

## **Il ruolo delle Agenzie nella regolamentazione del mercato del lavoro\***

di *Roberta Bortone*

Parlare di Agenzie per il lavoro e di lavoro in somministrazione vuol dire affrontare temi che incrociano differenti istituti del diritto del lavoro, come emerge con chiarezza dall'evoluzione della normativa in materia.

Per questo credo sia opportuno ricordare in quale contesto complessivo si è inserito il c.d. pacchetto Treu, cioè la L. 196 del 1997, che ha introdotto per la prima volta in Italia il lavoro interinale e su quali basi di politica del diritto si è andato ad innestare, perché fino ad allora il nostro Paese era vissuto su alcuni presupposti ideologici ben precisi.

Il primo riguardava il collocamento, ritenuto compito dello Stato al quale spettava distribuire le occasioni di lavoro disponibili secondo il grado di bisogno dei lavoratori, quasi che le esigenze produttive dovessero adeguarsi a quei bisogni o, almeno, che quell'obiettivo potesse coniugarsi con le finalità delle imprese. Di conseguenza l'istituto del collocamento era disciplinato secondo strette logiche burocratiche ed incardinato nell'apparato ministeriale.

Inoltre, in una visione che si può definire fordista del mondo del lavoro, l'imprenditore che utilizzava il lavoratore doveva assumere integralmente la responsabilità giuridica ed economica del relativo rapporto contrattuale. Ciò al fine di evitare comportamenti elusivi o addirittura fraudolenti e per questo nel 1960 era stata emanata la L. n. 1369 che vietava l'appalto di mere prestazioni di lavoro.

A queste premesse va aggiunta la considerazione della rigidità che si era imposta nell'uso del contratto a termine a partire dal 1962 e che si era trasformata in una fortissima rigidità complessiva per effetto dei limiti posti al licenziamento con la L. 604 del 1966 (cui si aggiunge l'art. 18 della L. n. 300). Infatti, con la L. n. 230 del 1962 il contratto a tempo determinato poteva essere stipulato solo per ipotesi tassative e molto circoscritte, ma fino alla L. n. 604 il licenziamento era del tutto libero e perciò la flessibilità in uscita era totale. Cosicché, quando nel corso degli anni la disciplina dei licenziamenti ha ridotto di molto la flessibilità in uscita, si sono poco alla volta allentate le maglie della rigidità in entrata attraverso un alleggerimento delle regole per il ricorso alle assunzioni a termine.

Tutto il sistema di tutele e di regole cui ho appena accennato ha finito per mostrare la sua inefficienza di fronte alle trasformazioni che hanno investito l'intero mondo produttivo dei Paesi occidentali a partire dagli anni '70 e il primo istituto a risentirne è stato il collocamento, che ha subito progressive erosioni.

---

\* Relazione al Convegno *Riforma del lavoro e Agenzie: tra competitività e tutele* svoltosi a Roma il 1° marzo 2012.

Prima di tutto è stato travolto il principio della richiesta numerica e con gli anni è diventato prevalente l'uso della richiesta nominativa. Poi si è fatta spazio l'idea che il collocamento debba servire come reale canale di comunicazione tra domanda ed offerta di lavoro, trasformandosi in uno strumento in grado di accompagnare il lavoratore nella ricerca di occupazione e, allo stesso tempo, di fornire alle aziende lavoratori in possesso delle competenze professionali richieste.

Per fare ciò, si è immaginato un sistema decentrato di funzioni relative alle politiche attive del lavoro, che ha portato al decentramento amministrativo delle funzioni operato con il D. Lgs. n. 469 del 1997 (e nel 2001, alla riforma dell'art. 117 Cost. che ha attribuito alla competenza concorrente Stato-Regioni la regolamentazione del mercato del lavoro).

È in questo contesto normativo che va inserita l'introduzione anche in Italia del lavoro interinale già presente negli altri Paesi europei e che il "pacchetto Treu" ha circondato di una serie di limiti abbastanza stringenti.

La L. n. 196, infatti, ha regolato l'ingresso delle Agenzie nel mercato del lavoro italiano sottoponendole a limiti ed a controlli che ne assicurassero soprattutto la trasparenza e la solidità finanziaria. Allo stesso tempo ha disciplinato sia il contratto di lavoro che lega il lavoratore all'agenzia, sia il contratto commerciale che intercorre tra Agenzia e committente ed ha imposto limiti precisi al ricorso al lavoro interinale da parte delle imprese, soprattutto al fine di evitare che questa tipologia contrattuale si trasformasse in una forma di elusione dei principi a tutela dei lavoratori ed in particolar modo delle regole in tema di contratto a tempo determinato.

Nella sostanza, si è trattato di una prima breccia al monopolio pubblico del collocamento, giacché le Agenzie hanno cominciato a svolgere una funzione di mediazione tra aziende e lavoratori ed il lavoro interinale è diventato una sorta di "prova lunga" prima dell'assunzione definitiva del lavoratore alle dipendenze dell'impresa utilizzatrice. Infatti le Agenzie, a differenza della macchina burocratica pubblica, si sono dimostrate in grado di accertare le professionalità possedute dai lavoratori e di fornire una formazione adeguata e, se necessario, una riqualificazione professionale.

A distanza di pochi anni il percorso avviato con la L. n. 196 è stato portato a compimento dal D. Lgs. n. 276 del 2003 che ha soppresso definitivamente il monopolio pubblico del collocamento (peraltro già dichiarato illegittimo nel dicembre 1997 dalla Corte di giustizia europea) ed ha aperto espressamente ai privati la mediazione tra offerta e domanda di lavoro affidando un ruolo centrale alle Agenzie per il lavoro.

Per quanto riguarda la mediazione tra offerta e domanda di lavoro, nella visione complessiva del D. Lgs. n. 276 e delle altre norme (anche regionali) che disciplinano i servizi per l'impiego, questi ultimi dovrebbero rappresentare un sistema integrato, composto di soggetti pubblici e privati e coordinato dai servizi pubblici, in grado di porre in essere politiche attive del lavoro che migliorino

l'occupabilità dei lavoratori ed assicurino alle aziende la fornitura di manodopera in possesso delle professionalità richieste.

Come si sa, il D. Lgs. n. 276 ha "rinominato" il lavoro interinale con la nuova definizione di lavoro di somministrazione e ne ha dettato una nuova disciplina che - a differenza di quanto accadeva nella L. n. 196 - ha trascurato del tutto il profilo del rapporto di lavoro per concentrarsi sul contratto commerciale (di somministrazione, appunto) tra Agenzia ed impresa utilizzatrice.

D'altro canto il decreto ha confermato la visione originaria del lavoro interinale inteso come un'occasione ben tutelata di flessibilità in entrata, in quanto ha limitato l'utilizzazione della somministrazione a causali che ricordano quelle previste per l'uso del contratto di lavoro a termine.

Tuttavia, l'introduzione della somministrazione a tempo indeterminato (o *staff leasing*), anche se riferita ad attività circoscritte, è stata occasione di polemica politica proprio perché in contrasto con il principio di temporaneità di questa tipologia di lavoro. Tanto che nel 2007 l'istituto è stato abolito dal Governo di centro-sinistra e successivamente re-introdotta, nel 2009, dalla maggioranza di centro-destra che anzi ha aggiunto ulteriori ipotesi di somministrazione a tempo indeterminato a quelle previste nel 2003.

Al di là delle valutazioni politiche, quel che è certo è che lo *staff leasing* è poco appetibile da parte delle imprese, in quanto tende a sostituirsi alle esternalizzazioni operate attraverso l'appalto di segmenti del processo produttivo che risulta economicamente più conveniente della somministrazione, ma che crea molti problemi per quanto riguarda la tutela dei lavoratori.

In conclusione va ricordato che è stato appena approvato il D.Lgs. 2 marzo 2012, n. 24 di attuazione della direttiva 2008/104/CE sul lavoro interinale, con il quale si sono ribaditi i principi di non discriminazione già presenti nella normativa precedente e sono state introdotte alcune novità di rilievo.

Innanzitutto quest'ultimo intervento, almeno dal punto di vista della nomenclatura, ha rimesso di nuovo in evidenza - come accadeva nel c.d. pacchetto Treu - il rapporto di lavoro intercorrente tra lavoratore ed Agenzia che era stato trascurato nel 2003.

Inoltre ha cancellato le causali per il ricorso alla somministrazione a tempo determinato ed allo stesso tempo ha soppresso il rinvio ai massimali previsti dalla contrattazione collettiva per il ricorso all'istituto.

Queste ultime previsioni rappresentano un punto di discontinuità rispetto all'evoluzione della disciplina in questa materia e certamente non mancheranno di suscitare polemiche tra le parti sociali.