore in somministrazione]. *«La responsabile ha lavorato moltissimo sulla costruzione del gruppo di lavoro [...] si è fatto un grosso lavoro e ogni volta che se ne va qualcuno è una*

*tragedia sia a livello personale, perché condividere ogni giorno la quotidianità lavorativa crea delle relazioni, ma anche a livello professionale»* [lavoratrice in somministrazione].

Secondo quanto emerge dallo studio, anche per i dipendenti comunali e per alcuni responsabili di servizio l'elevato turnover è un problema, un problema di cui si discute, che crea malcontento, "frustrazione". Come racconta una lavoratrice, *«spesso nelle riunioni esce fuori questa frustrazione, i colleghi [dipendenti del Comune] ne parlano, anche nelle supervisioni, esce fuori la richiesta di smetterla con questo continuo turnover»* [lavoratrice in somministrazione]. Occorre considerare due tipi di svantaggi, ben evidenziati dall'analisi. L'uscita dei lavoratori in somministrazione (perché hanno raggiunto i 36 mesi di durata complessiva di rapporto con l'ente o per altre ragioni) significa "perdere" personale su cui si è investito in termini di formazione formale e soprattutto *on the job* e nondimeno in termini di *«accompagnamento»* in merito al funzionamento della struttura, delle sue regole, ossia nel "passaggio" di una serie di conoscenze, competenze, ecc. *«Lavorare in una pubblica amministrazione implica elaborare una conoscenza di tutte le strutture organizzative, delle regole che normano il lavoro, dei rapporti con gli altri servizi, comprese cose banali, come chi devo mettere in cc quando spedisco una email. Sono tutte cose che bisogna imparare, anche in fretta; e su questo c'è un accompagnamento da parte dei dipendenti e dei responsabili»* [lavoratrice in somministrazione].

Inoltre, il turnover impatta sull'organizzazione e sui carichi di lavoro degli "altri" lavoratori, inclusi i dipendenti dell'ente. L'uscita di un lavoratore in somministrazione comporta la necessità di redistribuire tra "quelli che restano" (lavoratori standard e non-standard) le attività che svolgeva, in particolare i "casi" (le persone disabili, i minori, ecc.) di cui si occupava. E questo non solo nel periodo di "vuoto" tra l'uscita del lavoratore e l'ingresso di un altro (periodo di durata variabile, che può arrivare anche a 4-5 mesi), ma anche fino a quando quest'ultimo non ha acquisito quel minimo di formazione necessaria per poter operare in autonomia. Riportiamo alcune dichiarazioni raccolte tra i lavoratori che ben descrivono tale tipo di conseguenza. *«Ogni operatore ha in media 60 casi, quindi ogni operatore che se ne va sono 60 famiglie da redistribuire a tutti quelli che rimangono, che ne hanno già di loro»* [lavoratrice in somministrazione]. *«Si sente la tensione tra i colleghi, che quando qualcuno se ne va iniziano ad avere paura: "oddio, adesso questi casi a chi li danno, a chi li redistribuiscono, io sono già pieno"; ma anche la tensione dei responsabili. D'altronde se arrivano persone nuove si devono formare, ma intanto le famiglie non è che aspettano, gli interventi non è che aspettano, quindi c'è una tensione»* [lavoratrice in somministrazione]. Queste criticità emergono in tutte le interviste realizzate. Ed evidenziano che le modalità d'uso

della somministrazione nel Comune di Torino non solo hanno conseguenze negative per gli interinali (di cui diremo tra poco), ma anche per la qualità del lavoro degli altri lavoratori, inclusi quelli standard, dipendenti dell'ente, e per la qualità del servizio. Si tratta di temi importanti per la rappresentanza del lavoro nel settore pubblico che dovrebbero trovare maggior spazio anche nel dialogo e nella negoziazione tra datore di lavoro e sindacati.

Dallo studio emerge, infine, che per alcuni profili professionali, in particolare per quelli più elevati e non/meno presenti nell'ente, come per esempio gli psicologi, il Comune di Torino a volte prosegue il rapporto di lavoro oltre i 36 mesi (limite di cui si è detto in precedenza) utilizzando contratti per prestazioni di lavoro autonomo. Nello specifico, come spiega il rappresentante di un sindacato: *«alla scadenza dei 36 mesi, non avendo altra possibilità di farli rientrare, hanno anche utilizzato le partite IVA. Quindi ci sono le stesse persone che svolgono lo stesso lavoro che svolgevano prima ma con la formula della partita IVA. E' una condizione che si presta anche ad una vertenzialità individuale; se mi fai fare lo stesso lavoro, prima come dipendente e poi come autonomo con partita IVA, è chiaro che c'è un problema»* [funzionario/a Nidil-Cgil].

### **5.3. Condizioni di lavoro**

Differenti sono i percorsi occupazionali dei lavoratori somministrati al Comune di Torino; per alcuni si tratta della prima esperienza di lavoro, più spesso dopo gli studi universitari; per altri invece la missione nell'ente pubblico segue diverse esperienze come lavoratore subordinato, autonomo (talvolta para-autonomo o falso autonomo), il più delle volte abbastanza coerenti dal punto di vista professionale. Come già accennato, nella maggior parte dei casi le missioni hanno una durata di 6 o 12 mesi, ma non mancano missioni più brevi, per esempio di 3 mesi. In genere i contratti sono prorogati/rinnovati più volte, con interruzioni tra una missione e l'altra di durata variabile, più spesso di 2-3 settimane. Tanti lavoratori hanno sperimentato il cambio di appalto e il passaggio da un'agenzia all'altra.

Dallo studio emerge chiaramente che la principale criticità delle condizioni di lavoro è l'insicurezza, la *job insecurity*, nella sua definizione classica: percezione di una minaccia per la continuità della propria situazione lavorativa, o, ancora, senso di impotenza o di mancanza di potere nel mantenere la continuità desiderata della propria situazione lavorativa (Anderson e Pontusson 2007). Come evidenziato da tante indagini, questa insicurezza è fortemente correlata ai rapporti di impiego non-standard. Nel caso in esame è incrementata dalla modalità di utilizzo della somministrazione, che prevede la non reiterabilità dei singoli contratti una volta raggiunti i 36 mesi di durata complessiva del rapporto (comprese le eventuali proroghe). In un contesto

(organizzativo) in cui le assunzioni sono limitate e l'esperienza come interinale è poco riconosciuta, questo "limite" significa – e così viene raccontato da molti – impossibilità di continuare quel lavoro. Così si esprimono alcuni intervistati: *«la si vive così, è una bella esperienza, anche importante, però si sa già che è un'esperienza di 36 mesi e poi stop e occorre rimettersi di nuovo alla ricerca di lavoro»* [lavoratrice in somministrazione]; *«si sa ben poco su quello che accadrà dopo i 36 mesi. Attualmente l'idea è quella che si conclude tutto e il Comune va a ricoprire con l'assunzione di nuovo personale in somministrazione»* [lavoratore in somministrazione].

Questa insicurezza e impossibilità di continuare la propria situazione lavorativa è associata a *«tristezza»*, *«frustrazione»*. Ciò perché – in base a quanto emerge dallo studio – tanti lavoratori interinali vorrebbero continuare il loro lavoro presso il Comune di Torino; un lavoro che – nonostante alcune criticità – è considerato coerente con gli studi compiuti, con le proprie competenze, con il proprio profilo professionale, le aspettative, ecc. E' un lavoro che ha appassionato, a cui si è dedicato tanto, mobilitando varie risorse personali (di tempo, come si dirà in seguito, ma anche emozionali). *«Mi piace, vorrei continuare. Anche se butterei via alcune cose»* [lavoratrice in somministrazione]. *«È un lavoro che mi appassiona, per cui ho studiato [...] lavorare nel servizio sociale territoriale del Comune, che è quello della "trincea", a me piace tanto. È stancante, ammetto, e ti logora piano piano, però se hai la passione c'è poco da fare... Io continuerei lì tutta la vita. Il problema è che non me lo lasciano fare»* [lavoratrice in somministrazione]. E dallo studio emerge che tanti si percepiscono come lavoratori di un servizio pubblico, anche se non dipendenti dell'ente. Perché le differenze ci sono, *«vengono fuori»*, non solo in termini di stabilità/sicurezza del posto di lavoro, anche se questa è sentita come la più rilevante.

In merito al trattamento economico, tema su cui si soffermano tanti studi, nel Comune di Torino, la disparità tra lavoratori somministrati e lavoratori dipendenti dell'ente (che svolgono le stesse mansioni, ecc.) riguardano la parte di salario accessorio, ossia la parte incentivante, legata alla produttività, ai risultati. A tal proposito va ricordato che il CCNL per la categoria delle agenzie di somministrazione di lavoro prevede che *«premi di produzione o di risultato previsti dalla contrattazione collettiva applicata presso l'utilizzatore sono corrisposti ai lavoratori somministrati in costanza di missione e proporzionalmente al lavoro svolto, secondo i tempi e le modalità previsti dagli accordi stessi»*. Inoltre, come illustrato nelle pagine precedenti, anche il contratto del comparto Funzioni locali riconosce il diritto dei lavoratori interinali a partecipare alle erogazioni per il raggiungimento di obiettivi di performance, rinviando alla contrattazione integrativa la determinazione dei criteri.

Va considerato che una distribuzione del fondo premiale a tutti i lavoratori, dipendenti e non, potrebbe comportare una riduzione della quota pro-capite, aspetto che ostacola l'affermazione di questa proposta e rispetto al quale è necessaria una riflessione approfondita diverse questioni: l'aumento del fondo, l'acquisizione dei costi aggiuntivi da parte del comune e delle agenzie di lavoro, la costruzione di percorsi solidaristici.

Dallo studio non emergono differenze significative su altre dimensioni della qualità del lavoro. Compiti assegnati, responsabilità, ecc. sono le stesse – anche secondo i lavoratori in somministrazione intervistati. E anche gli orari di lavoro nei loro differenti aspetti (lunghezza, collocazione nell'arco della giornata/settimana, variabilità, ecc.). In merito a questa dimensione, va sottolineata una tendenza, che verosimilmente coinvolge anche alcuni lavoratori con rapporti tipici (ossia i dipendenti dell'ente), all'allungamento degli orari di lavoro, ben oltre quanto contrattualizzato e retribuito; si tratta, in altri termini, di un'estensione di impegno/tempo non riconosciuta, di una forma di lavoro gratuito. Tale tendenza è strettamente legata – potremmo dire determinata – dall'intensificazione dei carichi di lavoro, che è conseguenza della situazione di carenza di personale dell'ente comunale. Come spiega un rappresentante sindacale, *«il loro lavoro non si conclude mai nelle ore effettive, perché c'è tutto un lavoro di back office, che riguarda tutte le figure socio-assistenziali; è un lavoro non riconosciuto, dal momento che “io mi porto il caso a casa” perché si deve stendere una relazione per il giorno successivo o per la settimana successiva, perché nel frattempo sono stati assegnati nuovi casi, nuovi appuntamenti. È un problema che ha a che fare ovviamente con i carichi di lavoro»*. [funzionario/a Nidil-Cgil].

Altre “differenze che vengono fuori” riguardano l'uso dell'automobile di servizio, possibile solo per i dipendenti dell'ente e precluso ai lavoratori in somministrazione, nonostante debbano svolgere gli stessi compiti. E se ci soffermiamo sui servizi sociali, va osservato che si tratta di un lavoro che domanda vari e frequenti spostamenti, per esempio per visite a persone/famiglie assistite. Dallo studio emergono “soluzioni” da parte dei lavoratori, che però attenuano solo in parte il disagio. *«Il lavoro dell'assistente sociale prevede tantissimi spostamenti, per fare il servizio domiciliare o per fare l'altro servizio con cui si collabora. Io faccio il lavoro appieno come lo fa la mia collega dipendente diretta, però la macchina non la posso guidare [...] A volte ho usato la mia, oppure, siccome per la maggior parte delle visite è sempre consigliato di andare in due, mi affianco a una collega dipendente dell'ente, che guida lei la macchina di servizio»* [lavoratrice in somministrazione]. E ancora: *«se riesco uso il mezzo pubblico, che abbiamo il tesserino che ci mette a disposizione l'ente, ma mi è capitato di usare*

*la mia auto, a mio rischio e pericolo, perché se vai a fare una visita domiciliare un pochino più distante ti è comodo e quindi lo fai» [lavoratore in somministrazione].*

Focalizzandoci, ancora una volta, soprattutto sui servizi sociali, non emergono, invece, differenze significative (tra lavoratori in somministrazione e dipendenti comunali) in merito all'accesso alla formazione specifica, quella attinente lo svolgimento delle attività di assistenza, mediazione culturale, ecc. Così come non emergono differenze nell'accesso a informazioni e, più in generale, in merito a ciò che possiamo definire socializzazione con pratiche per migliorare le prestazioni. Secondo quanto emerge dallo studio, soprattutto dalle interviste, questo dipende però molto dai responsabili dei servizi, dai loro approcci e dalla prassi che consolidano in termini di integrazione dei diversi lavoratori. Come spiega un lavoratore: *«dipende anche dai responsabili, da quanto vogliono trasgredire e dire: “no, non fa niente, la fai anche tu la formazione”» [lavoratrice/lavoratore somministrato].* Diverso, almeno in parte, è il discorso sulla formazione su temi riguardanti salute e sicurezza, sui quali gli stessi responsabili dei servizi probabilmente sono meno interessati a “forzare la situazione”. *«Per quanto riguarda la formazione ad esempio sulla sicurezza, ci sono alcune cose da cui siamo un po' esclusi, nel senso che sono iniziative destinate solo ai dipendenti diretti. Questo, sì, mi è capitato. Per quanto riguarda la formazione tecnico-professionale invece no, c'è più parità di trattamento» [lavoratore in somministrazione].*

### **5.3. Azione sindacale e relazioni industriali**

#### ***5.3.1. Diversificazione e frammentazione del lavoro in somministrazione***

Come illustrato nei paragrafi precedenti, il Comune di Torino si avvale del lavoro in somministrazione – per riprendere le parole di un intervistato – in maniera «cronica», per l'erogazione dei suoi numerosi servizi, generando una frammentazione sia all'interno degli specifici contesti lavorativi (servizi, uffici, ecc.), sia a livello comunale. E la presenza di una “platea” così dispersa e diversificata crea (anche) notevoli difficoltà alla costruzione di azioni collettive. Difficoltà aumentata dalla frammentazione del sistema della rappresentanza degli interessi e più in generale delle relazioni industriali, considerando sia il lato datoriale (l'ente pubblico e l'agenzia di somministrazione) che quello dei lavoratori, con i sindacati del settore pubblico e quelli del lavoro interinale. Gli ambiti di competenza sono sfumati e il sindacato opera su confini frastagliati, poco definiti, con una scarsa legittimazione del proprio ruolo e la necessità di costruire reti per ricostruire il perimetro stesso delle relazioni industriali.

Riportiamo alcune dichiarazioni degli intervistati che ben descrivono tale situazione. *«Noi, in questo momento, come categoria, ci siamo ricavati uno spazio che in realtà è borderline, nel senso che il mio interlocutore, come Nidil, dovrebbe essere la Tempor, che è l'agenzia, ma è chiaro che chi decide chi lavora, come lavora, ecc. è l'utilizzatore; questo è evidente nel pubblico come nel privato»* [funzionario/a Nidil-Cgil]. *«Chiaramente come Funzione Pubblica i lavoratori somministrati sono completamente al di fuori di quello che è il nostro perimetro, in quanto sono assunti con un contratto che non è quello inerente alla Funzione Pubblica; è vero che gli vengono applicate le condizioni contrattuali del pubblico impiego, ma sono lavoratori che non hanno il datore di lavoro nell'ente pubblico e provengono da un'altra tipologia di contratto»* [funzionaria/o Fp-Cgil].

A complicare ulteriormente la situazione, va poi considerato che nella definizione delle condizioni di lavoro e delle opportunità di negoziazione collettiva conta sia la cultura contrattuale dell'ente pubblico che quella dell'agenzia di somministrazione di lavoro. E i cambi di appalto (che ci sono sempre) possono generare delle difficoltà nella costruzione/continuazione di un approccio condiviso tra le parti in merito alle prassi stesse delle relazioni industriali. Ad esempio, come detto in precedenza, nel caso del Comune di Torino, negli anni recenti si è avuto un cambio di appalto, con il passaggio del servizio di somministrazione di lavoro da G-Group a Tempor, che – secondo i sindacalisti ascoltati – è un'agenzia meno strutturata dal punto di vista del sistema delle relazioni industriali; e questo, soprattutto nella fase iniziale ha comportato delle difficoltà.

Una delle difficoltà per l'azione sindacale in contesti così dinamici e frammentati è l'acquisizione di conoscenze non solo rispetto alla condizioni individuali di lavoro, ma anche rispetto ai contratti e agli accordi che disciplinano il rapporto tra l'ente pubblico e l'agenzia di somministrazione. E le conoscenze sul rapporto tra ente pubblico e agenzie sono scarse anche per i sindacati del settore pubblico, che – in base alle loro dichiarazioni – sono poco informati sui questo tipo di processi di esternalizzazione. *«Diciamo che se hai una buona relazione sindacale [il ricorso ai lavoratori somministrati] potrebbe entrare in una discussione, anche se contrattualmente non è una discussione prevista, è una facoltà dell'ente»* [funzionario/a Fp-Cgil]. Oltre a queste informazioni, l'azione sindacale necessita poi anche di conoscenze giuridiche specializzate. A tal proposito, nel caso specifico, va osservato che anche il sindacato dei lavoratori in somministrazione ha costruito una forte relazione con gli avvocati, al fine di comprendere come costruire i percorsi di tutela individuali, così come le proposte di intervento con la pubblica amministrazione e le agenzie di lavoro.

### ***5.3.2. La ricomposizione del sistema di relazioni industriali: verso l'istituzionalizzazione di relazioni industriali inclusive***

Vista la frammentazione dei rapporti tra le parti sociali, il sindacato dei lavoratori in somministrazione ha cercato di ridefinire le procedure di informazione, consultazione e negoziazione, spingendo per una crescente formalizzazione del sistema di relazioni industriali. L'azione sindacale è stata costruita attraverso un percorso di lungo periodo, partendo dalla totale assenza di forme di rappresentanza dei lavoratori in somministrazione dell'ente pubblico, fino ad ottenere, nel 2021, la nomina di Rappresentanti sindacali di azienda (RSA), espressione dei sindacati del lavoro atipico all'interno del Comune di Torino, nonché l'istituzione di un tavolo tecnico di confronto tra ente pubblico, organizzazioni sindacali e associazioni di rappresentanza delle agenzie di somministrazione di lavoro. Uno degli obiettivi principali di tale tavolo è individuare/valutare possibili soluzioni per costruire dei percorsi di continuità lavorativa e di stabilizzazione per i lavoratori coinvolti in tale forma non-standard di occupazione.

Tuttavia, va detto che queste pratiche hanno una istituzionalizzazione debole sia nel sistema di relazioni industriali, sia nei rapporti tra le organizzazioni sindacali, e permane una separazione tra la contrattazione in ambito pubblico e quella specifica del lavoro in somministrazione. Per superare questa separazione i sindacati (del pubblico impiego e del lavoro atipico) stanno cercando di coordinarsi per portare avanti in maniera condivisa le istanze dei diversi lavoratori dell'ente comunale, riscostruendo una conoscenza e una strategia comune. Anche se persistono alcune difficoltà, soprattutto nella costruzione di vertenze unitarie. Per favorire il percorso di ricomposizione dell'azione sindacale uno dei "passi" successivi, come evidenziato da un rappresentante sindacale, potrebbe essere quello di costruire un coordinamento intercategoriale e interconfederale delle rappresentanze sindacali, con delegate e delegati delle categorie pubbliche e del lavoro in somministrazione.

Ma la frammentazione del settore pubblico – di cui abbiamo detto nelle pagine precedenti – non si ferma ovviamente al rapporto con le agenzie di lavoro, ma investe una molteplicità di servizi, con sistemi di appalti assai ramificati, che interessano molteplici altre categorie, come ad esempio quelle del terziario. Nel governo generale degli appalti sembrano però esserci possibilità di interlocuzione formale con l'ente pubblico da parte delle organizzazioni sindacali. In Piemonte, infatti, il sistema degli appalti in ambito pubblico è disciplinato da un protocollo d'intesa (*Linee guida in materia di appalti pubblici e concessioni di lavori, forniture e servizi*) siglato dalla Regione Piemonte con Cgil, Cisl, Uil, il 10 giugno 2016, che interviene anche sul tema delle condizioni di lavoro, affermando la necessità di

applicare i contratti collettivi e le retribuzioni di maggior favore e di garantire forme di continuità occupazionale. Un ulteriore *Accordo quadro per l'appalto di beni e servizi* è stato siglato tra il Comune di Torino e le organizzazioni sindacali Cgil, Cisl e Uil. Non mancano però alcuni problemi. *«Noi proviamo ad entrare proprio nella scrittura dell'appalto, per evitare massimi ribassi, applicazione dei contratti pirata, un costo dell'appalto che non copre neanche il costo del lavoro [...]. Un po' di interlocuzione ce l'abbiamo, ma perché lì noi siamo forti, perché rappresentiamo anche gli appaltati, insomma possiamo discutere mettendo dentro sia la stazione appaltante, quindi l'ente pubblico, sia l'appaltatore, che magari è una cooperativa. Noi ci mettiamo in mezzo perché gli iscritti sono tutti nostri, quindi abbiamo titolo a parlare sia con l'uno sia con l'altro»* [funzionario/a Fp-Cgil]

E' opportuno evidenziare che la frammentazione del sistema di relazioni industriali ha anche degli impatti sui percorsi di tutela e sindacalizzazione dei lavoratori, che possono essere spaesati tra le diverse strutture (categorie) di rappresentanza. *«Il datore di lavoro [riferito ai lavoratori in somministrazione] non è quello che vede tutti i giorni, a cui deve chiedere perché con lui ha una dipendenza gerarchica, ma in realtà il datore è quell' altro [...] Il sindacalista che vedono di più è quello della Funzione Pubblica, perché sta lì dentro, perché è una struttura molto consolidata»* [funzionario/a Fp-Cgil].

### **5.3.3. I contenuti della contrattazione: il presupposto della continuità occupazionale**

Come evidenziato nella parte sulle condizioni di lavoro, una delle problematiche maggiori vissute dalle lavoratrici e dai lavoratori in somministrazione al Comune di Torino è quella della temporaneità del rapporto (che viene prorogato più volte, ma non oltre i 36 mesi), che genera insicurezza a livello individuale e discontinuità nell'erogazione dei servizi pubblici. L'azione sindacale di contrasto al turnover si è orientata verso la ricerca di spazi di negoziazione con l'ente per disciplinare le fasi di attivazione e disattivazione delle prestazioni, cercando di superare l'interpretazione sul limite dei 36 mesi, dopo i quali il rapporto di lavoro viene definitivamente interrotto, senza possibilità di riassunzione.

L'obiettivo del sindacato è duplice: da un lato, è quello di prolungare il rapporto di lavoro in somministrazione oltre i 36 mesi, superando le modalità consolidate nell'ente; dall'altro, e soprattutto, operando con una prospettiva di lungo periodo, quello di garantire a questi lavoratori la possibilità di accedere a percorsi di stabilizzazione nell'ente pubblico attraverso bandi di concorso. Come spiega un intervistato, *«quello che portiamo avanti sono la stabilizzazione oppure la proroga dei 36 mesi, perché comunque noi saremmo disposti anche a continuare ad essere assunti dall'agenzia e a lavorare in somministrazione, anche questa*

*proposta è stata portata avanti. Che però è stata cassata subito. Sono queste le due istanze che portiamo avanti» [lavoratrice in somministrazione]. E, ancora, spiega un sindacalista, «c'è la questione di come far passare queste lavoratrici e questi lavoratori, che hanno fatto anni di esperienza dentro il lavoro pubblico, che hanno acquisito competenze e servono, perché se non li hai devi prenderne altri [...] Perché ci sarebbero tutte le motivazioni non solo sindacali, ma organizzative, di servizio, per stabilizzarli» [funzionario/a Fp-Cgil].*

Il sindacato sta cercando di intervenire nella costruzione del Piano Triennale di assunzione del Comune di Torino e di definire le modalità di partecipazione ai bandi di concorso al fine di riconoscere la professionalità maturata dai lavoratori in somministrazione e gli anni lavorati, affinché, in altri termini, servano per la maturazione di punteggio. In particolare, i sindacati propongono il superamento della fase di preselezione, che è aperta a tutti, e di riconoscere ai lavoratori interinali una priorità per l'esperienza maturata nel servizio pubblico, anche se non sono considerati lavoratori "diretti". Particolare attenzione è riservata a chi è prossimo ai 36 mesi di durata complessiva del rapporto con l'ente, affinché possa arrivare a partecipare ad eventuali concorsi pubblici che sono stati anche procrastinati in seguito all'emergenza da pandemia di Covid-19. *«Speriamo di riuscire a far valorizzare in qualche modo la professionalità acquisita in questi anni di lavoro all'interno del bando di concorso che ci sarà. Secondo me, è fondamentale riuscire a superare questo limite dei 36 mesi, che comunque normativamente non esiste, nel senso che se fino adesso si è fatto così non è per forza giusto che si debba continuare a fare così. Io mi sono iscritta al sindacato e ho iniziato a portare avanti questa battaglia con il Nidil e con tutti gli altri nella speranza che le cose cambino, perché, come ho detto, non è che se le cose sono sempre andate così non possono cambiare. Certo che se nessuno fa mai niente, se nessuno alza mai la testa, probabilmente le cose non cambieranno» [lavoratrice in somministrazione].*

Il problema della continuità occupazionale oltre a costituire quello più sentite/sofferto dai lavoratori, è uno dei più importanti da affrontare per favorire l'emergere di altri problemi. Il "ricatto" occupazionale e la paura di perdere il lavoro – collegate alla situazione che vivono i lavoratori in somministrazione – frenano le altre rivendicazioni, come per esempio quelle relative alla retribuzione e alle condizioni di lavoro. *«Capisco perfettamente che la parte dei somministrati è molto meno attiva nel proporre degli elementi di protesta [...] perché l'azienda ti dice "guarda che io quelli non li voglio più, me li cambi, me ne mandi altri dieci" [...] Sono lavoratori precari» [funzionario/a Fp-Cgil].* A tal proposito, un aspetto al centro dell'iniziativa sindacale è quello relativo alla retribuzione accessoria. Come si è visto, i lavoratori interinali non accedono a premi per risultato, ecc., anche se il loro lavoro contribuisce indubbiamente –

e spesso in modo significativo – al raggiungimento degli obiettivi e degli standard di qualità del servizio pubblico. Su questo aspetto va sottolineato il forte impegno dei sindacati dei lavoratori “atipici”, con pressioni continue verso l’agenzia e l’ente utilizzatore.

Oltre ai temi evidenziati, altri problemi inerenti l’organizzazione e le condizioni di lavoro, che il sindacato cerca di affrontare sono: il riconoscimento delle ore lavorate e degli straordinari, poiché molti lavoratori interinali (che spesso operano in part-time) hanno un tempo effettivo di lavoro che eccede le ore contrattualizzate; il riconoscimento delle qualifiche, anche per dare adeguato riconoscimento alle alte professionalità coinvolte nel lavoro in somministrazione, soprattutto nell’ambito dei servizi sociali del Comune di Torino.

Dallo studio emerge che, in generale, l’azione sindacale si orienta verso rivendicazioni che cercano di considerare sia la tutela e il miglioramento delle condizioni di lavoro dei lavoratori, sia la tutela e il miglioramento della qualità del servizio per tutti i cittadini. Come spiega un intervistato, *«riteniamo che sia incredibile che si possa andare ad interrompere quello che è il fondamento dei servizi sociali, ossia la relazione con l’utente»* [funzionario/a Nidil-Cgil]. Basandosi su tale correlazione (qualità del lavoro – qualità del servizio), alcune iniziative dei sindacati si sono indirizzate verso i consiglieri comunali, in particolare verso quelli più sensibili a questi temi, con l’obiettivo di promuovere un dialogo con l’ente.

#### ***5.3.4. Il percorso di sindacalizzazione e mobilitazione: reti di tutela collettiva e individuale***

Le lavoratrici e i lavoratori in somministrazione sono molto distanti dal sindacato, per la paura di perdere il lavoro, perché non conoscono le organizzazioni sindacali o ne hanno diffidenza, anche perché non sono coinvolti dalle forme di rappresentanza nel luogo di lavoro. L’incontro dei lavoratori in somministrazione con il sindacato inizia per lo più attraverso istanze individuali, per avere informazioni, anche basilari, come la lettura della busta paga. Nel Comune di Torino c’è stato però anche un percorso di auto-organizzazione informale e di mobilitazione da parte di un gruppo di lavoratori, che li ha portati a rivolgersi al sindacato, nello specifico a Nidil-Cgil. *«Questi lavoratori sono arrivati da me dopo che hanno mandato delle lettere, scritte di loro pugno, direttamente alla Sindaca [...] Da noi sono arrivati con un carico di diffidenza alta»* [funzionario/a Nidil-Cgil].

Nidil-Cgil di Torino, attraverso i primi contatti con un numero ristretto di lavoratori, ha cercato di costruire relazioni via via più ampie, contando sul passaparola e sulle reti di comunicazione già costituite tra colleghi, spesso basate sui social network. In questo modo, il sindacato è riuscito gradualmente a organizzare delle riunioni informali fino ad arrivare ad

assemblee formali; lo scopo era – ed è tuttora – quello di raccogliere le esigenze e le proposte dei lavoratori, ma è anche quello di fornire loro informazioni sul contratto/rapporto di lavoro, sul funzionamento del lavoro in somministrazione nella pubblica amministrazione, sui loro diritti, sui meccanismi per la loro protezione; ciò al fine di rafforzare le conoscenze individuali quale pre-condizione per l'azione collettiva. E va osservato che tale percorso ha portato a una progressiva crescita della membership di Nidil-Cgil (che al momento ha 40 iscritti tra i lavoratori in somministrazione nel Comune di Torino) e di presenza nei luoghi di lavoro.

Riportiamo alcune dichiarazioni di lavoratori che ben descrivono questo percorso. *«Tutto è iniziato a Casa Affido, quando alcuni psicologi e alcuni mediatori familiari, che erano in somministrazione, erano “in scadenza” e quindi cercavano un modo per proseguire oltre i 36 mesi. Si sono attivati e hanno cominciato a prendere contatti con il sindacato. Da lì ad oggi è stato faticoso ritrovarsi qui in così tanti, perché all'inizio eravamo veramente pochissimi. Perché comunque c'era anche un po' il timore, soprattutto da parte dei più giovani, che dicevano “mi sindacalizzo, protesto, ma comunque poi con l'organizzazione tra un po' mi scade il contratto e magari non me lo rinnovano”. C'era un po' questo timore»* [lavoratore in somministrazione]. E ancora: *«tutta questa causa che stiamo portando avanti ha trovato in primo luogo il supporto dei sindacati che hanno fatto, lo devo dire, davvero un grosso lavoro, perché è iniziato tutto da piccoli gruppi di lavoratori, che si sono trovati e hanno detto “ma perché insomma non proviamo a far qualcosa?” [...] Adesso si è cresciuti anche a livello di numeri. E ci sono i sindacati per i quali c'è anche la rappresentanza ufficiale, formale dei lavoratori, che possono quindi partecipare ai casi ipotetici di discussione. Quindi si è arrivati ad un ruolo attivo»* [lavoratrice in somministrazione].

Attraverso un percorso graduale di conoscenza delle condizioni di lavoro e di acquisizione di consapevolezza dei propri diritti, si è arrivati a organizzare uno sciopero dei lavoratori in somministrazione, a cui hanno partecipato le strutture per la rappresentanza dei lavoratori “atipici” di tutti e tre i principali sindacati, Cgil, Cisl e Uil. E insieme a loro hanno partecipato i sindacati dei lavoratori del pubblico impiego. A tal proposito è interessante la lettura di un sindacalista del sindacato del pubblico impiego: *«l'utilizzo di personale interinale ha una sua complessità e ha una sua debolezza, perché tu utilizzi del personale con alte professionalità in servizi molto delicati e lo utilizzi nei confronti dell'utenza in un lungo periodo [...] Sono servizi che hanno bisogno di affiancamenti lunghi perché sono molto specialistici, molto complessi e molto articolati. E si crea una problematica importante quando devi formare del personale che poi se ne va; è un “non senso assoluto”. [...] Per quanto riguarda i servizi sociali stai fornendo dei servizi che si basano molto sul lavoro di equipe, c'è una comunità di*

*pratica professionale molto specifica. [...] Per cui anche i dipendenti pubblici si lamentano del fatto che hanno lavorato con dei colleghi bravi, con i quali hanno lavorato bene e hanno messo in piedi della roba... e questi a un certo punto se ne vanno» [funzionario/a Fp-Cgil]*

La sindacalizzazione interessa anche i rapporti individuali dei lavoratori con le agenzie di lavoro, poiché l'entrata del sindacato rompe l'individualizzazione delle trattative e l'isolamento dei lavoratori. *«Ad esempio, ogni tanto sbagliano a fare il conteggio delle ore, così qualcosa della busta paga non risulta in regola. Anche su tutta questa parte qui, il fatto che non sia solo il singolo lavoratore ad interfacciarsi con l'agenzia, ma che ci sia un qualcosa di più organizzato e il supporto del sindacato, sicuramente è una tutela»* [lavoratrice in somministrazione]. La sindacalizzazione è comunque una sfida continua in un contesto caratterizzato, come ripetuto più volte, da un alto turnover dei lavoratori somministrati. Un fenomeno che genera discontinuità non solo nei percorsi occupazionali, ma anche nella costruzione della membership e dell'azione sindacale.

Varie iniziative dei sindacati, in particolare delle strutture di rappresentanza dei lavoratori interinali, hanno cercato poi di sensibilizzare l'opinione pubblica; un tipo di iniziativa che spesso si riscontra nelle mobilitazioni in altri comparti della pubblica amministrazione, che mirano ad "alleanze" con gli utenti dei servizi. Nel caso dei servizi sociali va evidenziata però la difficoltà a coinvolgere gli utenti. Su questo aspetto i sindacati, per questioni di privacy, ma anche perché gli utenti dei servizi sociali sono in genere soggetti vulnerabili, la cui esposizione mediatica va gestita con attenzione, sono stati molto prudenti, spesso rinunciando a questo tipo di risorsa. Hanno preferito coinvolgere più che altro i rappresentanti di associazioni di persone/famiglie che usufruiscono dei servizi sociali.

Il percorso di rappresentanza territoriale dei lavoratori interinali ha cercato di mettersi in continua relazione con le iniziative di livello nazionale. A tale livello, le organizzazioni sindacali del settore della somministrazione di lavoro hanno aperto dei tavoli di confronto con le associazioni di agenzie o con singole agenzie per rispondere alle problematiche emerse a livello locale. In tale quadro, per esempio, è stato spesso affrontato il tema dell'eccessivo turnover. E di recente, come accennato nelle pagine precedenti, Assolavoro, Felsa-Cisl, Nidil-Cgil e Uiltemp hanno sottoscritto una *Lettura congiunta* sulla somministrazione nelle pubbliche amministrazioni. Tale documento cerca di fare chiarezza sulla normativa da applicare sul tema della durata massima del rapporto di lavoro in somministrazione in un ente pubblico. Questo tipo di iniziative contribuiscono a rafforzare i percorsi di mobilitazione nei territori e luoghi di lavoro. Lo stesso vale, per fare un altro esempio, per gli accordi sottoscritti da Assolavoro, Felsa-Cisl, Nidil-Cgil e Uiltemp nella prima metà del 2021 per rispondere all'emergenza da

pandemia di Covid-19 attraverso misure volte a favorire la continuità occupazionale e di reddito dei lavoratori in somministrazione.

## 6. La somministrazione di lavoro nelle Aziende Socio Sanitarie di Monza e Brianza

Salvo Leonardi<sup>73</sup>

### 6.1. Introduzione

Per quest'altro studio di caso sono state selezionate le Aziende Socio-Sanitarie di Monza e Brianza<sup>74</sup>. Due importanti realtà afferenti, ovviamente, al Sistema Socio Sanitario Regionale Lombardo, che operano in un'area metropolitana di circa 850.000 abitanti, dislocata – quasi senza soluzione di continuità – su un vasto e denso territorio che, dalle porte di Milano, si spinge su, fin quasi a Lecco.

Si tratta di due entità distinte, che insistono su un territorio con livelli comparativamente elevati di benessere e di dotazione di risorse, anche per ciò che attiene al sistema sanitario, pubblico e privato. Entrambe le ASST, a cui – ricordiamo – spetta l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza (LEA), si articolano in due settori aziendali, rispettivamente definiti rete territoriale e polo ospedaliero. Un polo ospedaliero si articola a sua volta in presidi ospedalieri territoriali (POT) e in presidi socio sanitari territoriali (PreSST), che hanno lo scopo di integrare le prestazioni di carattere sanitario, socio-sanitario e sociale. Sono le ASST che, in ogni caso, effettuano interventi preventivi a tutela della salute, quali – fra gli altri – visite consultoriali, vaccinazioni, certificazioni medico e medico-legali.

La “missione aziendale” – si legge sul loro sito istituzionale – è quella di “contribuire alla promozione, al mantenimento e al recupero delle condizioni di salute della popolazione, erogando prestazioni sanitarie e sociosanitarie, secondo standard di eccellenza, di media ed elevata complessità, nel rispetto della dignità della persona, della qualità delle cure e della loro appropriatezza, dell'economicità dell'impiego delle risorse ed in coerenza con i principi e gli obiettivi definiti dal Piano Sanitario Nazionale e dal Piano Sanitario Regionale”.

La ASST di Monza è stata costituita dalla Regione Lombardia in seguito all'approvazione della legge 23/2015, “*Evoluzione del sistema sociosanitario lombardo*”. Essa comprende oggi solo

---

<sup>73</sup> Ricercatore senior in relazioni industriali, Fondazione Di Vittorio

<sup>74</sup> Questo studio di caso è stato realizzato effettuando alcune interviste, di persona, l'11 ottobre 2021, presso la Camera del Lavoro di Monza e Brianza, con Lino Ceccarelli, Segr. Gen. di Nidil Cgil Monza e Brianza (L.C., nell'attribuzione delle frasi riportate in questo testo), Cristela Cojocari, operatrice socio-sanitaria (OSS) moldava e delegata NIdiL-Cgil per l'agenzia *GiGroup* all'Ospedale di Vimercate; Pino del Sordo, delegato RSU della FP Cgil, presso l'Ospedale San Gerardo di Monza.

l’Ospedale San Gerardo, ed è competente per Monza e alcuni comuni limitrofi. Il suo organico è composto oggi da 2.877 lavoratori.

La ASST della Brianza, nata anch’essa dalla già menzionata legge regionale del 2015, si dispiega su un territorio più vasto, del quale fanno parte l’ospedale, molto moderno, di Vimercate (capofila), e quelli di Desio (fino a poco tempo fa, afferente a Monza), Carate, Giussano, Seregno, Besana Brianza. Si tratta di poli ospedalieri che erogano prestazioni distrettuali fornite alle persone, fra le quali prestazioni specialistiche, di prevenzione sanitaria, diagnosi, cura e riabilitazione a media e bassa complessità, le cure intermedie. Nel 2015, è stato siglato un Accordo territoriale per un Welfare partecipato, condiviso e aperto a tutti i soggetti che operano per il benessere della popolazione del territorio, attraverso – si legge – forme di governance partecipata, con tavoli di lavoro, processi organizzati, scambi di comunicazioni e processi di programmazione coordinata per migliorare il benessere della comunità. Oggi alla ASST Brianza fanno capo all’incirca 3.200 addetti.

In entrambe queste due realtà, l’impiego di lavoratori in somministrazione ricopre un’incidenza quantitativamente contenuta, ma qualitativamente molto rilevante per gli snodi in cui si concentra, ovvero quella degli operatori sociosanitari (OSS), in larga maggioranza - ma non mancano infermieri, operatori tecnici e coadiutori – con caratteristiche che travalicano oramai quelle comprovate esigenze di carattere eccezionale o temporaneo che prescrive, a riguardo, la legge.

A seguito della vincita di un appalto, che riguardava la fornitura di circa 800 operatori per diversi ospedali di Milano e del circondario, capofila l’Ospedale Niguarda, nel 2014 hanno iniziato a somministrare personale agli ospedali della provincia di Monza le agenzie *Tempor* (Monza e, fino al 2020, Desio) e *GiGroup* (negli altri ospedali della provincia, subentrando a Manpower nel 2019). Importante sottolineare che quel bando era triennale e scadeva il 31 marzo 2017, la gara per il rinnovo è partita in ritardo, affidata a ARIA, e non è ancora chiusa con l’aggiudicazione definitiva, anche a causa del ricorso avanzato da alcune Agenzie contro le clausole sociali contenute nel bando stesso, a seguito di accordo tra Regione Lombardia e OO.SS.: ricorso respinto dal Tar ma poi accolto dal Consiglio di Stato, con conseguente riformulazione del bando di gara.

Pertanto, presso l’Ospedale di Monza continua a somministrare *Tempor*, in regime di proroga; diverso il caso dell’Asst Brianza (Ospedale di Vimercate, e altri ospedali della Provincia) dove si è preferito uscire dalla gara del Niguarda, e passare sotto l’appalto di cui è capofila l’Ospedale S. Matteo di Pavia, affidando così a partire dal 2019 la gestione del personale somministrato a GiGroup. Cgil Cisl e Uil regionali hanno gestito la vicenda di Niguarda, quando la prima gara è stata aggiudicata, ottenendo la conferma del posto di lavoro per gli operatori già gestiti dalle cooperative sociali, che con la gara passavano alla gestione delle agenzie, e il contratto a tempo indeterminato per tutti; ma poi, di fronte al contenzioso aperto dalle agenzie sul secondo bando, Regione Lombardia si

è sostanzialmente defilata, non esercitando il ruolo di garante delle condizioni di lavoro che la firma dell'accordo col sindacato gli attribuiva, lasciando mani più libere alle agenzie. Infatti l'attuale bando non prevede la conferma degli operatori uscenti, tantomeno la stipula di rapporti a tempo indeterminato.

Oggi nell'ASST di Monza i somministrati sono circa 58, tra OSS e personale di altri profili; erano 116 all'inizio del 2021, tra cui 92 OSS, 51 dei quali chiamati per l'emergenza Covid in aggiunta ai 41 già presenti: ma, nel corso di questo stesso anno, l'Ospedale è stato autorizzato da Regione Lombardia ad assumere i 61 vincitori del concorso per 2 OSS bandito dallo stesso Ospedale di Monza nel 2019, pertanto al 30 settembre risultavano non rinnovati 58 contratti di somministrazione, e tuttavia molti di questi sono stati richiamati dopo il 30 settembre perché le carenze dell'Ospedale permangono, nonostante le 61 assunzioni.

Nella ASST della Brianza sono circa 150, compresi i 45 dell'Ospedale di Desio, la cui gestione è passata nel frattempo da Monza a Vimercate. Se si sommano tutti i somministrati impiegati fra le due ASST della Provincia di Monza e Brianza si raggiunge un totale di circa 200 lavoratori; numeri variabili, su circa 6000 dipendenti fra Monza e Brianza (circa 3%); ben al di sotto, dunque, delle soglie massime legali e contrattuali, per l'impiego di questa tipologia di rapporti (20%). Partiti con 200 somministrati prima della crisi pandemica, cresciuti fino a 350 nella fase più acuta del Covid, si è tornati al livello pre-crisi, coi 200 circa attuali.

Può essere interessante sottolineare la forte presenza, in quest'ambito, di lavoratori e soprattutto lavoratrici straniere; OSS e infermiere per lo più dell'Europa centro-orientale e dell'America meridionale. In alcuni reparti possono superare la metà del totale degli addetti somministrati.

La loro genesi in queste aziende si compone di due fasi, con relativi innesti. La prima si ebbe nel 2014, quando – referente allora per il territorio l'Ospedale di Niguarda – diversi ospedali decisero di non rinnovare gli appalti in scadenza con le cooperative sociali (ai quali erano stati affidati anche reparti particolarmente sensibili, come ematologia) affidando la gestione del personale uscente dalle cooperative, circa 800 operatori, alle agenzie vincitrici della prima gara d'appalto. Questa scelta fu motivata in parte dalla maggiore flessibilità del ricorso alle agenzie (mentre una cooperativa può solo gestire un reparto nella sua interezza, con appalto "chiavi in mano", l'agenzia fornisce invece personale che l'Ospedale può utilizzare "a pettine", cioè integrato con i dipendenti diretti, e sotto la gestione dei caposala dell'ospedale, in qualunque reparto) e in parte da alcune inchieste – con relative successive condanne – causate dall'irregolarità di alcuni rapporti con le cooperative, specialmente da parte dell'Ospedale di Vimercate.

L'altro innesto, più recente, si è avuto con l'emergenza Covid, nel 2020, durante la quale si sono verificati esattamente quel genere di esigenze eccezionali e temporanee previste dalla legge per l'uso

di questi rapporti. Nel frattempo, in questi mesi, una trentina di somministrati non ha più ottenuto il rinnovo del contratto; alcuni sono stati assunti tramite concorso e graduatorie, ed altri si sono trasferiti, con un saldo complessivo che è quello che riportavamo poc' anzi.

L'uso di questa tipologia contrattuale avviene, e si giustifica – come noto, nelle more concorsuali – per sopperire ai vuoti anche gravi di organico. Dura in Brianza da otto anni e lo si può considerare in un certo qual modo, strutturale. Quando i concorsi vengono indetti – e nei quali i somministrati, di norma, non possono far valere l'esperienza maturata – le assunzioni previste rimangono strutturalmente al di sotto del fabbisogno reale, laddove la tempistica dettata dall'ente regionale può suscitare qualche perplessità, riguardo ad eventuali finalità legate al consenso elettorale.

L'ultimo concorso a Monza, per OSS, risale al 2019, e ha riguardato appena due soli posti, laddove in quella fase (che allora includeva anche Desio), l'ASST impiegava qualcosa come un centinaio di somministrati; soprattutto OSS e qualche infermiere. *“Indire un concorso per due posti, quando la carenza di organico equivale di fatto a 50 volte tanto, attesta una gestione non corretta del personale. Tant'è che nell'ultimo anno la ASST si è vista costretta ad assumerne 61, a scorrimento, dalla graduatoria. Noi sindacalisti sospettiamo che queste modalità rivelino un certo malcostume nel rapporto fra Assessorato Regionale e ASST. Con il primo che tiene in scacco il secondo, centellinando le assunzioni in base alle sue esigenze e ai suoi tempi politici. Meccanismi che coinvolgono anche la somministrazione, e sono significativi nel pubblico, poiché nel privato non hanno riscontro”. “L'elenco delle riconferme è accaduto che ci arrivasse 24 ore prima della scadenza – ci riferisce il sindacalista – e questo fa pensare ad un confronto interno all'Ospedale, tra i diversi reparti interessati, sulla scelta di chi confermare e chi no: tutti molto affannati nell'assicurarsi il personale a cui sono più legati”.* Specie se il nuovo contingente dovesse essere inferiore a quello precedente. *“A quel punto può andare in scena una specie di “mercato delle vacche”, tutt'altro che edificante; e questo ci è stato di fatto confermato dalla Direzione ospedaliera, che abbiamo incontrato finalmente il 19 ottobre, nel quale incontro ha confermato che il criterio nella scelta delle conferme è stato il comportamento ... (L.C.).* Mentre scriviamo queste note, l'ASST di Vimercate ha indetto un concorso per 30 OSS, laddove i somministrati attivi sono circa 150.

Sulla pagina milanese de la Repubblica, lo scorso 8 ottobre 2021, si poteva leggere che in Lombardia mancano 20 mila infermieri; un terzo del totale della carenza nazionale, che entro dieci anni rischia di salire – secondo stime effettuate dall'ordine delle professioni infermieristiche di Milano, Monza e Brianza – a 150 mila unità.

## 6.2. Organizzazione e condizioni di lavoro

Come si accennava, il grosso dei somministrati in ambo le strutture si concentra fra gli OSS, gli Operatori Socio-sanitari, che sono di fatto i collaboratori degli infermieri. Sulla durata delle loro missioni, dei loro contratti, è difficile generalizzare. C'è chi lavora somministrato dal 2014; altri che hanno solo pochi mesi alle spalle. A dispetto delle norme generali sulla durata e sulle proroghe, la P.A. non è tenuta a rispettare i limiti definiti per il settore privato (prima 36, poi 24 mesi). Il singolo contratto, però, ha un limite di proroghe. Il CCNL dei somministrati fissa un limite di 6 nell'arco di 24 mesi, fatta però salva diversa pattuizione nei contratti collettivi delle aziende utilizzatrici. Inoltre, anche il limite delle proroghe è aggirato dal fatto che, non essendo prevista per la P.A. la necessità di un intervallo tra un contratto e l'altro (lo cosiddetto "stop and go") la prassi sarebbe che una volta scaduto un contratto, ne stipulano subito dopo un altro. Di certo non sono tenuti a rispettare i 24 mesi, quale limite massimo effettivo.

L'organizzazione del loro lavoro, le condizioni generali in cui lo espletano, non differisce formalmente da quello del personale diretto interno; "gli aziendali", come li chiama l'OSS che abbiamo intervistato. *"Sul lavoro siamo uguali; non posso dire che abbiamo disparità"* (OSS) Orari, turni, riposi, indennità; su pressoché tutto, come da legge e contratti, la situazione lascerebbe presagire una piena equiparazione di trattamento normativo fra interni e somministrati. 36 ore settimanali, in media 156 mensili. Stessa area professionale di inquadramento: ad esempio BIS, per possessori di titoli professionali come ad esempio gli OSS. In alcune dichiarazioni rilasciate alla stampa locale, il direttore amministrativo del nosocomio di Vimercate, sottolineava come la sua ASST garantisca al personale somministrato i permessi riconosciuti al proprio personale dipendente. Ad esempio i benefici della Legge 104, il riconoscimento dei giorni per la partecipazione ad esami e concorsi, e il riconoscimento di giorni/ore per l'aggiornamento obbligatorio e facoltativo. Del resto, proseguiva: *"il contratto di somministrazione è per sua natura flessibile e viene usato dalle aziende per garantire la continuità delle prestazioni, laddove non possa essere utilizzato il personale strutturato"*. Quasi ad ammonire su eventuali fraintendimenti su quale sia il disegno del legislatore nel concepire e disciplinare questa tipologia di rapporti di lavoro.

Le cose però mutano, e anche significativamente, se si guarda più attentamente alla realtà di questo spaccato lavorativo, indagando più da vicino le insidie che – di fatto – ne minano e compromettano questa uguaglianza formale, sancita dalle norme. Le cause risiedono principalmente nella prassi, squilibrata dal punto di vista del potere e della autonomia, in virtù della quale i somministrati patiscono condizioni peggiori rispetto ai loro colleghi interni. Ma ve ne sono anche altre, di origine

formale, meno facili da afferrare a prima vista, e che al sindacato di zona ci hanno spiegato con dovizia di argomenti e prove.

Iniziamo dalla realtà della prassi, e dalle disparità più o meno striscianti, che in essa si dispiegano. Chi lavora in somministrazione – come chiunque sperimenti un contratto c.d. flessibile – vive la sua temporanea collocazione lavorativa sotto la spada di Damocle di una revoca del proprio incarico. Di una mancata conferma, di una proroga o di un rinnovo, al termine di una missione. Potrebbe bastare un metaforico cenno di sgradimento di un incaricato presso l'azienda utilizzatrice, per provocarne una rimozione dall'incarico, ed una sua sostituzione, da parte della agenzia. Non ci sono episodi di prevaricazione, ad opera ad esempio dei capi-sala, ma – come ci riferisce una OSS – di certo c'è molta preoccupazione, fra i somministrati, a non incrinare in alcun modo i rapporti coi superiori gerarchici. *“Se dovessi risultare antipatica alla capo-sala, questa chiama l'agenzia e le dice ‘io non la voglio questa qua; mandatemene un'altra’”* (OSS). Tale timore, se anche angoscia, induce naturalmente comportamenti estremamente sussiegosi del personale nei riguardi dei propri superiori. *“Dovendo essere confermati quasi giorno per giorno, fa sì che questi lavoratori non si risparmino. I colleghi dipendenti si prendono le sacrosante libertà di chi ha consapevolezza dei propri diritti e delle proprie tutele. Se devo fare la pausa e la mia capo-sala mi dice di no, io la faccio lo stesso perché so che mi spetta. Il somministrato, in un caso del genere, la sua pausa la salta. Perché la capo-sala gli fa capire che se non è disponibile finiranno col prendersene un altro”* (L.C.). Si fa estremamente attenzione ad ogni comportamento e/o parola che potrebbe incrinare il rapporto di fiducia e stima, nell'ambiente nel quale si opera. In concreto, ciò tende a tradursi nell'abbozzare condiscendenti, dinanzi a ripartizioni dei carichi di lavoro, su cui forse si potrebbero sollevare obiezioni. Anche nei riguardi dei propri colleghi interni. O nella richiesta, ai superiori, dei giorni di permesso o per la fruizione delle ferie maturate (che crescono ogni mese in proporzione – 1/12 – alle ore lavorate). Specie quando i contratti sono particolarmente brevi, il godimento delle ferie, per come e quanto spetterebbero, è uno dei problemi più ricorrenti fra chi lavora – e non solo negli ospedali, ma in generale - con contratto di somministrazione. *“La maggior parte di loro, di fatto, rinuncia ad esercitare questo diritto esigibile, fuori dalla programmazione – ad esempio estiva e per tutti – dell'ospedale. Perché l'agenzia dovrebbe sostituirla/o, e questo sarebbe un problema. In definitiva, dunque, poca disponibilità da parte dell'azienda, e scarsa motivazione (per remissività) da parte – purtroppo – degli stessi somministrati, che fanno salti mortali per riuscire a prendersi un giorno, fuori dalla programmazione. Prenderanno le ferie maturate a fine missione; se le fanno pagare a fine contratto”* (L.C.).

Ancora più grave, e sintomatica, è la riluttanza di tanti somministrati ad usufruire dei giorni di malattia, anche quando questa dovesse riguardarli. *“Se siamo malate, pazienza; ci prendiamo qualche*

*tachipirina e al lavoro quel giorno andiamo lo stesso” (OSS). Per non parlare di eventuali gravidanze! “Fra di noi a volte se ne parla; e chi si rischia di rimanere incinta, pur avendone l’età e le circostanze per farlo!?”.*

*“Si tratta di personale fondamentale. Che assiste i pazienti in corsia, 24 ore su 24. Se su 100 OSS, un giorno, ne dovessero mancare all’appello anche solo 3 o 4, somministrati, le conseguenze sarebbero pesanti per un organico già pesantemente sotto-dimensionato. E ciò sia per il servizio ai pazienti che per il rimanente personale, oberato di un ulteriore carico di lavoro difficilmente sostenibile, se protratto. Inoltre, se una OSS si assenta per una breve malattia, uno o due giorni, è molto improbabile che li sostituiscano. Al pronto soccorso, in particolare, si sono verificati casi di carenze che hanno provocato seri disservizi; di cui hanno parlato i media locali” (L.C.)*

C’è poi il capitolo malattie professionali. Le eventuali inidoneità sopravvenute a svolgere certe mansioni; ad esempio quelle, piuttosto usuranti, dell’infermieristica. *“Se sei un dipendente diretto col tempo indeterminato, l’azienda troverà il modo per ricollocarti in un altro reparto, compatibile con la tua nuova condizione. Ma se per disgrazia sei un somministrato, puoi ritenerti una persona finita. Come è successo a R.C., pochi mesi fa. Divenuto inabile al lavoro durante una missione, scaduto il contratto, non ha lavorato più. Semplicemente. L’agenzia non si impegna per cercarne una ricollocazione, dal momento che non ha più l’idoneità alla mansione per la quale lo aveva selezionato”.*

La pandemia ha provocato nuove ed inedite esposizioni al rischio per la salute, specie in un settore e fra figure professionali fra le più funestate da contagi e anche decessi di origine professionale. Se è l’INAIL a provvedere ad elargire l’indennizzo per contrazione del contagio, ben più arduo è identificare chi dovrà eventualmente risarcirne i danni, fra agenzia somministratrice e azienda utilizzatrice. Problema che travalica questo specifico caso, e che si pone all’attenzione di chi in generale deve risolvere questo problema a livello generale.

Ma un terreno sul quale la disparità di trattamento si realizza fra le pieghe di una normativa di legge, che pure parrebbe scongiurarla, è quello della retribuzione. Le cause sono varie e proviamo qui a riassumerle. La prima risiede nel modello stesso di retribuzione. Che pure, come recita la legge, “non può essere inferiore”, per il somministrato, in presenza di parità di inquadramento/mansione. Ebbene, ce lo spiega il segretario locale di NIdiL: *“mentre il dipendente è uno stipendiato, il somministrato è un salariato”.* Ciò ha riflessi importanti sulla formazione della paga delle due tipologie, in quanto *“il primo viene retribuito su base annuale, ovvero ha una paga annuale, che riceve in 13 mensilità; il secondo invece è retribuito su base oraria, ovvero del lavoro effettivamente prestato e debitamente fatturato all’agenzia”.* Diversamente che nel primo caso, nel secondo non c’è la garanzia di una retribuzione fissa e ricorrente, che non è condizionata dall’orario effettivamente prestato: *“Il mese di*

*gennaio e quello di febbraio sono pagati uguali, senza tener conto del diverso numero di giorni, e quindi dei diversi monte ore effettivamente lavorati (si lavora in turni di 7 o 10 ore) che compongono questi due mesi (...). Per il somministrato non funziona così. Si viene pagati su base oraria. Ore eventualmente perdute, per cause non imputabili al lavoratore, per esempio per una turnazione mensile complessivamente inferiore al tempo pieno, non entrano nel conteggio finale. Non si recuperano più. “Lavoro 36 ore la settimana, come da CCNL, per 52 settimane. Sono 156 ore mensili. Me ne paghi 156. Ma se per qualche ragione ne ho lavorate di meno, in busta paga me ne vedrò riconosciute di meno”. Nel caso di un dipendente, invece, si viene pagati comunque. Si fanno eventualmente i conguagli; si usano i ROL, gli orari multi-periodali. Un modello tipico, per esempio, nei comparti della chimica. Ma per i somministrati non funziona così. L’azienda utilizzatrice può in questo modo “fuggire” dalla responsabilità di garantire il lavoro corrispondente al contratto di missione, che sia tempo pieno o parziale, e quindi la corresponsione piena della retribuzione, senza per ciò pagarne le conseguenze.*

*Da questo punto di vista, la parità retributiva dissimula una disparità di fatto che si può cogliere solo se si acquisisce una certa familiarità con la complessa lettura delle buste-paga. “La vera garanzia che dovremmo conquistare – chiosa il sindacalista – è portare i somministrati a una retribuzione autenticamente stipendiale, garantita dal CCNL. Se la somministrazione deve mantenere i suoi tratti di flessibilità oraria, questo potrà essere ancora possibile. Ma allora occorrerà fare i conguagli. Alla fine della missione. Non è impossibile. In questo modo si rende effettiva la parità di trattamento e, prima ancora, la trasparenza della retribuzione e degli elementi che la compongono. Oscuri per lo più ad ogni singolo somministrato.*

*Si consideri che in Italia un infermiere guadagna 1.420 euro al mese, contro i 2.500 di Germania e Gran Bretagna (P. D’Aloia, Presidente ordine delle professioni infermieristiche di Milano, Monza e Brianza, la Repubblica, Milano, 8/10/2021).*

*La seconda disparità retributiva consiste nel fatto che ai somministrati è preclusa ogni progressione economica, al di là del livello iniziale di area stipendiale in cui si è stati adibiti. Per essi cioè non valgono quegli automatismi che hanno sostituito gli scatti di anzianità. “Metti che stai in somministrazione da 6 o 7 anni. Bene; il tuo collega con uguale mansione e area professionale, ad esempio BIS, beneficerà nel frattempo di una sia pur lieve progressione stipendiale. Che in una stessa area – ad esempio, proprio la B – possono essere anche sei. Tu, somministrato, no. Per costoro, è come se iniziassero daccapo a ogni rinnovo del proprio contratto. Restano sempre a livello della paga di entrata. Tutti guardano alle discriminazioni sulla fruizione dei premi di produttività, al secondo livello. Ma la prima forma di discriminazione, la più grave di tutte, si realizza a livello del*

*primo. Nel modo stesso in cui viene commisurata la paga base e la sua – assente – progressione stipendiale” (L.C.).*

La terza, e forse già più nota ed eclatante, è quella che estromette i somministrati dalla fruizione del premio variabile, a livello di contrattazione integrativa di secondo livello. Malgrado la legge e i CCNL sembrerebbero escludere questa eventualità, nei fatti ciò è quanto viene diffusamente rilevato. Le cause di ciò risiedono nel combinato disposto fra talune rigidità che contrassegnano criticamente il meccanismo in tutte le amministrazioni pubbliche, con la declinazione che in concreto ne viene fatta – un po’ corporativamente – nelle sedi decentrate. Il meccanismo funziona con lo stanziamento centralizzato, nel confronto col Governo per il rinnovo del CCNL, dell’ammontare complessivo da destinare ai premi di secondo livello. Da qui le somme vengono ripartite per ogni Regione, e quindi ASST, in quota parte per il numero di addetti. Ma, di norma, senza includere nel calcolo i somministrati. Così, se lo stanziamento – come negli anni precedenti al Covid – equivale ad una media di circa 700 euro pro-capite, alla Lombardia arrivano i fondi necessari ad una platea di circa 80.000 dipendenti, divisi poi con accordo sindacale regionale fra le varie aziende sociosanitarie, le quali poi ne discutono l’utilizzo con le rappresentanze sindacali aziendali e territoriali, alla stregua di un terzo livello contrattuale. Un sistema derivato e discendente. A quest’importo, nel 2020, si sono sommate ulteriori risorse stanziate per l’emergenza Covid, allo scopo di costituire un bonus aggiuntivo, legato allo straordinario impegno profuso nella gestione emergenziale dei contagi e dei ricoveri. 1000 euro dal Governo e altri 300 dalla Regione, con stanziamento di risorse sue straordinarie. Totale: 2000 euro circa pro-capite. Ma solo per i dipendenti, e non anche per i circa 4000 somministrati che hanno operato e operano nel settore a livello regionale. *“Certo – chiosa il sindacalista di NIdiL – si potrebbe immaginare di ridurre un po’ la quota pro-capite di ogni dipendente, per ritagliare qualcosa anche per i somministrati, ma sarebbe un gesto di solidarietà, nei confronti del personale precario, ma in fondo neanche così giusto, perché il CCNL della Sanità Pubblica (art. 59 c.4) dice che sono le singole aziende ospedaliere che devono prevedere, negli stanziamenti di bilancio destinati alla somministrazione, anche l’equivalente dei premi di produttività, da destinare ai somministrati”*. Non c’è dubbio che, su questo delicato tema, si consuma una qualche frattura, fra insider e outsider, anche senza approdare alle tesi di quanti ne ricavano conseguenze egalarie, ma solo per la loro pulsione ribassista, piuttosto che per elevare il grado di inclusione e soddisfacimento di chi oggi è fuori. *“Su questo punto, però, è incredibile lo schiaffo che anche in Lombardia, come in tutte le altre Regioni - a parte la Toscana, che nel 2020 ha deciso di pagare il premio per l’emergenza Covid anche ai somministrati - ha subito il personale delle agenzie: anche quest’anno, nonostante l’emergenza Covid continui, infatti, a loro nessun premio di produttività” (L.C.).* Servirebbe che quei soldi ce li mettesse lo Stato, ma non è per nulla agevole,

dovendosi in quel caso fare dei bilanci previsionali sulla base delle fluttuazioni dell'anno prima, laddove quel dato può già risultare del tutto superato nell'anno in corso.

Nel frattempo, consci del grande sforzo e sacrificio profuso nei mesi più duri e tragici del contagio e delle morti, NidiL Cgil, Felsa Cisl, e Ultemp, le organizzazioni sindacali confederali dei lavoratori somministrati, hanno indetto nel 2020, in tutta Italia, una mobilitazione sfociata nello sciopero nazionale del 24 luglio 2020, a seguito del quale il Ministro della Salute in persona ha assunto l'impegno di rimediare a questa obiettiva ingiustizia, dopodiché si è dovuti arrivare al maggio 2021 per avere il decreto con lo stanziamento di 6 milioni di euro da destinare al premio per l'emergenza Covid ai somministrati. Al momento in cui però scriviamo queste note, il decreto per sbloccarli è ancora fermo.

Da considerare infine alcune voci accessorie, ad esempio quelle relative alla "vestizione", il cui tempo (13 minuti complessivi, tra vestizione e svestizione) è riconosciuto ai dipendenti, mentre è difficile verificare se e quanto la paga oraria dei somministrati ne tenga in considerazione.

### **6.3. Il problema delle stabilizzazioni**

Come si può leggere nella sezione più giuridica di questo rapporto, il lavoro in somministrazione è stato formalmente escluso da quelle procedure di stabilizzazione e superamento del precariato introdotte dal c.d. decreto Madia, del 2017. E ciò in virtù di una interpretazione del dettato costituzionale che impedirebbe modalità di assunzione, diverse da quelle del pubblico concorso. Senza che neppure si riconosca il requisito di aver già lavorato presso un'amministrazione, quale titolo di accreditamento nella formazione del punteggio concorsuale finale. Una restrizione ritenuta da molti iniqua e punitiva, posto che per i contratti a tempo determinato vi è un'altra considerazione dell'esperienza fatta.

Il mancato riconoscimento del valore dell'esperienza già maturata in capo all'unità che ha indetto procedure concorsuali di stabilizzazione costituisce uno dei maggiori vulnus, se non il maggiore, di tutto ciò che in questa realtà alimenta la frustrazione dei lavoratori, lo spreco di risorse umane collaudate da parte delle ASST e le battaglie sindacali per ovviare quanto prima a questa autentica disfunzione, foriera di una disparità di trattamento, già stigmatizzata da alcuni pronunciamenti della giurisprudenza.

Per quale motivo, il legislatore abbia optato per questa penalizzazione le ipotesi sono varie. Nel sindacato degli atipici, ad esempio, si ritiene che un forte peso lo abbiano esercitato, in senso negativo, le amministrazioni regionali. Contrarie – secondo questa interpretazione – a stabilizzare in organico

un personale i cui rapporti erano stati avviati da agenzie private, e non a seguito di pubblico concorso indetto dalle aziende sanitarie stesse. Col corollario di vedersi di fatto imporre graduatorie, sfavorevoli agli outsider, titolati ma privi ancora dell'esperienza già svolta dai somministrati.

Nel frattempo, nelle due ASST di cui stiamo trattando ci sono già state almeno due ondate di parziale stabilizzazione. Lo abbiamo detto prima: una prima del decreto Madia, nel 2014, e l'altra dopo. Nel primo caso, vi fu un accordo fra Regione e Sindacati, in funzione dell'appalto con Niguarda capofila, che prevedeva il passaggio alle agenzie, con contratto a tempo indeterminato, del personale già gestito dalle cooperative sociali: un accordo triennale, che interessava l'agenzia Tempor, presso l'ASST di Monza (che comprendeva anche l'ospedale di Desio), e l'agenzia Manpower, per la ASST di Vimercate (ora ASST Brianza). Quell'accordo era basato su due principi: a) il diritto di precedenza all'assunzione da parte delle agenzie, riconosciuto agli ex dipendenti delle cooperative che gestivano appalti in alcuni reparti delle ASST; b) la "relativa" stabilizzazione mediante procedure adeguate di chi aveva lavorato con le cooperative, che avrebbe avuto dalle agenzie un contratto a tempo indeterminato, in sostanza, per gli ospedali, uno staff leasing, con la consapevolezza però che – con le regole vigenti per la P.A. – questa seconda richiesta, politicamente necessaria, non fosse già allora – non sia neanche oggi – di fatto esigibile.

L'accordo successivo del 2017, in funzione della nuova gara di appalto, aveva gli stessi contenuti, che furono in effetti recepiti dal bando, il quale però fu impugnato dalle agenzie concorrenti, che si sono ritenute penalizzate da quella procedura, a danno della loro "libertà d'impresa"; ottenendo infine, come abbiamo visto sopra, sentenza favorevole dal Consiglio di Stato, che ha portato a un nuovo bando senza clausole sociali, i cui risultati di gara non sono ancora definitivi; nel frattempo il rapporto con Tempor è stato prorogato – di fatto – fino ad oggi nella ASST Monza, mentre ASST Brianza – come abbiamo detto sopra – è uscita dalla gara, stipulando un contratto con GiGroup in sostituzione di Manpower.

Il 30 settembre 2021, 58 lavoratori somministrati da Tempor hanno terminato il loro rapporto con l'ospedale San Gerardo, che non ha chiesto la proroga dei contratti in scadenza; lavoratori determinanti nella fase più terribile della pandemia, ed ora comprensibilmente molto amareggiati e delusi. Ciò è avvenuto a seguito di un concorso che ha visto l'assunzione di 61 OSS. *“La nostra richiesta era di tenere conto nella selezione dei profili da prediligere, quelli che avevano maggiore anzianità ed esperienza. Non c'è nessun obbligo di legge che lo impone, però lo abbiamo chiesto sotto un aspetto prettamente umano, dato che si tratta di persone che hanno sempre lavorato con spirito di abnegazione e che non si sono mai tirate indietro, davanti agli ostacoli; nemmeno davanti al Covid”* (Giovanni Agudio, Felsa-Cisl, sulla stampa locale, il 7/10/2021). A queste critiche, la dirigenza dell'ASST Monza ha replicato, asserendo che, pur comprendendo il disagio di questi

operatori dipendenti delle agenzie, l'azienda ha messo in atto tutte le procedure amministrative atte a garantire la continuità del servizio pubblico, in applicazione della vigente normativa contrattuale e delle regole regionali.

All'ASST Brianza, a partire dalla capofila Vimercate, si è invece proceduto, nel 2017, al cambio di appalto, passando da Manpower a GiGroup, che aveva già un contratto con ASST Pavia. In questo secondo caso, in occasione dell'ultimo concorso nel 2020, si è tenuto conto dell'esperienza maturata, in caso di parità di punteggio. Ciò in realtà – sottolineano al sindacato – è sempre stato possibile comunque, in virtù di una legge per l'attribuzione dei punteggi concorsuali, risalente al vecchio testo unico del pubblico impiego, del lontano 1953; mai – in questa parte – abrogato dalle riforme degli anni '90, con la privatizzazione dei rapporti di impiego nel lavoro pubblico. Essa dispone infatti che, ai fini dell'attribuzione del punteggio finale, rilevi fra gli altri requisiti, non solo l'aver lavorato *alle dipendenze* di una P.A., ma anche *per* una P.A., a prescindere dal tipo di rapporto di lavoro. Evidentemente, già negli anni '50 – *nihil novi sub soli* – la P.A. era già piena di precari e stagionali.

Oggi, tutti i lavoratori in somministrazione italiani impiegati presso una P.A. sono esclusi dalle quote riservate nei concorsi pubblici e, quindi, dai percorsi di stabilizzazione. E questo, lo conferma anche il nostro studio di caso, è forse il tema più avvertito da questo segmento del mondo del lavoro. La mancanza di un diritto di precedenza, fondato sull'esperienza effettiva svolta quale requisito aggiuntivo, neppure in caso di parità di punteggio concorsuale, ha fatto sì che principianti assoluti, con appena qualche mese di esperienza alle spalle, abbiano – in quelle sedi – sopravanzato in graduatoria persone che vantavano anni di esperienza, nella stessa azienda; nello stesso reparto. *“Abbiamo OSS che, fra cooperative e somministrazione avevano fatto 15 anni di precariato; 8 con la cooperativa e 7 con l'agenzia. Senza soluzione di continuità. Senza che ciò nel concorso abbia esercitato alcun peso, al momento delle assunzioni. Mentre è passato chi magari stava lì da appena due mesi. Una scelta che, in questi casi, viene fatta dall'ospedale; non dalla Regione. Ma in un contesto che oggi lascia mani libere ai primi e deresponsabilizza la seconda. Questo è uno scandalo, poiché attesta come in questo Paese, nella sanità pubblica, si possa lavorare da precari per 15 anni. In Lombardia, nella ricca Brianza. Non in una azienda sanitaria commissariata e col bilancio in dissesto”* (L.C.).

Ciò si traduce in un disagio e uno scontento che accomuna la percezione che di sé e del proprio lavoro hanno i diretti interessati. Stanno certamente meglio di altre tipologie di atipici, proliferati nella fluviale legislazione di questi ultimi 25 anni. E ne sono consapevoli. Ma, ad un passo, dal traguardo di un vero contratto a tempo indeterminato, avvertono una deprivazione relativa – non solo nei riguardi dei colleghi “aziendali”, ovvero dipendenti diretti (“siamo lavoratori di serie B”), anche di quelli a tempo determinato.

Nel sindacato degli atipici permane un certo disincanto riguardo alle possibilità reali di conseguire una piena e completa stabilizzazione degli attuali somministrati. Anche quando ciò è esattamente quello che viene rivendicato ai tavoli negoziali. Si conosce infatti già l'obiezione delle Regioni – “la foglia di fico”, come la definisce un sindacalista – è cioè che un tempo determinato ha partecipato alla selezione concorsuale, e dunque può essere stabilizzato. Il somministrato che non ha partecipato a quella selezione – pur a dispetto dell'esperienza maturata – non può, per quel solo fatto, essere stabilizzato. E' quanto effettivamente accaduto sia a Monza che a Vimercate, dopo il 2014, con la stabilizzazione di numerosi tempi determinati, assunti dagli ospedali con concorsi a tempo determinato. Oppure prendendo idonei da graduatorie di concorsi esperiti da altre ASST. Il concorso è condizione imprescindibile per ogni prospettiva di stabilizzazione. Cosicché i somministrati partecipano a tutti i concorsi che vengono indetti nella Regione, e non di rado – assunti – si trovano a dovere prestare servizio in una provincia diversa da quella in cui risiedono. Oppure tornano a casa dopo aver girato, da precari, mezza Regione.

Il sindacato della Funzione Pubblica, che rappresenta i dipendenti “standard”, condivide questa battaglia, che iscrive in quella più generale di un sostanziale potenziamento delle risorse – economiche e umane – da destinare alla sanità pubblica. Nei mesi più duri della pandemia, nel 2020, la segretaria generale Fp-Cgil Monza e Brianza, Tania Goldonetto, dichiarava alla stampa locale: “Le lavoratrici e i lavoratori della sanità sono stanchi, sono allo stremo delle forze e si stanno ammalando, non solo a causa del Covid. Cari amministratori; dovete intervenire immediatamente e con estrema urgenza. Assumere personale negli ospedali doveva essere la priorità assoluta già da tempo”.

#### **6.4. Azione sindacale e relazioni industriali**

Le ASST di Monza e della Brianza hanno un livello di sindacalizzazione fra i lavoratori dipendenti standard piuttosto nella media nazionale, per questo settore. Ben diverso il discorso sul versante dei lavoratori che vi operano in somministrazione. Qui, come altrove, la disponibilità generale del personale ad intraprendere percorsi di impegno sindacale, attivo e visibile, sono notoriamente ridotti. Tanto è giustificato appare in loro infatti il timore di poterne subire le ripercussioni, sotto il profilo della prosecuzione degli incarichi presso le aziende utilizzatrici. Un problema che riguardo tutto il vasto mondo del lavoro flessibile e precario, e che non risparmia nemmeno quello che pure meno precario di tutti si configura.

Nelle due ASST che abbiamo indagato, col nostro studio di caso, risalta innanzitutto la provenienza nazionale degli iscritti e dei delegati. Fra quelli in somministrazione, il peso della presenza degli

stranieri è sostanziale; e non da oggi. E' infatti da qualche tempo che tutti i delegati Nidil presenti nelle due aziende sono in prevalenza, quando non anche in toto, degli stranieri. Tenzialmente donne. *“Forse gli italiani si sentono più sicuri, e per certi versi meno avvezzi ad impegnarsi sindacalmente, fiduciosi probabilmente in altre strategie individuali di riconoscimento dei loro interessi. Gli stranieri, invece, paiono credere di più nell'utilità di un coinvolgimento nell'azione sindacale”* (L.C.) Aggiunge una OSS straniera, iscritta: *“Pensiamo che se in azienda sanno che stai nel sindacato, se hai qualcuno dietro che ti segue, con competenza, sono più attenti a non abusare del loro potere. Fanno più attenzione al rispetto delle regole”*.

La membership sconta anche, oltre alla vulnerabilità contrattuale e personale degli atipici, il forte turn over che caratterizza e affligge l'utilizzo di questi lavoratori, non di rado per qualche mese soltanto, se non anche meno: *“Ci è capitato di incontrare infermieri con contratti di una giornata”* (L.C.). Già diverso, il discorso, fra quanti iniziano a vantare una certa continuità di rapporto. Un primo, forte innesto, si ebbe quando – nel 2014 – vi fu il passaggio di circa 200 dipendenti di cooperative alla somministrazione tramite agenzie. Il sindacato si batté e ottenne che venissero conservati tutti nel nuovo rapporto, secondo il principio di precedenza e dunque di anzianità maturata. Si iscrissero quasi tutti alle tre sigle confederali degli atipici. Poi però, per ragioni varie, quel nucleo si è disperso e assottigliato, senza che vi fosse un ricambio di analoghe proporzioni. Oggi gli iscritti al Nidil presso le due ASST sono 29, con un/a RSA negli ospedali di Monza, Vimercate, Desio.

Non è facile organizzare l'attività sindacale, presso le ASST, col personale somministrato. *“La difficoltà più grande che incontriamo, come sindacato, è quella di far crescere una coscienza sindacale fra chi è somministrato. Perché vivono continuamente sotto ricatto. La legge può dire quello che vuole; la loro condizione di precarietà e debolezza contrattuale è oggettiva, dovuta non solo al fatto che ormai, quasi esaurita la prima ondata del 2014 dove erano tutti somministrati a tempo indeterminato, sono quasi tutti con contratti che durano in media tre mesi, di volta in volta rinnovati; ma, soprattutto, al fatto che il somministrato, su richiesta dell'azienda sanitaria che lo utilizza, può essere ritirato dalla “missione” da un giorno all'altro. E di conseguenza è rarissimo che qualcuno accetti di esporsi in costanza di rapporto. Il lavoratore si attiva, eventualmente, solo dopo la fine del rapporto di lavoro con l'agenzia. “Come nel caso di una lavoratrice, già somministrata ad un ente pubblico della Brianza, che ha fatto causa, dopo essere stata lasciata a casa, impugnando con l'Ufficio vertenze della CdLT Monza e Brianza, in quanto fraudolenta, la successione per otto anni di contratti a tempo determinato per lavorare nello stesso Centro per Disabili, con gli stessi utenti! Vertenza che noi ora vorremmo proporre anche a chi ha subito un analogo trattamento. Ma siamo sicuri che non sarà semplice. Chi oggi sta a casa, spera di essere chiamato al più presto. Non è disposto ad impegnarsi in vertenze che potrebbero lederne la*

*credibilità presso agenzie e aziende utilizzatrici. Mi dicono: magari mi richiamano!” (L.C.) Difficile incontrarli pure nelle assemblee. “Per le lavoratrici e i lavoratori somministrati negli ospedali è impensabile organizzare un’assemblea durante il turno di lavoro. Bisogna provarci alla fine di ognuno. Ma siccome stanno in turni diversi, ne servono magari due distinte. La maggioranza sono donne con figli; non di rado sole. Per loro ogni minuto, finito il lavoro, è prezioso. Non è facile coinvolgerle”.*

In questi mesi le organizzazioni sindacali hanno avviato una campagna per la parità di trattamento nella Pubblica Amministrazione e per l’eliminazione della discriminazione per i lavoratori e le lavoratrici in somministrazione, ai fini dell’accesso alle procedure concorsuali riservate (previste dalla legge Madia); si tratta in concreto di poter far valere la professionalità e l’anzianità acquisita in anni di precariato presso la PA, anche considerando l’impegno profuso durante il periodo Covid-19.

Su questi temi i Sindacati Confederali chiederanno al Governo e alle Regioni di intervenire per assicurare uguali condizioni economiche e normative, e al Parlamento di modificare una legge sbagliata e discriminatoria.

Dal canto loro, i sindacati della Funzione Pubblica sono in prima linea nel battersi per un potenziamento stabile e strutturato degli organici. E in ciò, guardano certamente con attenzione ai somministrati, apprezzandone capacità e dedizione. Straordinario è poi stato il loro impegno nella campagna per l’ottenimento e il rispetto di tutte le misure per ridurre il più possibile il rischio di contagio, durante la fase più acuta della pandemia da Covid. Anche ai lavoratori somministrati, fra le altre cose, sono aperti i corsi di formazione tenuti dalla FP Cgil Monza e Brianza per preparare ai concorsi, in vista dei nuovi bandi per posti vacanti.

Tornando ai somministrati e al loro sindacato, l’ultima battaglia intrapresa, in Brianza come in tutta Italia, è quella relativa al rischio di vedere sfumare qualcosa come 100.000 posti di lavoro in somministrazione, a causa di una normativa dalle conseguenze non adeguatamente preventivate. Per effetto del cosiddetto “decreto agosto 2020” (convertito nella legge 126 nell’ottobre seguente) è stata introdotta una norma che, a seguito della sua interpretazione testuale, determina una durata massima di 24 mesi per i lavoratori somministrati assunti a tempo indeterminato dalle Agenzie per il lavoro, ma con missione a termine nelle aziende.

Tale norma, se non modificata, potrebbe comportare entro il prossimo 31 dicembre – spiegano i sindacati – la cessazione delle missioni di 100 mila lavoratrici e lavoratori, impedendo inoltre la continuità occupazionale anche per gli oltre 350 mila assunti con contratto di lavoro in somministrazione a tempo determinato”. Nidil Cgil, Felsa Cisl e Uiltemp nazionali evidenziano che “la previsione normativa smentisce anche le circolari del Ministero del lavoro precedenti che, correttamente, non prevedevano limiti temporali alla somministrazione a tempo indeterminato”.

La legge, da questa prospettiva, incentiva di fatto *“il turn over selvaggio su persone che da anni lavorano, non prevedendo in alcun modo obblighi di stabilizzazione da parte delle imprese e di continuità occupazionale”*. Per come essa è attualmente concepita, mette di fatto in discussione la continuità lavorativa di decine di migliaia di lavoratori a tempo indeterminato, inviati in missione nelle aziende a tempo determinato e che, con l’applicazione del limite dei 24 mesi, vedranno interrotti i loro contratti presso gli utilizzatori. In altre parole, si rischia di mandare a casa lavoratrici e lavoratori per mezzo di una norma ingiusta e discriminatoria che alimenterebbe anche un turn-over estremo che già caratterizza questo settore. I sindacati, infine, rimarcano come *“le ripetute iniziative effettuate, attraverso la presentazione di possibili emendamenti al testo di legge e richieste di interlocuzione ministeriale, sono rimaste finora inascoltate”*.

Per tutte queste ragioni, conclude il sindacalista: *“La somministrazione può essere considerata solo come il migliore fra i contratti precari esistenti, nel nostro Paese, ma rimane comunque un rapporto precario, anche nel cosiddetto staff leasing”*. Migliore solo perché tutti gli altri sono peggiori di questo. *“La somministrazione non è un problema risolto, non è una risposta soddisfacente alla precarietà. La somministrazione rimane un problema aperto; uno dei vari risvolti della precarietà. In una qualunque assemblea del nostro sindacato, questo è quello che ti sentirai dire dalle lavoratrici e dai lavoratori. Un sindacalista intanto difende quello che ha, anche se non gli piace affatto, e lotta per migliorarlo. Come sindacati difendiamo questo tipo di rapporti, solo per questa ragione: che, nel vasto Far West del lavoro precario, oltre la somministrazione, in Italia, c’è solo qualcosa di peggio”* (L.C.).

## **7. Il lavoro in somministrazione nei servizi pubblici: frammentazione e ricomposizione dei sistemi di rappresentanza. Osservazioni conclusive.**

*Daniele Di Nunzio<sup>75</sup>, Marcello Pedaci<sup>76</sup>*

Come emerge dalla ricerca, il lavoro in somministrazione ha registrato un aumento rilevante nell'ultimo decennio e, pur se meno di altre forme occupazionali atipiche, il suo utilizzo è in continua crescita anche nelle pubbliche amministrazioni italiane. Dalla sua introduzione questa tipologia occupazionale ha conosciuto un trend ascendente, interrottosi solo nel post-crisi finanziaria, evidenziando, negli ultimi anni, un incremento maggiore rispetto ad altri contratti "a scadenza". Se si considera il comparto pubblica amministrazione, è cresciuto anche durante la prima fase di *lockdown* dell'emergenza per la pandemia di Covid-19.

Nella pubblica amministrazione, la somministrazione di lavoro – insieme alle altre forme di esternalizzazione del lavoro – cresce a fronte di una continua riduzione dell'occupazione a tempo indeterminato. E i lavoratori interinali costituiscono ormai un segmento fondamentale per assicurare la fornitura (spesso ordinaria) di servizi pubblici, con una maggiore concentrazione nei settori della sanità e delle funzioni locali.

I risultati dell'indagine quantitativa mostrano, tra l'altro, una maggiore continuità del lavoro in somministrazione nei 12 mesi rispetto al passato e, considerando la complessità del lavoro in somministrazione in ambito pubblico e privato, evidenziano un incremento del salario effettivo medio lordo annuale (8,8 mila euro nel 2019), anche se comunque rimane a livelli notevolmente inferiori alla media annuale nazionale, soprattutto per la durata discontinua e a termine delle prestazioni. Inoltre, permangono importanti differenze in base al genere, a svantaggio delle donne, e alla fascia di età del lavoratore, con retribuzioni inferiori per i più giovani.

Come evidenziato dall'analisi della normativa, tali dinamiche si sviluppano in un contesto in cui la somministrazione di lavoro – con riferimento al settore pubblico – non è ancora regolata in maniera organica; in cui – come per altri contratti "flessibili" – il legislatore prevede una generale assimilazione alle regole privatistiche, pur mantenendo il riferimento alle norme speciali e ai principi fondamentali sull'azione amministrativa. Ciò genera alcune difficoltà e ambiguità, che hanno ricadute sulle modalità organizzative e sulle condizioni di

---

<sup>75</sup> Daniele Di Nunzio, Responsabile Area Ricerca, Fondazione Di Vittorio

<sup>76</sup> Marcello Pedaci, Professore associato, Università degli studi di Teramo, Facoltà di Scienze della comunicazione.

lavoro, per esempio in tema di durata massima del rapporto di lavoro; tema sul quale si osservano interpretazioni diverse e non sempre corrette. Inoltre, ne derivano una serie di ostacoli per il perseguimento di quanto previsto dalla legge in merito alla parità di trattamento, che interessa anche gli aspetti retributivi.

Gli enti pubblici nei quali sono stati condotti gli studi caso si caratterizzano per un uso “cronico”, ossia ormai ordinario e continuativo, della somministrazione di lavoro; ma anche per un elevato turnover, con (al momento) nessuna possibilità di percorsi di stabilizzazione per i lavoratori coinvolti. Gli studi di caso mostrano che l’utilizzo del lavoro in somministrazione può assumere un carattere ordinario e strutturale anche per servizi qualificati e di assistenza al cittadino, come per gli assistenti sociali del Comune di Torino o gli operatori sanitari nella Provincia di Monza e Brianza.

A livello generale, il (crescente) e continuativo uso di lavoro in somministrazione è la risposta degli enti ai deficit di forza-lavoro, a una dotazione sotto-dimensionata rispetto alle necessità, in un contesto di crescenti vincoli di budget, che si traducono innanzitutto in limiti a nuove assunzioni. Come evidenziato ormai da numerosi studi, questi vincoli, che da anni segnano le dinamiche del settore pubblico, derivano soprattutto da scelte politiche a livello nazionale, fortemente ispirate al programma del *New Public Management* (Bordogna 2016; 2017). E dopo la crisi finanziaria si sono intensificati (Pavolini et al. 2015; Pedaci, Betti e Di Federico. 2020). Va però osservato che questi fattori (esogeni) si intersecano – come emerge dagli studi di caso – con l’affermarsi di un modello di ente pubblico “snello”, flessibile, elastico in relazione alle scarse risorse economiche a disposizione e alla domanda degli utenti.

Nonostante questo utilizzo strutturale del lavoro in somministrazione nei servizi pubblici, i lavoratori vivono una condizione di forte precarietà, dovuta al limite della durata massima del contratto di 36 mesi e all’assenza di percorsi di stabilizzazione, aggravata dalla penalizzazione del mancato riconoscimento della propria esperienza maturata presso gli enti pubblici.

Il limite massimo di durata del contratto individuale di lavoro in somministrazione a tempo determinato genera elevata insicurezza occupazionale, insoddisfazione e frustrazione. Nel caso di Torino c’è una interpretazione più rigida della durata massima di 36 mesi, mentre nel caso di Monza e Brianza ci sono state delle proroghe, anche in questa fase recente, giustificate dall’emergenza determinata dall’epidemia di Covid-19.

Inoltre, come anticipato, la condizione di precarietà è alimentata dalle scarse possibilità di stabilizzazione e dalla mancata valorizzazione dell’esperienza di lavoro in somministrazione nel caso di concorsi pubblici. Difatti, i lavoratori in somministrazione che hanno lavorato per

anni presso un servizio pubblico ad oggi non vedono riconosciuta questa esperienza nel caso ci siano di procedure di assunzione presso lo stesso ente. Proprio per questo, nel caso di Monza e Brianza, l'azione delle parti sociali per garantire una maggiore continuità occupazionale si è concentrata nel garantire percorsi di stabilizzazione all'interno del sistema delle agenzie di lavoro, favorendo con degli accordi il passaggio del personale nei cambi di appalto.

Le esternalizzazioni generano dunque una precarietà della condizione occupazionale, che si manifesta nella paura di perdita del posto di lavoro e nell'alto turnover. I fenomeni evidenziati hanno conseguenze negative anche per i lavoratori "standard" dell'ente pubblico (aumento dei carichi di lavoro nei momenti di "ricambio" dei lavoratori interinali) e sulla qualità del servizio pubblico; un fatto di particolare importanza visto che i destinatari sono soggetti in difficoltà: utenti dei servizi assistenziali e dei servizi sanitari. La precarietà dei lavoratori mette, in altri termini, in crisi il sistema complessivo di servizio pubblico, abbassandone la qualità a causa della discontinuità nelle relazioni tra il personale in somministrazione e gli utenti, persone spesso in condizione di vulnerabilità sociale.

Per quanto riguarda le condizioni di lavoro, l'analisi degli studi di caso mostra che i lavoratori in somministrazione presentano da un lato un'equiparazione rispetto alle stesse mansioni svolte dai dipendenti pubblici (come previsto dalla legge e dalla contrattazione tra le parti sociali), dall'altro emergono alcuni elementi di forte disuguaglianza, in parte legate alle specificità proprie di questa tipologia contrattuale.

Nello specifico, gli studi di caso hanno evidenziato alcune disuguaglianze di retribuzione, non tanto relative alla paga base (conforme a quanto previsto da leggi e accordi), ma dovute soprattutto all'esclusione dal sistema di premi di risultato. A questo si aggiunge l'esclusione dei lavoratori in somministrazione dai meccanismi di progressione nelle qualifiche e dai passaggi di anzianità che sono propri dei contratti del pubblico impiego.

In termini di organizzazione del lavoro, per i turni e i carichi sembrano non esserci grandi differenze e non emerge una penalizzazione dei lavoratori in somministrazione rispetto ai dipendenti pubblici. Eventuali disuguaglianze (su tali aspetti) sono spesso dovute a una maggiore disponibilità dei lavoratori in somministrazione ad accettare condizioni più pesanti di lavoro (per la paura di non vedere riconfermato il proprio posto, come in alcune esperienze evidenziate nel caso di Monza e Brianza) piuttosto che all'azione esplicita dei dirigenti pubblici. Allo stesso modo, rispetto alla tutela della salute psico-fisica, emergono delle criticità dovute alla minore propensione dei lavoratori in somministrazione a mettersi in malattia, per la paura di vedere perse delle giornate di lavoro e per mantenere elevata la valutazione della propria prestazione.

Approfondendo le disuguaglianze relative alla tutela della salute, emergono poi delle criticità dovute alla frammentazione dei sistemi di prevenzione di livello aziendale, articolati tra l'ente pubblico e l'agenzia di lavoro. Inoltre, la discontinuità dei percorsi occupazionali crea delle difficoltà per il riconoscimento dei danni per la salute psico-fisica e delle malattie professionali per questi lavoratori che sono esposti a situazioni di lavoro difficili e usuranti, proprie dei servizi pubblici socio-sanitari.

Ulteriori disuguaglianze riguardano la formazione interna (di tipo aggiuntivo, oltre gli obblighi di legge), sia di tipo professionale che sui temi specifici della salute e sicurezza, e l'utilizzo di alcuni strumenti di lavoro (come le automobili di servizio nel caso di Torino, con un peggioramento della qualità del lavoro).

Infine, va considerata l'alta incidenza di lavoratori stranieri, in particolare nel caso degli operatori socio-sanitari di Monza e Brianza. Le problematiche proprie del lavoro in somministrazione sono aggravate per i migranti, esposti a una maggiore vulnerabilità legata alla paura di perdere il posto di lavoro.

Gli attori sociali sono fortemente impegnati nel contrastare le criticità che abbiamo evidenziato, attraverso la stipula di accordi, la mobilitazione di diverse risorse, la ricerca di un approccio inclusivo, la realizzazione di vari tipi di iniziative, spesso innovative, in un contesto di elevata frammentazione del lavoro, di isolamento dei lavoratori e di elevata "ricattabilità".

La contrattazione nazionale tra le parti sociali è impegnata da tempo a garantire i diritti dei lavoratori in somministrazione e favorire la parità di trattamento con i dipendenti pubblici, in particolare riguardo le qualifiche, l'organizzazione del lavoro e le retribuzioni base.

Oltre la negoziazione nazionale, le organizzazioni sindacali cercano di contrastare la precarietà occupazionale dei lavoratori in somministrazione attraverso diverse strategie e proposte: contrastando l'interpretazione ristrettiva della durata massima dei contratti individuali, favorendo la stipula di proroghe a livello locale; garantendo la continuità dei percorsi professionali nei cambi di appalto, come nel caso di Monza e Brianza; lottando a livello locale e nazionale per la stabilizzazione dei lavoratori in somministrazione, affinché siano aperti dei concorsi per aumentare l'organico, riconoscendo la loro esperienza pregressa nell'ente pubblico. Nel caso di Monza e Brianza, la FP Cgil territoriale organizza dei corsi di formazione aperti anche ai lavoratori in somministrazione, per la preparazione ai concorsi pubblici.

Il sistema della rappresentanza del lavoro e, più in generale, delle relazioni industriali nell'ente pubblico resta però molto frammentato, nonostante gli sforzi delle rappresentanze sindacali del lavoro in somministrazione. E (anche per questo) mancano percorsi istituzionali

di confronto in grado di coinvolgere in maniera formale tutte le parti sociali, ricomponendo un sistema negoziale plurale.

Il sistema di relazioni industriali per quanto riguarda il lavoro in somministrazione nel settore pubblico si confronta con una difficoltà strutturale, quella di coinvolgere in maniera formalizzata e unitaria una pluralità di attori: i dirigenti della pubblica amministrazione e quelli dell'agenzia di lavoro, le rappresentanze sindacali del settore pubblico e quelle del lavoro in somministrazione.

Le rappresentanze sindacali del lavoro in somministrazione cercano di superare questa frammentazione e di promuovere una ricomposizione del sistema di relazioni industriali con un approccio inclusivo. Nel caso di Torino, pur avendo ottenuto una possibilità di confronto con l'utilizzatore pubblico, attraverso un tavolo tecnico, il sistema di relazioni industriali rimane però ancora segmentato e mancano percorsi istituzionali di confronto in grado di coinvolgere in maniera formale tutte le parti sociali. Il caso di Monza e Brianza mostra come durante la pandemia di Covid-19, sebbene i comitati anti-contagio abbiano supportato la creazione di sistemi di prevenzione inclusivi del lavoro in somministrazione, il riconoscimento economico del loro impegno durante l'emergenza sia venuto a mancare, con l'esclusione dal sistema dei bonus premiali.

In questo contesto, appare rilevante la necessità di favorire dei percorsi di inclusione dei lavoratori in somministrazione in processi negoziali inter-categoriali, capaci di ricomporre una rappresentanza degli interessi che coinvolge sia gli enti pubblici che le agenzie di lavoro.

Va però osservato che non è facile per le organizzazioni sindacali rafforzare la propria presenza in questi contesti. Il percorso di sindacalizzazione è molto complesso, per le difficoltà dovute alla frammentazione, al ricatto occupazionale, all'individualizzazione dei percorsi professionali, alla discontinuità del lavoro, che caratterizzano la condizione precaria dei lavoratori in somministrazione (Burroni e Pedaci, 2014).

L'azione sindacale oscilla tra la creazione di azioni collettive e il supporto alla tutela individuale, con alcuni tentativi di costruire azioni unitarie con i dipendenti del pubblico impiego, che però restano sporadiche e sempre caratterizzate dalla difficoltà di coinvolgere tutte le sigle sindacali confederali.

Il sindacato dei lavoratori in somministrazione cerca di costruire dunque una interlocuzione sia con i dirigenti pubblici che con le agenzie di lavoro, di rafforzare i rapporti con la rappresentanza sindacale dei dipendenti pubblici, di sindacalizzare i lavoratori in somministrazione, di portare avanti azioni collettive e supportare percorsi di tutela individuale,

operando con un sistema di reti adattive (Di Nunzio 2018) dell'azione sindacale che però ad oggi è costituito ancora da legami deboli.

Con questa ricerca abbiamo cercato di delineare le caratteristiche principali del lavoro in somministrazione negli enti pubblici e siamo consapevoli delle criticità dovute all'estrema differenziazione dei servizi, dei contesti e delle professioni, che la nostra analisi restituisce in maniera parziale. L'utilizzo crescente del lavoro in somministrazione, in relazione all'evoluzione costante dei modelli organizzativi nei settori pubblici - orientati verso una crescente flessibilità - necessita di ulteriori approfondimenti, al fine di comprendere come contrastare la precarietà, favorire il miglioramento della qualità di servizi che sono essenziali per la vita sociale, rafforzare la tutela dei diritti fondamentali di tutti i lavoratori.

### **Riferimenti bibliografici**

Burroni L., Pedaci M., 2014, Collective bargaining, welfare provisions and temporary agency work in Italy, *Stato e Mercato*, n. 101, pp. 169-193.

Bordogna L., 2016, Italy. The uncertainties of endless reform: public service employment relations confronting financial sustainability constraints, in Bordogna L. e Bach S., a cura di, *Public service employment relations in Europe: transformation, modernization or inertia?*, London, Routledge, pp. 84-111.

Bordogna L., 2017, Il lavoro pubblico in Europa dopo la crisi: una analisi comparata, in Dell'Aringa C. e Della Rocca G., a cura di, *Lavoro pubblico fuori dal tunnel? Retribuzioni, produttività, organizzazione*, Bologna, Il Mulino, pp. 39-62.

Di Nunzio D., 2018, "L'azione sindacale nell'organizzazione flessibile e digitale del lavoro", *Economia e Società Regionale*, n. 2, 2018, pp. 77-92.

Pavolini E., Leon M., Guillén A.M., Ascoli U., 2015, From Austerity to Permanent Strain? The EU and welfare state reform in Italy and Spain, *Comparative European politics*, n. 1, pp. 56-76.

Pedaci M., Betti M., Di Federico R., 2020, Employment and industrial relations under downward pressures in the Italian public sector, in Keune M., Ramos Martín N.E. e Mailand M., a cura di, *Working under pressure. Employment, job quality and labour relations in Europe's public sector since the crisis*, Brussels, ETUI, pp. 183-216.

## Gli autori

**Costantino Cordella** ha conseguito l'abilitazione scientifica nazionale quale Professore di II fascia in Diritto del lavoro nel novembre 2020. Ha pubblicato numerosi saggi e contributi in riviste scientifiche e opere collettanee su argomenti concernenti il lavoro flessibile. E' stato componente di gruppi di ricerca a livello nazionale e internazionale.

**Daniele Di Nunzio** è Responsabile dell'Area Ricerca della Fondazione Di Vittorio. Ha coordinato progetti di ricerca nazionali ed europei sulle condizioni di lavoro e sul ruolo delle organizzazioni sindacali, pubblicando, tra gli altri, per *Eurofound-European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions*, *ETUI-European Trade Union Institute*. Membro della redazione della rivista *Quaderni di Rassegna Sindacale*.

**Giuliano Ferrucci** è ricercatore statistico presso la Fondazione Di Vittorio. Esperto di analisi quantitativa, si occupa di mercato del lavoro e partecipa alle indagini promosse dagli altri osservatori della Fondazione Di Vittorio ("Energia, sviluppo e innovazione", "Istruzione, formazione e politiche attive del lavoro", "Processi e politiche delle migrazioni", "Salute e sicurezza nel lavoro", "Welfare e diritti di cittadinanza"), curandone in particolare la parte metodologica.

**Nicolò Giangrande**, economista e ricercatore della Fondazione Di Vittorio. È dottore di ricerca europeo in Economia Politica presso l'Università del Salento (Italia), con visiting all'Università di Cambridge (Regno Unito). È autore di vari articoli su volumi e riviste e ha partecipato come relatore a diverse conferenze nazionali ed internazionali. Si occupa principalmente di macroeconomia, politica economica, mercato del lavoro e salari.

**Salvo Leonardi** è ricercatore in relazioni industriali presso la Fondazione Di Vittorio. E' dottore di ricerca in Diritto dell'economia presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma, "La Sapienza". E' autore di numerosi saggi su riviste e volumi su temi sindacali e lavoristici. Da anni è membro di numerosi network internazionali di ricerca, coordinando egli stesso alcuni progetti europei, in materia di contrattazione collettiva, sistemi partecipativi, dialogo sociale. Fa parte della redazione della rivista *Quaderni di Rassegna Sindacale*, e docente nei corsi di formazione sindacale e relatore in svariate conferenze nazionali e internazionali.

**Marcello Pedaci** è Professore Associato di Sociologia dei processi economici e del lavoro presso l'Università di Teramo. E' membro della redazione della rivista *Sociologia del lavoro* e della rivista *Quaderni di rassegna sindacale*. E' membro del collegio dei docenti del dottorato in Economic and social sciences presso l'Università di Teramo.

**Lorenzo Zoppoli** è Professore ordinario di Diritto del lavoro presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Napoli Federico II. E' Direttore della rivista *Diritti, Lavori, Mercati* e condirettore della *Rivista Giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, entrambe riviste di classe A. Fa parte del gruppo di studio formato dal Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali on. Andrea Orlando per la riforma del lavoro agile.