Flessibilità e mercato del lavoro in provincia di Bergamo e nell'UE

Stefano Malandrini
Confindustria Bergamo

Il sistema industriale della provincia di Bergamo è contraddistinto da un sensibile gap negativo di competitività, rispetto ai valori medi riscontrabili in vari altri stati dell'UE. L'utilizzo dei principali istituti preposti, dagli ordinamenti legislativi e contrattuali nazionali, alla gestione dei tempi di lavoro attraverso la modulazione dei regimi collettivi di durata delle prestazioni, per adeguarli alle necessità aziendali, presenta tassi di diffusione maggiore in numerose altre aree europee. Le ragioni non sembrano riconducibili a carenze legislative od all'assenza di regolamentazioni contrattuali nazionali, ma - oltreché ad orientamenti giurisprudenziali sostanzialmente restrittivi - all'incapacità dei confronti sviluppati nelle singole aziende nel trovare le opportune mediazioni atte a valorizzare le facoltà dispositive attribuite alle parti sociali e le correlate tutele occupazionali già rinvenibili nel vigente quadro normativo. Al fine di accelerare il processo di adeguamento delle discipline di livello aziendale sarebbe forse opportuna, nel breve periodo per consentire una più rapida uscita dalla situazione diffusa di persistente crisi produttiva, una evoluzione legislativa emergenziale orientata a favorire l'articolazione flessibile dei contratti individuali di lavoro, rimettendo alla gestione individuale dei rapporti di lavoro una parte della disciplina dei tempi di lavoro.

(Nota redazionale)

Sommario: 1. La flessibilità del lavoro nell'UE ed in provincia di Bergamo; 2. I principali dati emersi dall'analisi; 3. Le esigenze espresse dal contesto locale; 4. I vincoli che penalizzano il sistema - prospettive.

1. La flessibilità del lavoro nell'UE ed in provincia di Bergamo

L'analisi riportata nei paragrafi seguenti intende illustrare, con sistematicità, il quadro normativo che contraddistingue, nei principali paesi dell'UE, il ricorso ad alcune delle principali forme di gestione flessibile dei tempi e delle quantità di lavoro, comparando i criteri legislativi che sovrintendono all'attivazione di istituti similari presenti nei vari ordinamenti e verificandone l'attuale livello di diffusione. Emerge, nell'ambito dell'UE, una situazione generale sia di maggiore praticabilità, in termini legali, sia di maggiore ricorso, in termini fattuali, agli istituti che favoriscono la c.d. flessibilità del lavoro, rispetto al contesto italiano, anche in riferimento ad un'area fortemente industrializzata, internazionalizzata e propensa all'innovazione organizzativa e gestionale quale risulta essere, da vari anni, la provincia di Bergamo[1]. Peraltro si tratta di una comparazione non impostabile con assoluta precisione, non solo a motivo delle differenze insite nelle regolamentazioni legislative adottate nei vari stati in relazione ai singoli istituti, ma anche in ragione della normativa giuslavoristica di carattere generale applicata negli stessi, che intervenendo su altri aspetti del rapporto di lavoro può indirettamente agevolare o penalizzare l'utilizzo di una o più formule di flessibilità. La declinazione delle direttive europee[2] che, in anni recenti, hanno indotto e progressivamente conformato l'evoluzione della normativa di diritto del lavoro, in particolare nelle parti attinenti:

1) le tipologie contrattuali non standard che consentono di supportare, per periodi di tempo determinato, le esigenze aziendali di incremento degli organici;

   nonché

2) le regolamentazioni che permettono una maggiore elasticità di estensione/contrazione degli orari;

hanno infatti originato discipline comunque piuttosto diversificate ed inserite in contesti giuslavoristici dissimili che ne condizionano l'efficacia. I risultati derivati dall'analisi realizzata pertanto non sono direttamente confrontabili con la situazione nazionale, al fine di individuare specifiche discrepanze tra i vari sistemi, ma permettono comunque di definire, con ragionevole approssimazione, linee di tendenza generali.

Complessivamente emerge un minore rilievo della flessibilità del lavoro nel contesto italiano, nonché

[1] *Cfr. per quanto attiene le dinamiche del mercato del lavoro il recente primo rapporto dell'Osservatorio sul territorio, elaborato dall'assessorato all'istruzione, formazione, lavoro e sicurezza lavoro della Provincia di Bergamo, dal quale emerge il forte dinamismo della provincia di Bergamo, confermato anche dai dati derivabili dalla "indagine di Federmeccanica sul lavoro nell'industria metalmeccanica nell'anno 2010" e dalla "indagine Confindustria sul mercato del lavoro nel 2010".*

[2] *Cfr. la Direttiva 1999/70/CE originante il D.Lgs. n.368 del 6 settembre 2001 sui contratti a termine, la direttiva 97/81 CE originante il D.Lgs. n.61 del 25 febbraio 2000, la direttiva n.93/104/CE sull'orario di lavoro, modificata dalla direttiva 2001/36/CE ed originante il D.Lgs. n.66 del 8 aprile 2003 etc.*

locale, rispetto alla situazione generale riscontrabile nell'UE.

2. I principali dati emersi dall'analisi

L'analisi comparata riportata nei successivi capitoli è condizionata dalla sussistenza, in Italia, di una regolamentazione dei licenziamenti individuali particolarmente rigida, che può indurre le imprese a ricorrere a rapporti temporanei ed a variazioni individuali o collettive delle ore di lavoro per aggirare la scarsa praticabilità della flessibilità in uscita. La disciplina sanzionatoria prevista dall'art.18 della Legge n.300 del 20 maggio 1970 per i licenziamenti illegittimi, contraddistinta dall'esigibilità, da parte del dipendente, della reintegrazione al lavoro all'esito positivo dell'impugnazione della risoluzione del rapporto, unitamente alla vaghezza della determinazione legale delle ipotesi di giusta causa e di giustificato motivo di licenziamento, determinano di fatto un rischio di contenzioso particolarmente alto in relazione alla maggior parte delle cessazioni disposte dal datore di lavoro. Ne può conseguire una maggiore propensione delle imprese italiane a ricorrere a tipologie contrattuali differenti dal contratto a tempo indeterminato rispetto alla media europea. L'impostazione del regime sanzionatorio italiano ha infatti poco riscontro negli altri ordinamenti dell'UE ([3]) - con la sola rilevante eccezione, tra i principali paesi, della regolamentazione tedesca rinvenibile nel KSchG e nel BGB - e può determinare pertanto uno sfasamento dei confronti internazionali sulla diffusione dei singoli istituti. Inoltre in molti ordinamenti di stati europei a basso costo del lavoro la tipizzazione legale delle situazioni che legittimano il licenziamento è dettagliata ed agevola la certezza dei provvedimenti ([4]), in altri i regimi processuali hanno tempistiche più efficaci, sicché il risarcimento correlato alla declaratoria di invalidità delle risoluzioni disposte dal datore di lavoro tende a ridursi. La combinazione di tali circostanze complessivamente determina la compressione, in Italia, rispetto alla media europea, della facoltà di procedere senza eccessivi aggravi operativi e gestionali, alla cessazione unilaterale dei rapporti di lavoro, nelle ipotesi consentite. Il disposto dell'art.32 della Legge n.183 del 4 novembre 2010, che ha introdotto il termine decadenziale di 270 giorni dall'impugnazione dei licenziamenti illegittimi per l'esercizio dell'azione giudiziaria, unitamente alla previsione di derogabilità introdotta dall'art.8 della Legge n.148 del 14 settembre 2011 in riferimento alle "conseguenze del recesso dal rapporto di lavoro", rappresentano nuovi elementi che, combinati tra loro, sembrano in grado di determinare, nei prossimi anni, in certa misura una evoluzione del sistema italiano in senso meno rigido, ma sono attualmente inefficaci, in quanto la loro operatività è stata rinviata rispettivamente al termine di decorrenza del 30 dicembre 2011 ([5]) ed al subentro di discipline contrattuali collettive autorizzatorie.

Ciò premesso, l'analisi comparata ha evidenziato un significativo differenziale tra il ricorso agli istituti della flessibilità in Italia e quello praticato negli altri paesi dell'UE. Per quanto attiene la somministrazione di lavoro, a fronte di un tasso medio dell'1,5% in Europa nel 2009 (con punte del 3,6% nel Regno Unito e del 2,9 nei Paesi Bassi) l'utilizzo in Italia è del 0,7%[6], in ragione in parte anche della presenza - come in Francia, Spagna, Polonia, Romania - di un regime legale vincolistico riferito all'istituto e non riscontrabile nella maggior parte degli altri stati dell'UE, ma che attiene soprattutto ai contratti di fornitura a tempo indeterminato, non alla somministrazione a termine, la quale rappresenta notoriamente la tipologia di ricorso più frequente. Le regolamentazioni contrattuali collettive, per lo più nazionali di tipo categoriale o trasversale, presenti nei vari stati dell'UE prevedono invece forme di tutela parimenti diffuse e tendenzialmente assimilabili. In merito poi ai contratti a tempo determinato, la media europea del 13,5% riferita al 2009 (14,5% in Germania) non è raggiunta nel mercato del lavoro italiano, contraddistinto da un tasso del 12,5%, nonché da rapporti che per il 70% sono di durata inferiore a 12 mesi contro un valore medio europeo del 58,2% ([7]). Peraltro trovano diffusione in molti sistemi europei - Germania, Irlanda, Regno Unito - regimi di ricorso a-causali ai rapporti a tempo determinato, mentre la contrattazione collettiva sembra rappresentare un vincolo di sistema soprattutto nell'ordinamento italiano ([8]). Gli approfondimenti più propriamente tecnico-giuridici concernenti i contratti di lavoro parasubordinato e l'orario di lavoro (condotti con tale approccio in ragione della difficoltà di procedere a comparazioni significative del grado di diffusione, trattandosi di normative troppo differenziate) ha infine evidenziato una tendenziale assimilazione degli orientamenti legislativi, di carattere generale, che

[3] *Una disamina puntuale è rinvenibile in F.Toffoletto ed E.Nespoli, "i licenziamenti individuali in Italia e Nell'Unione Europea", edizioni Elena Besozzi Jussi, 2008.*

[4] *E' il caso di Repubblica Ceca, Repubblica Slovacca e Romania.*

[5] *Il differimento è stato disposto dall'art.2 c.54 del D.L. n.225 del 29 dicembre 2010, convertito dalla Legge n.10 del 26 febbraio 2011.*

[6] *Cfr. contributo Spattini-Tiraboschi, par.1.*

[7] *Cfr. contributo Del Conte-Fratello par.1.*

[8] *Cfr. contributo Del Conte-Fratello par.7.*

contraddistinguono l'evoluzione più recente dei sistemi giuslavoristici presenti nei principali stati dell'UE. Emergono infatti una progressiva assimilazione delle tutele legali dei lavoratori titolari di rapporti di lavoro c.d. autonomo economicamente dipendente ([9]) ed una crescente facoltà dispositiva delle parti in merito all'articolazione degli orari di lavoro ([10]). Nel complesso sembrano quindi essere i rapporti di lavoro instaurati con tipologie interinali ed i rapporti di lavoro dipendente a scadenza determinata a creare, in termini sia di disciplina legale o contrattuale, sia di diffusione accertabile e ragionevolmente comparabile, un gap penalizzante per il sistema italiano.

La ridotta incidenza del ricorso agli istituti della flessibilità è peraltro confermata, in provincia di Bergamo, da varie rilevazioni. I dati dell'Osservatorio del Territorio realizzato dalla Provincia di Bergamo, primo rapporto 2011, evidenziano in riferimento all'anno 2010 che, nel settore Industria, gli avviamenti al lavoro registrati dai locali centri per l'impiego hanno riguardato per il 35% contratti a tempo determinato, per il 23% contratti di somministrazione, per il 3% contratti di lavoro parasubordinato ([11]). A fronte di tali dinamiche, che testimoniano l'esigenza aziendale di gestione flessibile dei rapporti di lavoro, la composizione della forza lavoro delle imprese industriali attive in provincia di Bergamo, quale emerge dall'indagine annuale di Confindustria sul mercato del lavoro, rileva un'incidenza ancora al 91,3% di dipendenti a tempo indeterminato full time. I contratti di somministrazione risultano pari solo al 1,9%, i contratti a termine al 1,1%, i contratti di collaborazione al 0,4%. Analoga incidenza ridotta attiene altre forme di flessibilità a disposizione delle imprese, come i contratti di inserimento, che corrispondono solo allo 0,1% del totale dei rapporti di lavoro in essere. Dati sostanzialmente assimilabili emergono poi dall'indagine Federmeccanica 2010 riguardante le sole imprese metalmeccaniche: in provincia di Bergamo i dipendenti con contratto a tempo determinato full time nel 2010 risultano pari al 2,8% del totale, i titolari di contratti di somministrazione, collaborazione ed inserimento rispettivamente al 1,2%, al 1% ed al 0,1%. Le incidenze non subiscono peraltro variazioni significative in relazione alle dimensioni dell'impresa, pertanto non sembra che le maggiori tutele sindacali prevedibilmente esercitabili nelle imprese più strutturate, in ragione della consueta presenza di un maggiore numero di iscritti nonché di RSU solitamente più attive, determinino la compressione del ricorso alle formule contrattuali flessibili.

3. Le esigenze espresse dal contesto locale

L'elevato livello di competitività del sistema internazionale, che impatta sulle imprese industriali della provincia di Bergamo, è favorito quindi da un maggiore utilizzo, non solo nei paesi di recente sviluppo, ma negli altri paesi europei, di istituti che agevolano la variazione dei tempi e delle quantità di lavoro, per adeguarli alle necessità aziendali. Occorre allora collazionare i fattori che possono determinare il lasso di competitività che penalizza le imprese locali, escludendo a priori che il difetto consegua ad un minore interesse datoriale.

La propensione del sistema delle imprese operanti in provincia di Bergamo alla gestione flessibile dei rapporti di lavoro è infatti difficilmente contestabile. Si consideri che nel corso del 2011, la graduale ripresa che ha contraddistinto, in tutti i comparti industriali, l'andamento delle produzioni nel primo semestre dell'anno ([12]), subendo poi un forte rallentamento a decorrere dal mese di luglio, è stata accompagnata da un consistente ricorso, da parte delle imprese, a forme di gestione flessibile dei rapporti di lavoro, diversificate nei due archi temporali. Un osservatorio sulle esigenze di flessibilità, avviato in sede associativa da gennaio 2011([13]) e basato sulla disamina delle richieste di assistenza rivolte agli uffici preposti alle tematiche lavoristiche, ha consentito la raccolta dei dati di seguito riportati:

<u>Trimestre gennaio-marzo 2011</u>

Le richieste pervenute nel trimestre hanno riguardato 78 imprese associate, si riporta di seguito la composizione per settori:

metalmeccanici	44%
tessili	12%
chimici-gomma plastica	8%
altro	36%

Principali istituti sui quali sono state incentrate le richieste

Istituto	Rapporto tra	Dipendenti

[9] *Cfr. contributo Luzzana-Collia par.5.*
[10] *Cfr. contributo Toffoletto-Morone, seconda parte.*
[11] *Par. 4.1, Tipologie contrattuali, pag.78.*

[12] *CFR i dati dell'indagine congiunturale della CCIA di Bergamo sull'andamento economico provinciale, attinente i primi due trimestri 2011. In particolare nel periodo aprile - giugno si evidenziava una crescita del +0,6% nell'industria e del +0,7% nell'artigianato.*
[13] *I dati sono stati diffusi periodicamente sul quotidiano locale "Eco di Bergamo".*

utilizzato	n°az./campione	coinvolti
c.a t.det./somm.	22%	1.150
straordinario/suppl.	15%	1.958
orari articolati	8%	450
somministrazione	2%	867

Trimestre aprile-giugno 2011

Le richieste pervenute nel trimestre hanno riguardato 85 imprese associate, si riporta di seguito la composizione per settori:

metalmeccanici	40%
tessili	14%
chimici-gomma plastica	10%
altro	36%

Principali istituti sui quali sono state incentrate le richieste

Istituto utilizzato	Rapporto tra n°az./campione	Dipendenti coinvolti
c.a t.det.	18%	980
straordinario/suppl.	15%	1.850
orari articolati	12%	550
somministrazione	5%	920

Trimestre luglio-settembre 2011

Le richieste pervenute nel trimestre hanno riguardato 50 imprese associate, si riporta di seguito la composizione per settori:

metalmeccanici	35%
tessili	10%
chimici-gomma plastica	10%
altro	45%

Principali istituti sui quali sono state incentrate le richieste

Istituto utilizzato	Rapporto tra n°az./campione	Dipendenti coinvolti
c.a t.det.	25%	780
straordinario/suppl.	5%	422
orari articolati	10%	340
somministrazione	20%	780

Trimestre ottobre-dicembre 2011

Le richieste pervenute nel trimestre hanno riguardato 50 imprese associate, si riporta di seguito la composizione per settori:

metalmeccanici	35%
tessili	10%
chimici-gomma plastica	10%
altro	45%

Principali istituti sui quali sono state incentrate le richieste

Istituto utilizzato	Rapporto tra n°az./campione	Dipendenti coinvolti
c.a t.det.	25%	750
straordinario/suppl.	7%	351
orari articolati	10%	360
somministrazione	22%	740

La variazione dell'interesse per l'utilizzo delle quattro categorie di istituti, espressa nelle tabelle, appare contraddistinta da un andamento direttamente e repentinamente correlato all'evoluzione delle esigenze aziendali che hanno contraddistinto le fasi prima di leggera espansione, poi di improvvisa contrazione delle attività d'impresa, verificatesi rispettivamente nella prima e seconda parte 2011.

E' quindi evidente la reattività delle imprese, quindi l'interesse, in merito al ricorso agli istituti della flessibilità.

In particolare ha prevalso, nell'immediatezza degli iniziali segnali di graduale uscita dalla grave crisi congiunturale internazionale che ha impattato, sul sistema locale, sostanzialmente dal 4° trimestre 2008 al 4° trimestre 2010 ([14]), l'utilizzo incrementale del lavoro straordinario e dei contratti di somministrazione, seguito dall'attivazione dei contratti a tempo determinato e dall'adozione di variazioni strutturali dell'orario di lavoro attraverso l'adeguamento della turnistica e delle distribuzioni dell'orario settimanale. La situazione di incertezza emersa nella seconda metà dell'anno ha invece comportato, nelle imprese coinvolte, il blocco dei contratti di somministrazione, la riduzione delle richieste di prestazioni aggiuntive, l'interruzione a scadenza dei rapporti di lavoro a termine, l'introduzione di orari pluriperiodali con iniziale riduzione dell'orario settimanale. Si è trattato peraltro di soluzioni adottate contestualmente ad interventi di modulazione dell'utilizzo delle integrazioni salariali, pertanto condizionate, in senso quantitativo, dalla disponibilità di altri sistemi di adeguamento delle quantità di lavoro alle mutevoli esigenze aziendali. Risulta comunque, dal confronto delle tabelle, la forte reattività delle imprese, con oscillazioni di interesse per i vari istituti disponibili immediatamente correlate all'andamento evolutivo od involutivo dei mercati di appartenenza. La gestione dell'auspicata ripresa produttiva al termine del biennio di crisi congiunturale, attualmente in fase di lento superamento, con un processo prevedibilmente contraddistinto da reiterate accelerazioni e rallentamenti, da evoluzioni incerte e diversificate anche all'interno dei medesimi comparti od aree

[14] *Cfr. le plurime rilevazioni trimestrali sulla congiuntura elaborate dalla CCIAA di Bergamo.*

territoriali ([15]), sembra quindi svolgersi, nelle imprese industriali della provincia di Bergamo, con continue richieste di flessibilità del lavoro. Si tratta di sensibilità probabilmente destinate ad accrescersi ulteriormente, in ragione della prossima riduzione della disponibilità degli ammortizzatori sociali, per esaurimento dei termini di godimento previsti dalle discipline legali ([16]) o per la sopravvenuta contrazione strutturale degli organici ([17]), dovuta alle riduzioni di personale indotte dai riassetti aziendali, che rendono più difficile una gestione delle quantità e dei tempi delle prestazioni basata su riduzioni d'orario o sospensioni dal lavoro.

La correlazione tra le esigenze aziendali di flessibilità del lavoro e l'andamento delle produzioni è peraltro ancor più appalesata dall'analisi dei dati attinenti il ricorso, in ambito locale, ai contratti di somministrazione a tempo determinato ex art.20 c.4 del D.Lgs. n.276 del 10 settembre 2003. Una rilevazione periodica (Cfr. tab.1) attivata a marzo 2011, con il supporto delle principali agenzie di somministrazione operanti nel settore industriale ([18]), ha infatti consentito di accertare la sussistenza, in provincia di Bergamo, di un rapporto diretto tra le quantità e le modalità di utilizzo di prestatori di lavoro interinale, da parte del sistema delle imprese, e la ripresa produttiva. Tra gli istituti deputati a sopperire alle necessità aziendali di prestazioni temporalmente limitate, il contratto di somministrazione rappresenta attualmente, nell'ordinamento nazionale, uno dei più adattabili, in ragione di una normativa legislativa e contrattuale particolarmente elastica nella determinazione dei tempi delle proroghe e dei rinnovi. Le repentine oscillazioni degli elementi di analisi che compongono la rilevazione periodica, in correlazione al susseguirsi di fasi di maggiore-minore incertezza del sistema economico locale, consentono di avvalorare ulteriormente le considerazioni riportate nel precedente paragrafo.

4. I vincoli che penalizzano il sistema - prospettive

In assenza di elementi di fatto asseverativi dell'assenza d'interesse datoriale per la gestione flessibile delle quantità e dei tempi di lavoro, le ragioni del minore accesso agli istituti oggetto d'analisi, che attualmente penalizza le imprese industriali operanti in provincia di Bergamo rispetto al contesto europeo, sono allora da ricercare in condizionamenti di carattere esterno. In particolare sono ipotizzabili due vincoli strutturali: 1) la rigidità della normativa legale; 2) la rigidità dei confronti negoziali.

La prima criticità peraltro non sembra imputabile al quadro normativo formatosi con il D.Lgs. n.276 del 10 settembre 2003, né ai precedenti e successivi interventi che complessivamente compongono il processo di riforma sia del mercato del lavoro sia della normativa afferente l'organizzazione del lavoro, sviluppatosi nell'ultimo decennio. L'evoluzione legislativa riguardante i più diffusi istituti della flessibilità, esaminati nella presente indagine in ottica comparatistica, ha infatti di per sé risolto svariati elementi ostativi che, in passato, limitavano fortemente l'adozione di soluzioni finalizzate a superare il paradigma del contratto a tempo pieno ed indeterminato quale riferimento ordinario e prevalente per l'instaurazione dei rapporti di lavoro, declinabile con diverse modalità solo in ipotesi eccezionali e previo consenso occasionale del prestatore di lavoro. L'ampiezza delle causali che legittimano attualmente i contratti di lavoro a termine e di somministrazione, ai sensi dell'art.1 del D.Lgs. n.368 del 6 settembre 2001 e dell'art.20 c.3 del D.Lgs. n.276 del 10 settembre 2003, nonché la facoltà di adottare clausole elastiche e flessibili per contrastare la rigidità della distribuzione e della durata degli orari individuali dei prestatori a tempo parziale, ai sensi dell'art.3 c.7 del D.Lgs. n.61 del 25 febbraio 2000, nonché il carattere solo residuale e sussidiario dei limiti di ricorso al lavoro straordinario ai sensi dell'art.5 c.4 del D.Lgs. n.66 del 8 aprile 2003, nonché il possibile ricorso alle procedure di certificazione per confermare la natura autonoma dei contratti di lavoro, realizzate ai sensi degli artt. 75 e ss del D.Lgs. n.276 del 10 settembre 2003, rappresentano - unitamente a molte altre regolamentazioni - indubbi fattori di flessibilità del rapporto di lavoro, non rinvenibili nella normativa previgente. L'ultimo di una successione continua di interventi legislativi orientati alla disarticolazione delle previgenti rigidità, nell'instaurazione e gestione dei contratti individuali di lavoro, è peraltro rappresentato dall'art.8 c.2 e 2-bis della Legge n.148 del 14 settembre 2011. Tale disposizione, nell'introdurre la facoltà di operare, con i c.d. contratti "di prossimità", parziali deroghe alla legislazione afferente l'organizzazione del lavoro, in un novero di casi che contemplano anche i contratti a termine, i contratti ad orario ridotto, modulato o

[15] *L'indicazione emerge dai dati dell'Osservatorio associativo attinenti gli ultimi due trimestri 2011.*

[16] *Il riferimento è prevalentemente alla CIGS, in quanto i ricorsi autorizzati nel 2008/2009 si sono prevalentemente conclusi nella seconda metà del 2011.*

[17] *Circa il 90% degli accordi per il ricorso agli ammortizzatori sociali straordinari, ratificati con l'assistenza degli uffici di Confindustria Bergamo nel 2009, ha contemplato un piano di gestione di esuberi strutturali.*

[18] *Adecco spa, GIGroup spa, Metis spa, Manpower spa.*

flessibile, i contratti di somministrazione di lavoro, la disciplina dell'orario di lavoro, determina di fatto l'adattabilità pressoché generalizzata delle quantità e dei tempi di lavoro alle esigenze delle imprese, all'esito di specifiche procedure contrattuali. Il regime delle limitazioni legali opponibili alla libera determinazione dei datori e dei prestatori di lavoro è stato ridotto, dall'art.8 c.2-bis della Legge n.148, ai soli vincoli derivanti dalla Costituzione, dalle normative comunitarie e dalle convenzioni internazionali sul lavoro. A fronte di tale evoluzione legislativa, sostanzialmente orientata alla progressiva riduzione delle rigidità organizzative e gestionali, sembra essere piuttosto l'attività giudiziaria ad avere conservato, anche in anni recenti ([19]), un approccio fortemente limitativo e condizionante il ricorso agli istituti della flessibilità, proponendo costantemente interpretazioni restrittive e disallineate sia rispetto alla normativa europea originante i provvedimenti legislativi nazionali, sia in relazione alla prassi amministrativa concernente le implicazioni operative e l'azione ispettiva, sia rispetto alle intenzioni del legislatore. Ne sono derivate frequenti indebite compressioni degli elementi di novità presenti nei principali interventi riformatori, che ne hanno di fatto ridotto fortemente l'efficacia.

La seconda criticità non sembra imputabile né alla carenza, nel dettato legislativo, di rinvii alla contrattazione ([20]), né alla rigidità delle regolamentazioni contrattuali nazionali, categoriali o interconfederali. Analogamente all'evoluzione liberalizzante che ha contraddistinto il processo legislativo di riforma del mercato del lavoro, le dinamiche contrattuali nazionali sviluppatesi anche precedentemente l'intervento di risistemazione degli assetti contrattuali rappresentato dall'accordo-quadro interconfederale del 22 gennaio 2009 hanno infatti moltiplicato le formule di adattabilità dei contenuti regolamentari alle specificità aziendali ([21]). Per quanto attiene in particolare le quantità ed i tempi di lavoro i CCNL si sono progressivamente arricchiti di regolamentazioni residuali e sussidiarie, destinate ad operare solo in assenza di differenti determinazioni collettive assunte anche solo a livello di unità produttiva, con diversificazioni potenzialmente riferibili anche a gruppi limitati di lavoratori ([22]). A fronte di una disciplina contrattuale di comuni tutele minime, è attualmente possibile, senza operare formali deroghe ai contenuti dei principali CCNL industriali ([23]), adattarne le formulazioni alle esigenze delle singole imprese, previo confronto ([24]) con le rappresentanze sindacali. Ne consegue evidentemente l'imputabilità del perdurare di una situazione di scarso utilizzo degli istituti della flessibilità, di per sé consentiti dall'ordinamento vigente, alla scarsa capacità espressa sinora dal livello di contrattazione collettiva più prossimo alle esigenze dei singoli datori e prestatori di lavoro, ovvero aziendale, di esprimere le potenzialità derivanti dalle deleghe presenti nelle regolamentazioni legislative e contrattuali di livello superiore. Si tratta probabilmente di un difetto di sistema risolvibile, in prospettiva, solo attraverso una maturazione sia di competenze sia di

[19] *Si considerino a titolo esemplificativo gli orientamenti restrittivi espressi dalla giurisprudenza di merito maggioritaria in merito agli artt.20 e 21 del D.Lgs. n.276/2003 per i quali, nonostante non vi siano esplicite indicazioni in tal senso nella normativa legale, le ragioni che inducono l'imprenditore ad utilizzare prestatori di lavoro interinale devono essere formulate in modo sufficientemente specifico, verificandosi altrimenti la conversione in rapporti di lavoro a tempo determinato a carico dell'utilizzatore (cfr. ex plurimis Trib. Bologna 8 settembre 2010).*

[20] *Nel solo D.Lgs. n.276 del 10 settembre 2003 i rinvii alla contrattazione collettiva, analiticamente considerati, risultano essere oltre 80.*

[21] *Nel settore metalmeccanico è anche intervenuta, in data 29 settembre 2010, una intesa Federmeccanica-FIM-UILM che introduce una modalità di deroga generalizzata - praticabile con precise modalità e con alcune limitazioni - ai contenuti del CCNL 15 ottobre 2009.*

[22] *Cfr. l'art.5 sez.IV titolo III del CCNL 15 ottobre 2009 per l'industria Metalmeccanica, ai sensi del quale la ripartizione giornaliera dell'orario di lavoro settimanale contrattuale viene stabilita dalla Direzione "anche in modo non uniforme", ovvero l'art.34 del CCNL 9 luglio 2010 per l'industria Tessile, ai sensi del quale è consentita l'adozione di "altre distribuzioni di orario nell'ambito della settimana" anche "per gruppi di lavoratori", ovvero l'art.8 parte II del CCNL 18 marzo 2010 per l'industria della Gomma-Plastica, ai sensi del quale i programmi di distribuzione dell'orario annuo "potranno anche riguardare singoli reparti e lavorazioni".*

[23] *La nozione di "deroga" in senso proprio, quale risulta identificata dall'Accordo Interconfederale del 28 giugno 2011 e dall'art.8 della Legge n.148 del 14 settembre 2011, afferisce infatti solo la disapplicazione di norme contrattuali o legali, ma sovente sono le norme stesse a prevedere espressamente la facoltà delle parti di declinarne operativamente i contenuti con accordo sindacale, realizzando adattamenti che pertanto non comportano il superamento di limiti regolamentari, ma solo adeguamenti già potenzialmente contemplati dalle norme originarie.*

[24] *Si tratta di processi disciplinati dalla contrattazione di categoria con modalità varie, contraddistinte da un differente grado di coinvolgimento delle RSU/OOSS. La normativa dei principali CCNL infatti talora contempla solo un'informativa, talora prevede invece una consultazione preventiva, ovvero un esame congiunto, ovvero un accordo sindacale autorizzatorio.*

sensibilità degli operatori sindacali e aziendali, che consenta di realizzare anche nelle singole unità produttive confronti negoziali complessi , in grado di favorire recuperi di competitività e modulazione delle tutele occupazionali e reddituali, indispensabili per l'evoluzione modello locale[25]. In aggiunta, per favorire il superamento dell'attuale situazione di perdita di competitività delle imprese italiane rispetto al quadro europeo per quanto attiene specificamente gli aspetti correlati alla flessibilità del lavoro, l'evoluzione legislativa e contrattuale dovrebbero forse assumere maggiormente a riferimento i rapporti individuali, riducendo parzialmente la competenza dei confronti collettivi ed incrementando in parte, in relazione a specifiche tematiche non correlate a particolari esigenze di tutela, le facoltà dispositive delle parti stipulanti i singoli contratti di lavoro.

In termini infine di tutela occupazionale, entrambe le linee di indirizzo considerate (revisione delle attuali modalità di esercizio del livello di confronto sindacale aziendale e valorizzazione della contrattazione individuale) sembrano in linea con i più recenti orientamenti dottrinali ([26]) in tema di politiche di sostegno all'impiego, soprattutto giovanile, ai sensi dei quali "the objective of stability is linked to the concept of productivity and to the level of turnover in the workforce of an enterprise" in quanto "there is substantial evidence that stability of employment (tenure) is positively related to productivity gains. The stability of the relationship between the employer and the employee should be salfguarded not so much by limits on termination, but rather by placing an emphasis, at the hiring stage, on matching the skills of job applicants to job descriptions" ([27]).

---

[25] *il primo rapporto 2011 dell'Osservatorio del Territorio realizzato dalla provincia di Bergamo ha evidenziato,per quanto attiene la presenza di imprese manifatturiere (par.3.2.3) in provincia di Bergamo, una forte diversificazione tra comuni e la sussistenza, anche nella zone più industrializzate, di ambiti poco attivi. Il tessuto produttivo risulta pertanto, dopo due anni di crisi congiunturale, piuttosto disomogeneo ed emergono evidenti punti di debolezza, soprattutto nelle aree vallive.*

[26] *CFR i contributi raccolti in "Productivity, Investment in Human Capital and the Challenge of Youth Employment" ADAPT, AA.VV, 2011.*

[27] *Op. citata in nota precedente, pag. 37, contributo di Michele Tiraboschi.*

Tabella 1) Osservatorio 2011 sulla somministrazione di lavoro

	1°TRIMESTRE	2°TRIMESTRE	3°TRIMESTRE
n. missioni attivate	8576	8835	6982
n. lavoratori	8741	8714	6501
CAUSALE		% MISSIONI ATTIVATE	
Ragioni tecniche	12%	14%	18%
Ragioni produttive	45%	41%	35%
Ragioni organizzative	27%	27%	24%
Ragioni sostitutive	16%	18%	23%
QUALIFICA LAVORATORI		% MISSIONI ATTIVATE	
Operai	63%	59,50%	64%
Intermedi	12%	15%	17%
Impiegati	24,50%	25%	18,50%
Quadri	< 0,5%	< 0,5%	< 0,5%
CCNL APPLICATO		% MISSIONI ATTIVATE	
Settore Metalmeccanico	35%	38%	35%
Settore Servizi	13%	15%	21%
Settore Gomma - Plastica	9%	8%	6%
Settore Tessile - Abbigliamento	8%	9%	10%
Settore Chimico	7%	6%	4%
Settore Alimentare	6%	7%	10%
Settore Carta - Grafica	3%	2%	1,00%
Settore Legno	3%	2%	1,00%
Altri ccnl	16%	13%	12%
TOTALE MISSIONI IN CORSO DI ESECUZIONE A SETTEMBRE 2011	4548	7192	2597
N°LAVORATORI	5233	6869	2472
DURATA MEDIA DELLE MISSIONI	97 gg	98 gg	120gg

Percentuale dei contratti rinnovati o prorogati nel trimestre rispetto ai contratti scaduti e n°lavora tori interessati:

1) media percentuale ponderata contratti rinnovati o prorogati	50,25%	60%	46%
2) n. lavoratori	4210	4609	3431