Fine di una tutela "eccezionale"? La riduzione del contributo per la formazione dei lavoratori somministrati a tempo determinato

di Lilli Casano

Nell'ambito degli interventi volti a riordinare il sistema degli ammortizzatori sociali, il *Disegno di legge recante disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita* prevede per il finanziamento delle misure un'aliquota aggiuntiva dell' 1,4% per i lavoratori non a tempo indeterminato. Con riferimento ai lavoratori in somministrazione a tempo determinato, il disegno di legge prevede che l'aliquota contributiva aggiuntiva dell'1,4% sia compensata da una riduzione di pari importo dell'aliquota del 4% di cui all'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo n. 276/2003.
All'art. 29, comma 14, del disegno di legge si afferma, sebbene già le prime interpretazioni del progetto di riforma non riportassero dubbi sul punto, che la riduzione riguarda esclusivamente l'aliquota contributiva di cui all'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo n. 276/2003 (che a partire dal primo gennaio 2013 sarà ridotta al 2,6%) e dunque solo i lavoratori somministrati a tempo determinato.
Prima di introdurre qualche riflessione sull'importanza e sulle possibili motivazioni di questa scelta, sembra opportuno ricordare le origini ed il significato del contributo del 4% per la formazione imposto dal Legislatore alle agenzie di somministrazione. In primo luogo, occorre specificare che il Legislatore impone alle agenzie (d'ora in avanti Apl) il versamento di un contributo pari al 4% delle retribuzioni imponibili ai fini previdenziali, tanto in riferimento ai lavoratori in somministrazione a tempo determinato, quanto in riferimento ai lavoratori in somministrazione a tempo indeterminato, da destinare al fondo bilaterale per la formazione dei lavoratori somministrati, FormaTemp.
In realtà, fino al gennaio 2011, i fondi per la formazione dei lavoratori somministrati erano due, FormaTemp (per i somministrati a tempo determinato) ed Ebiref (per i somministrati a tempo indeterminato): l'esigua entità delle risorse e del volume di attività di quest'ultimo, unite alla considerazione dell'opportunità di riunire in un unico sistema di tutele le due forme di somministrazione, hanno condotto alla fusione di Ebiref in FormaTemp. L'impiego delle risorse rimane, tuttavia, differenziato nei due diversi casi di somministrazione: le risorse versate dalle Apl confluiscono, cioè, in "conti" separati e sono utilizzate per interventi in parte differenti. Nel caso dei lavoratori in somministrazione a tempo determinato, tolte le spese di gestione del Fondo, le risorse sono utilizzate quasi esclusivamente per interventi formativi gestiti direttamente dalle agenzie, con una precisa redistribuzione delle risorse disponibili per la formazione tra differenti tipologie: formazione di base 10%; formazione professionale 84%; formazione *on the job* 6%.
Nel caso dei lavoratori somministrati a tempo indeterminato, invece, le risorse derivanti dal contributo del 4%, tolte le spese di gestione, sono così suddivise: il 2,5% è destinato al *fondo di solidarietà per il sostegno al reddito*; il 7,5% alle politiche attive; il 2,5% ad iniziative volte verificare l'utilizzo della

somministrazione anche come strumento di emersione del lavoro nero; il 2,5% ad iniziative per l'inserimento di soggetti svantaggiati; il restante 85% è destinato a formazione ed integrazione del reddito. È evidente la differenza nell'impianto e nelle finalità dei due canali di finanziamento: il primo esclusivamente finalizzato alla formazione, il secondo ad un modello diverso di tutela, che integra formazione e sostegno al reddito, destinando una quota, seppur esigua, delle risorse ad interventi di interesse generale.

Il Legislatore ha, quindi, immaginato differenti modelli di sostegno per i somministrati a tempo indeterminato e per i somministrati a tempo determinato: per questi ultimi la formazione è definita come forma di tutela particolarmente efficace, poiché funzionale all'adeguamento delle loro competenze alle richieste delle agenzie e delle imprese utilizzatrici e dunque a promuovere la continuità delle occasioni di impiego, da un lato; dall'altro, perché potenzialmente in grado di favorire la costruzione di percorsi lavorativi coerenti, attraverso la ricomposizione del *puzzle* delle esperienze lavorative, dunque anche di proteggere dal disordine lavorativo. La formazione dunque, non isolata, ma inserita in un sistema più ampio di tutele come il sostegno al reddito (fino ad ora nella forma dell'*una tantum*) ed il *mini welfare* offerto dall'ente bilaterale Ebitemp, viene definita, in sintonia con gli sviluppi della letteratura sui nuovi modelli di regolazione dei mercati del lavoro e con le indicazioni delle istituzioni europee, come un elemento cruciale di un nuovo sistema di protezione, che alla sicurezza del posto di lavoro e della continuità del reddito sostituisce la garanzia *dell'occupabilità*.

Proprio questa grande fiducia nel ruolo centrale che la formazione può giocare nel tutelare i lavoratori in somministrazione a tempo determinato è alla base dall'ingente quantità di risorse ad essa destinate dal Legislatore: l'obbligo contributivo del 4% per la formazione imposto alle Apl dal Legislatore è di molto superiore al contributo richiesto alle imprese di altri settori che aderiscono ai Fondi Interprofessionali per la formazione continua (lo 0,3% della retribuzione), ma è di gran lunga superiore anche rispetto a quello imposto o richiesto alle Apl negli altri paesi europei in cui sono stati creati sistemi di finanziamento della formazione simili.

L'intervento della Riforma, riducendo questo contributo al 2,6% per destinare l'1,4% della retribuzione imponibile al finanziamento del sistema di ammortizzatori sociali, porterebbe dunque alla "normalizzazione" di una tutela che potremmo definire eccezionale, senza dubbio unica nel panorama europeo. Dai primi commenti finora emersi, emerge una contrarietà diffusa rispetto ad un intervento che sembra regredire rispetto ai livelli di tutela finora raggiunti, della cui eccezionalità in effetti si è parlato in termini estremamente positivi negli anni passati, sottolineando il livello di avanzamento della disciplina italiana rispetto a quella di altri paesi.

La scelta può, tuttavia, essere interpretata in due modi: si può ipotizzare che la Riforma abbia semplicemente sottovalutato l'importanza della formazione per questi lavoratori, ritenendo non grave o legittimo deviare buona parte delle risorse per la formazione sul finanziamento degli ammortizzatori sociali; oppure si può pensare che la Riforma abbia volutamente ridimensionato le risorse per la formazione considerando non adeguato, o non sufficiente, il modello di protezione prima descritto, basato sulla garanzia dell'*occupabilità.*

Nel primo caso, come suggerito da alcuni interpreti, si dovrebbe ipotizzare una sottovalutazione dell'importanza della formazione da parte del Legislatore della Riforma, che avrebbe considerato questo spostamento di risorse "a costo zero": questa interpretazione sarebbe del resto sostenuta da alcuni precedenti, se si considera che il nostro Paese è tra i pochi, in Europa, che ha affrontato la crisi occupazionale degli ultimi anni trasferendo risorse dalla formazione agli ammortizzatori sociali.

Nel secondo caso, si dovrebbe pensare ad un intenzionale mutamento di paradigma, con cui il Legislatore della Riforma intende prendere le distanze dai nuovi modelli di regolazione cui abbiamo accennato, che tanta fiducia avevano riposto nella possibilità di creare nuove tutele per i lavoratori flessibili, incentrate soprattutto sull'incremento delle dotazioni individuali di capitale umano. Questo tipo di considerazione, tuttavia, avrebbe dovuto probabilmente riposare su una verifica del funzionamento del sistema di protezione creato per i lavoratori in somministrazione fin dalla legge n. 196/1997 e

dunque su una verifica dei risultati della formazione finanziata attraverso il canale FormaTemp, che come ampiamente argomentato in altre sedi, non è allo stato attuale possibile, considerata l'assenza di dati di monitoraggio e valutazione degli interventi formativi.
Sarà proprio questa scarsa attenzione ai risultati della formazione ad aver convinto il Legislatore ad attingere dalle casse dal Fondo senza troppe esitazioni?