

medesima disciplina in chiave internazionale e comparata, e da una prospettiva di riconsiderazione sistematica della materia, M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Giappichelli, Torino, 1999. Con riferimento alla disciplina attuale della somministrazione di lavoro cfr. P. ICHINO, *Somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco*, in AA.VV., *Il nuovo mercato del lavoro*, Zanichelli, Bologna, 2004, 257, e M. TIRABOSCHI, *Somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *La riforma Biagi del mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2004, 205-229, e da una prospettiva critica della nuova regolamentazione, P. CHIECO, *Somministrazione, comando, appalto. Le nuove forme di prestazione di lavoro a favore del terzo*, in P. CURZIO (a cura di), *Lavoro e diritti*, Cacucci, Bari, 2004, 91-164. Per un ulteriore approfondimento dei singoli profili di regolamentazione cfr., altresì, i contributi raccolti in *DRI*, 2004, n. 2, ed in particolare V. SPEZIALE, *Il contratto commerciale di somministrazione di lavoro*, e L. ZAPPALÀ, *Verso un nuovo assetto dei rapporti interpositori. Prime riflessioni sulla « tipizzazione » del contratto di somministrazione*. Con riferimento all'inquadramento della somministrazione irregolare, per una ricostruzione diversa da quella accolta dalla circolare ministeriale in commento, M.T. CARINCI, *La somministrazione di lavoro altrui*, in M.T. CARINCI, C. CESTER (a cura di), *Somministrazione, comando, appalto, trasferimento d'azienda*, Ipsoa, Milano, 2004, 156-170; F. BASENGHI, *Somministrazione irregolare e somministrazione fraudolenta*, in L. GALANTINO (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004, 303-310, e F. SCARPELLI, *Somministrazione irregolare*, in E. GRAGNOLI, A. PERULLI (a cura di), *La riforma del mercato del lavoro e i nuovi modelli contrattuali*, Cedam, Padova, 2004, 409 ss., ma *contra*, dalla medesima prospettiva di interpretazione accolta in circolare, cfr. M. BIAGI, M. TIRABOSCHI, *Istituzioni di diritto del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2003, § 118, e, da una impostazione ricostruttiva parzialmente diversa, P. ICHINO, *Somministrazione di lavoro, appalto di servizi, distacco*, cit.

## 12. Somministrazione (segue)


### Somministrazione di lavoro: accordo sui fondi per la formazione e l'integrazione del reddito

*Sommario:* **12.8.** Somministrazione e flessibilità. – **12.9.** Il fondo bilaterale della somministrazione. – **12.10.** Gli accordi del 2 febbraio 2005.


**12.8.** L'esperienza del lavoro temporaneo in Italia ha costituito un esempio di buona flessibilità. A dispetto dello scetticismo che, per lungo tempo, ha ritardato l'introduzione della fattispecie del lavoro intermittente tramite agenzia nel nostro ordinamento, si è infatti evidenziato come esso si sia presto tradotto in un modello virtuoso di flessibilità « normata »: un modo di lavorare certamente atipico, ma che ha permesso a moltissime persone di accedere rapidamente a una occupazione stabile e di qualità (cfr. i contributi raccolti in M. BIAGI (a cura di),  *Mercati e rapporti di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1997, e ivi, in particolare, per il concetto di flessibilità normata, il saggio di T. TREU,  *Politiche del lavoro e strumenti di promozione dell'occupazione: il caso italiano in una prospettiva europea*; per un confronto fra flessibilità c.d. buona e flessibilità c.d. cattiva, con riferimento rispettivamente al lavoro interinale e al lavoro a progetto, cfr. l'analisi condotta da A. ACCORNERO,  *Nuovi lavori e rappresentanza*, in  *DRI*, 2005, n. 1, § 1).

**12.9.** Proprio da questa prospettiva si segnala come per il decollo del lavoro interinale sia stata decisiva la realizzazione di un fondo bilaterale, finanziato con un contributo del 4% della retribuzione corrisposta ai lavoratori in somministrazione, che ha consentito

di attivare importanti misure di orientamento, formazione e riqualificazione professionale (per una analisi della esperienza sin qui sviluppata sul fondo bilaterale della somministrazione cfr. G. BOCCHIERI, *Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito*, in P. OLIVELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il diritto del mercato del lavoro dopo la riforma Biagi*, Giuffrè, Milano, 2005, 607 ss.). Una esperienza che si è rivelata vantaggiosa non solo per i lavoratori, ma anche per le aziende che hanno potuto avvalersi di personale temporaneo mediamente più competente e qualificato di quello altrimenti direttamente reperibile sul mercato del lavoro. Esito questo che trova riscontro nel fatto che al termine di ogni missione, circa un terzo dei lavoratori flessibili è stato poi assunto dall'impresa utilizzatrice.


Secondo una recente ricerca condotta per conto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali emerge inequivocabilmente che « un lavoratore avviato ad una missione di lavoro interinale può ragionevolmente attendersi che la sua probabilità di conseguire una occupazione permanente circa un anno e mezzo dopo la missione stessa raddoppi, rispetto al caso di non avviamento, passando approssimativamente dal 14 per cento al 28 per cento ». Non solo. Ma « a circa il 51 per cento dei lavoratori interinali viene prospettata la possibilità di essere assunti direttamente dall'impresa utilizzatrice al termine della missione. Per il 32 per cento di tali soggetti, questa prospettiva diventa realtà. Tuttavia, anche il 20 per cento di coloro ai quali nessuna assunzione è stata prospettata risulta poi assunto dall'impresa utilizzatrice » (cfr. A. ICHINO, F. MEALLI, T. NANNICINI, *Il lavoro interinale in Italia – Trappola del precariato o trampolino verso un impiego stabile?*, Ed. Plus, Università di Pisa, 2003, qui 57-59, ora  in [www.csm-b.unimo.it](http://www.csm-b.unimo.it), indice A-Z, voce *Somministrazione*). Tanto più che nel mutato contesto regolatorio scaturito dalla riforma Biagi il vecchio interinale diviene uno dei canali privilegiati attraverso cui assecondare la specializzazione produttiva e l'organizzazione del lavoro in *outsourcing* propria della nuova economia.

La somministrazione non è infatti né un mero equivalente del contratto a termine né una sorta di prova lunga. Si tratta piuttosto di una ipotesi di specializzazione organizzativa e gestionale, che opera sì sul versante della flessibilità occupazionale ma anche, se non soprattutto, su quello della modernizzazione dell'apparato produttivo mediante modelli di integrazione contrattuale tra imprese coordinati da operatori polifunzionali e altamente qualificati, quali sono appunto le nuove agenzie del lavoro (cfr. M. TIRABOSCHI, *Esternalizzazioni del lavoro e valorizzazione del capitale umano: due modelli inconciliabili?*, in *q. Fascicolo*). Operatori esperti in risorse umane e per i quali è decisivo, nella tanto auspicata prospettiva di innalzamento della dotazione di capitale umano del nostro Paese, avvalersi di un apposito fondo per la formazione.

Un fondo che, per raggiungere pienamente i suoi obiettivi, deve però poter garantire anche la continuità delle occasioni di impiego, nonché concorrere alla emersione del lavoro non regolare anche attraverso iniziative di contrasto agli appalti illeciti e a tutte le forme improprie di esternalizzazione. È pertanto positivo che le parti sociali, con le intese raggiunte il 2 febbraio 2005 ( in *Boll. Adapt*, 2005, n. 4), abbiano inteso confermarne la operatività della nuova disciplina.


**12.10.** Con gli accordi sindacali del 2 febbraio 2005 si completa dunque, molto opportunamente, il quadro regolatorio della somministrazione di lavoro per la parte relativa al nuovo sistema di tutele relative al mercato (e non più solo, secondo la classica configurazione, al rapporto di lavoro).

Dopo più di un anno dalla entrata in vigore della riforma Biagi, pienamente operative sia le nuove autorizzazioni che l'albo informatico delle Agenzie per il lavoro, le parti sociali hanno infine dato attuazione all'art. 12 dello stesso d.lgs. n. 276/2003. Nell'iter che ha portato al raggiungimento dell'accordo non si può peraltro trascurare la forte

sollecitazione di parte ministeriale. La nota del 1° dicembre 2004 del Ministro del lavoro e delle politiche sociali (  in *Boll. Adapt*, 2004, n. 47) aveva infatti ribadito la necessità dell'adeguamento dello statuto di Forma.Temp. – il fondo per la formazione costituito in attuazione della l. n. 196/1997 fra le parti stipulanti il Ccnl delle agenzie di lavoro temporaneo – alla mutata disciplina ovvero la costituzione di un altro fondo per la gestione dei contributi dei lavoratori in somministrazione con contratto a tempo determinato ma anche dei lavoratori in somministrazione con contratto a tempo indeterminato. Si sottolineava in quella sede come i lavoratori a tempo indeterminato, infatti, sarebbero rimasti, in assenza di un accordo siffatto, sostanzialmente privi di tutela senza considerare l'urgenza che la contribuzione obbligatoria sulle retribuzioni di questa categoria di lavoratori fosse effettivamente messa a loro disposizione così come accade per i lavoratori a tempo determinato, senza soluzione di continuità alcuna e anche nella fase di passaggio dal lavoro temporaneo alla somministrazione di lavoro. Peraltro le parti sociali hanno dato effettiva attuazione all'art. 12 in esame attraverso due accordi in vero fra loro molto articolati.


Con un primo accordo unitario (sottoscritto fra tutte le organizzazioni sindacali dei lavoratori), le parti hanno innanzitutto concordato di dare attuazione all'art. 12, comma 1, d.lgs. n. 276/2003, e di imputare al Fondo denominato Forma.Temp. la competenza per lo svolgimento di tutte le attività previste dalla norma in questione.

A tal fine si è provveduto, contestualmente alla firma dell'accordo, ad effettuare le modifiche dello statuto e del regolamento necessarie per l'adeguamento alla nuova disciplina non solo e soprattutto dell'oggetto dell'attività di Forma.Temp. ma anche dei riferimenti normativi e della terminologia ora in uso.

Le parti firmatarie hanno anche concordato che gli interventi e le misure degli interventi formativi e di carattere previdenziale saranno attuate secondo gli accordi finora stipulati per la categoria dei lavoratori temporanei (accordo del 23 settembre 2002) così come deriva dall'applicazione dell'accordo del 27 ottobre 2003 in virtù del quale l'ambito di applicazione del Ccnl imprese fornitrici di lavoro temporaneo è stato esteso alla somministrazione a tempo determinato (  in *Boll. Adapt*, 2004, n. 1).

L'accordo in esame si segnala poi per aver esteso l'ambito di applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro per la categoria delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo ai lavoratori in somministrazione con contratto a tempo indeterminato. Resta peraltro escluso l'obbligo per le Agenzie di somministrazione di versare a Ebitemp (Ente Bilaterale istituito dall'art. 7 del Ccnl per la categoria delle imprese fornitrici di lavoro temporaneo del 23 settembre 2002) la quota dello 0,20% delle retribuzioni imponibili corrisposte ai lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato.

Con il medesimo accordo, poi, le parti stipulanti si danno reciprocamente atto che la attuazione delle misure previste a tutela dei lavoratori in somministrazione con contratto a tempo indeterminato avverrà mediante la promozione da parte di Ailt, Apla, Confiterim, Alai-Cisl e Cpo-Uil attraverso la costituzione di un apposito e distinto fondo, nell'ambito di un accordo quadro siglato solo da queste associazioni.

Questo accordo, senza la sottoscrizione quindi della Nidil-Cgil, è stato effettivamente siglato lo stesso 2 febbraio 2005 (  in *Boll. Adapt*, 2005, n. 4).

Tra le varie opzioni possibili (l'art. 12, comma 4, prevede il versamento dei contributi previsti ai commi 1 e 2 dello stesso art. 12, a un fondo bilaterale appositamente costituito, anche nell'ente bilaterale, di modo che le parti avrebbero potuto scegliere di far rimettere i fondi relativi ai lavoratori in somministrazione con contratto a tempo indeterminato o ad Ebitemp oppure allo stesso Forma.Temp., seppure nell'ambito di gestioni separate) la attuazione delle misure di tutela previste per i lavoratori in somministrazione con contratto a tempo indeterminato avviene attraverso la costitu-

zione di un apposito e distinto fondo, dotato di personalità giuridica ai sensi dell'art. 12 c.c. con procedimento per il riconoscimento rientrante nelle competenze del Ministro del lavoro e delle politiche sociali ai sensi dell'art. 2, comma 1, della l. 12 gennaio 1991, n. 13. Non solo. Le parti hanno anche già predisposto lo statuto del fondo e hanno specificato che lo stesso non ha scopo di lucro, opera in un quadro di relazioni sindacali coerenti con gli obiettivi di sviluppo e di qualificazione produttiva e occupazionale del settore nonché, nel contesto delle politiche stabilite nell'accordo quadro del 2 febbraio 2005, anche in regime di « accreditamento » con le Regioni. Oltre al contributo del 4% versato dalle Agenzie il fondo si avvale di eventuali finanziamenti pubblici e privati ovvero di eventuali proventi derivanti da iniziative sociali. Ad esclusione del Collegio dei Sindaci, gli organi del fondo sono paritetici tra le associazioni datoriali e le organizzazioni sindacali firmatarie dell'accordo. L'art. 12, comma 2, dispone che le risorse del fondo sono destinate a iniziative comuni finalizzate a garantire l'integrazione del reddito dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato in caso di fine lavori; a iniziative comuni finalizzate a verificare l'utilizzo della somministrazione di lavoro e la sua efficacia anche in termini di promozione della emersione del lavoro non regolare e di contrasto agli appalti illeciti; a iniziative per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati anche in regime di accreditamento con le Regioni ed, infine, alla promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale (cfr. G. BOCCHIERI, *Fondi per la formazione e l'integrazione del reddito*, cit., qui 612-613).

Già da questo regime di destinazione delle risorse, si comprende come il sistema della bilateralità sia incentivato e coinvolto nella definizione di un articolato e innovativo sistema di tutele dei lavoratori (sulle tutele dei lavoratori in somministrazione, sul mercato e nel rapporto di lavoro, per l'impostazione del problema, cfr. M. TIRABOSCHI, *Lavoro temporaneo e somministrazione di manodopera*, Giappichelli, Torino, 1999, qui 347-404, cui *adde*, ora, per una più ampia prospettiva di analisi delle prospettive di valorizzazione del capitale umano nell'ambito dei processi di esternalizzazione, M. TIRABOSCHI, *Esternalizzazioni del lavoro e valorizzazione del capitale umano: due modelli inconciliabili?*, cit.). Se, da un lato, vengono, infatti, confermate le finalità già assegnate alla formazione del lavoratore temporaneo e quelle della promozione dell'emersione del lavoro irregolare, dall'altra, sono state attribuite ora altre funzioni di tutela, in particolare, la garanzia della continuità del reddito del lavoratore in somministrazione a tempo indeterminato che viene così ad integrare le funzioni già specificatamente assolte dall'istituto dell'indennità di disponibilità (*supra* § 12.6.). Ed, invero, proprio a queste finalità le parti sociali hanno destinato la parte più cospicua della contribuzione prevista dal comma 2 dell'art. 12. Il 2,5% del contributo obbligatorio, al netto dei costi di gestione del fondo, è infatti destinato ad iniziative comuni finalizzate a garantire l'integrazione del reddito dei lavoratori assunti con contratto a tempo indeterminato in caso di fine lavori. La restante parte è così ripartita: 0,1% ad iniziative comuni finalizzate a verificare l'utilizzo della somministrazione di lavoro e la sua efficacia anche in termini di promozione della emersione del lavoro non regolare e di contrasto agli appalti illeciti; 0,1% ad iniziative per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati anche in regime di accreditamento con le Regioni; 1,3% alla promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale.

Per assicurare poi la tempestività e la continuità della tutela dei lavoratori l'accordo ha anche previsto che il regolamento del fondo avrebbe dovuto essere predisposto entro sessanta giorni dalla data di costituzione del fondo e con il vincolo della sostenibilità finanziaria complessiva del sistema.

In tema di iniziative finalizzate a verificare l'utilizzo della somministrazione di lavoro e la sua efficacia anche in termini di promozione della emersione del lavoro non regolare e di contrasto agli appalti illeciti, è stata, altresì, prevista la promozione di un rapporto annuale avente ad oggetto lo studio dell'utilizzo della somministrazione, oltre alla raccolta, allo studio e all'elaborazione di indici presuntivi in materia di interposizione illecita ed appalti genuini. Queste iniziative sono realizzate nell'ambito della promozione del monitoraggio e della valutazione delle politiche del lavoro nel settore della somministrazione. Nella predetta misura dello 0,1%, il fondo di cui al comma 2 dell'art. 12 è destinato anche a promuovere iniziative per l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro di lavoratori svantaggiati. A tal fine, entro sessanta giorni dalla costituzione del fondo, sarà predisposto un apposito regolamento che potrà prevedere che queste iniziative siano realizzate in regime di accreditamento con le Regioni in attuazione di quanto previsto dall'art. 7 del d.lgs. n. 276/2003 e secondo le relative norme regionali. Questa previsione dell'art. 12, comma 2, non esclude ma anzi conferma che le agenzie di lavoro possano destinare i propri fondi per l'inserimento di lavoratori svantaggiati nell'ambito di operatività delle misure previste dall'art. 13, al fine di predisporre piani individuali di inserimento o reinserimento nel mercato del lavoro (sulla disciplina di cui all'art. 13, v. *infra* § 12.12. e ss.).

Infine, in tema di iniziative per la promozione di percorsi di qualificazione e riqualificazione professionale dei lavoratori in somministrazione con contratto a tempo indeterminato, l'accordo prevede che tali iniziative siano promosse secondo le tipologie formative della formazione continua e della formazione professionale e con particolare riferimento alle esigenze di qualificazione o riqualificazione in caso di fine dei lavori connessi alla somministrazione.

*Gianni Bocchieri*  
*Direttore Affari legali*  
*Adecco*

*Michele Tiraboschi*  
*Professore straordinario di Diritto del lavoro*  
*Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia*

## 12. Somministrazione (segue)

### Lavoratori svantaggiati e somministrazione di lavoro. Prime attuazioni dell'art. 13, d.lgs. n. 276/2003

*Sommario:* **12.11.** Quadro normativo. – **12.12.** Le prime sperimentazioni a livello regionale. – **12.13.** La sentenza della C. Cost. n. 50 e le attuali prospettive di regolamentazione. – **12.14.** Riferimenti dottrinali.

**12.11.** L'art. 13 del d.lgs. n. 276/2003 introduce nell'ordinamento italiano (sulla scorta dell'esperienza tedesca delle agenzie di *personal service*) un sistema di misure specifiche volte a perseguire l'inserimento o il reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori svantaggiati attraverso politiche attive o di *workfare*. In particolare, le misure in esame si articolano su incentivi rivolti alle agenzie di somministrazione affinché « prendano in carico » lavoratori appartenenti ai gruppi svantaggiati secondo una prospettiva di responsabilizzare gli operatori privati autorizzati coerente con un modello di regolamentazione del mercato di lavoro improntato alla cooperazione-competizione fra operatori pubblici e privati.

Gli incentivi previsti dall'art. 13 sono due fra loro pacificamente cumulabili. Il primo, di