



Fondazione Tarantelli  
Centro Studi  
Ricerca e Formazione

**L'orario di lavoro  
nella trasformazione  
produttiva  
e antropologica  
degli anni Venti**

**Working Papers  
Fondazione Tarantelli**

**wp n. 18/2020**

EDIZIONI **LAVORO**



*Quest'opera è distribuita con Licenza Creative Commons Attribuzione  
- Non commerciale - Condividi allo stesso modo 3.0 Italia*

Working Papers Fondazione Tarantelli  
workingpapers@fondazionetarantelli.it  
www.fondazionetarantelli.it

Direttore: Giuseppe Gallo  
Vicedirettore e coordinatore redazionale: Francesco Lauria  
In redazione: Ettore Innocenti

WP n. 18, aprile 2020

Progetto grafico e impaginazione: Typeface, Cerveteri (Roma)  
Edizioni Lavoro, via Salaria 89, Roma

**ISSN 2531-8586**



## Sommario

|  |    |
|--|----|
| Editoriale<br>Proprio quando il tempo sembra essersi fermato...<br><i>di Francesco Lauria</i>                                      | 4  |
| Orario di lavoro: tra presente e futuro, il ruolo del sindacato e della contrattazione<br><i>di Gianluca Bianco</i>                | 7  |
| Innovazione tecnologica e tempi di lavoro tra contrattazione e legge<br><i>di Marco Lai</i>  | 13 |
| Osservazioni alla proposta Megale di orario 4x8<br><i>di Gabriele Olini</i>  | 20 |
| Ridurre l'orario di lavoro per affrontare le sfide del futuro<br><i>di Pierre Carniti</i>  | 26 |
| L'orario di lavoro: una chiave di lettura a livello comunitario<br><i>di Ettore Innocenti</i>                                      | 28 |
| Le azioni della Ces nella disciplina legislativa europea in materia di orario di lavoro<br><i>di Andrea Mone</i>                   | 33 |
| Un documento prezioso: Proposta della Cisl per una nuova gestione del tempo di lavoro e la riduzione degli orari (16 gennaio 1998) | 39 |



## Editoriale

# Proprio quando il tempo sembra essersi fermato...

di Francesco Lauria\*

«Si riscopre il tema del tempo».

Si apriva così un prezioso numero della rivista Cisl «Il Progetto» del 1994,<sup>1</sup> quasi interamente dedicato, con un ampio dossier curato da Gabriele Olini, alla questione dell'orario di lavoro. In quel momento storico la riduzione degli orari ritornava ad essere uno strumento per difendere l'occupazione e dare stabilità alla crescita economica. Ma, come riportato nell'introduzione della rivista cislina, il rapporto tra tempo di vita e orario di lavoro si connetteva anche ai temi dell'aspirazione alla libertà e all'autonomia intese come possibilità di scelta, di controllo, di gestione dei propri tempi.

Scrivendo la redazione de «Il Progetto»: «tempi di vita e tempi di lavoro non sono entità distinte e contrapposte, ma congiunte e fortemente integrate. D'altronde il modello tradizionale di tempo di lavoro, quello patriarcale, è tutt'altro che egemone ed occorre quindi riconoscere la molteplicità degli schemi nello svolgimento del lavoro. Ma vi è forte una questione di organizzazione sociale del tempo, come insieme di norme e come determinazione di sequenze, ricorrenze e scadenze che reggono la vita collettiva. Più opportunità ai singoli connesse e rese compatibili con un progetto sociale del tempo»

Quest'ultima frase rappresenta una splendida sintesi del perché, a inizio gennaio 2020, abbiamo pensato di riproporre un nuovo approfondimento, attraverso i Working Papers della Fondazione Tarantelli, intitolato *L'orario di lavoro nella trasformazione produttiva e antropologica degli anni Venti*.

Gli spunti di partenza erano arrivati da due interventi differenti tra loro, ma accomunati dal rinnovarsi dell'antico obiettivo della riduzione del tempo di lavoro: quello fornito dalla premier finlandese Sanna Marin e quello proposto dal sindacalista e ricercatore italiano Agostino Megale.

Mentre affinavamo indice e contributi del quaderno, prepotentemente e velocemente, si abbatteva sul nostro Paese la tempesta del «coronavirus», partita dalla Cina e successivamente diffusasi in tutto il pianeta, con la sua potentissima e acceleratissima emergenza in primis sanitaria, ma anche, inevitabilmente, produttiva e antropologica.

Un'emergenza che ha investito in pieno anche il sindacato come è stato raccontato in un precedente Working Paper, attraverso la testimonianza di un sindacalista bergamasco, Daniele Vedovati, riflettendo sull'essere sindacalisti immersi nella fragilità, ai tempi del coronavirus.

È noto a tutti che il necessario «distanziamento sociale» dovuto all'esplosione del Covid-19 ha poi prodotto una vera e propria esplosione in Italia del telelavoro e del lavoro agile, sia nel settore pubblico che nel settore privato.

\* Fondazione Tarantelli Centro Studi Ricerca e Formazione Cisl.

<sup>1</sup> «Il Progetto», bimestrale della Cisl di politica del lavoro, n. 80, marzo-aprile 1994.



Uno strumento, quello dello smart working, costituito da un'innovazione contrattuale solo successivamente regolata dalla legge 81/2017, il cui utilizzo, nell'emergenza, ha trovato molte imprese e amministrazioni impreparate. Saranno i prossimi mesi a rivelarci se, come auspicato dalla ministra del Lavoro e Welfare Nunzia Catalfo, «dall'emergenza nascerà l'opportunità di innovare».<sup>2</sup>

Un tempo così duro e, in non pochi casi, anche paradossalmente «liberato» ha portato cittadini e lavoratori a riflettere sulle priorità e sulle dimensioni della responsabilità, sul valore del tempo e delle persone.

Sta qui una triplice sfida che oggi stiamo vivendo.

La ridefinizione del tempo e dei luoghi del lavoro si connette, infatti, ad almeno tre diverse possibili tracce di futuro: il rapporto tra ridefinizione dell'organizzazione del lavoro e trasformazione tecnologica, l'utilizzo della riduzione individuale e collettiva dell'orario come strumento contrattuale per la difesa e il rilancio dell'occupazione e della produttività anche in funzione anticiclica<sup>3</sup> e, infine, la gestione della libertà e dell'autonomia come risposta alle esigenze individuali e familiari della persona proprio in rapporto a un rinnovato «progetto sociale del tempo».

Queste tracce di futuro trovano spazio, in forme diverse, nei diversi contributi del quaderno che si apre con una riflessione di Gianluca Bianco, responsabile del Dipartimento Contrattazione della Cisl confederale, sul rapporto tra orario di lavoro e contrattazione collettiva, anche rispetto all'emergenza sanitaria, economica e sociale che tutti noi stiamo vivendo.

Il Working Paper prosegue con un saggio di Marco Lai, responsabile dell'area giuslavoristica del Centro Studi Cisl di Firenze, sulle conseguenze dell'innovazione tecnologica sui tempi di lavoro e con le riflessioni di Gabriele Olini, ricercatore della Fondazione Ezio Tarantelli, sulla proposta Megale dell'orario di otto ore su quattro giorni settimanali pur di fronte ad un ciclo di lavoro che si dipana sull'intera settimana.

Dopo questi tre interventi, il centro del quaderno è occupato da un contributo, fino ad oggi inedito, di Pierre Carniti, indimenticato segretario generale della Cisl, risalente al dicembre del 2017. In quello che è forse l'ultimo intervento pubblico di Carniti l'ex segretario cislino invitava il sindacato e gli studiosi a dibattere, discutere e agire poiché «ridurre l'orario di lavoro significa affrontare le sfide economiche ed occupazionali del futuro».

Successivamente al contributo postumo di Carniti, il Working Paper ospita due testi a firma di Ettore Innocenti e di Andrea Mone, entrambi di approccio «comunitario»; il primo di stampo giuslavoristico, il secondo di analisi e commento delle posizioni della Confederazione europea dei sindacati in materia di regolazione europea dell'orario di lavoro.

Infine viene ripubblicato un documento prezioso e certamente da rileggere: la proposta della Cisl per una gestione del tempo di lavoro e la riduzione degli orari del gennaio 1998. Si tratta di un testo, per molti aspetti ancora attuale, che ben replicava all'illusione delle 35 ore uguali per tutti di mera derivazione legislativa applicando l'innovazione della cultura sindacale e contrattuale della Cisl proprio al tema dell'orario di lavoro.

<sup>2</sup> N. Catalfo, *Dall'emergenza nascerà l'opportunità di innovare*, in *Smart working. Al lavoro da casa*, I libri del Sole 24 ore, supplemento al quotidiano del 28 marzo 2020.

<sup>3</sup> Su questa linea di indirizzo anche il futuro programma dell'Unione europea «Sure», preannunciato all'inizio di aprile 2020 dalla presidente della Commissione europea Ursula Von der Leyen, che prevederà una sorta di «cassa integrazione europea» nella quale la riduzione del tempo lavorato nelle aziende a causa della pandemia Covid-19 sarà compensata finanziariamente e accompagnata da programmi di formazione per i lavoratori e le lavoratrici.



Un'ultima, brevissima nota.

Dopo quasi quattro anni e diciannove numeri si chiude la mia esperienza di coordinatore redazionale di questa rivista online.

Ringrazio Giuseppe Gallo e la Fondazione Tarantelli per aver sostenuto e compreso fin dall'inizio l'intuizione di uno strumento «leggero», ma approfondito, rivolto tanto ai sindacalisti, quanto al mondo della ricerca.

L'obiettivo, speriamo almeno parzialmente centrato, era e continuerà ad essere quello di superare steccati e di fornire un piccolo, ma speriamo non inutile, concreto apporto alle analisi e al dibattito sui temi del lavoro e della rappresentanza sociale.



# Orario di lavoro: tra presente e futuro, il ruolo del sindacato e della contrattazione

di Gianluca Bianco\*

Stiamo vivendo tempi in cui si sta affermando una nuova epoca; nel solco tracciato da grandi e profondi cambiamenti generati da straordinarie innovazioni nel campo scientifico e tecnologico, dalla presa di coscienza oramai sempre più diffusa del delicato e vitale equilibrio con il nostro pianeta, sta germogliando e crescendo un mondo nuovo che porta con sé cose del passato spesso riviste, una nuova chiave di lettura e nuove cose mai conosciute prima che dobbiamo capire, imparare, assimilare per renderle parte della nostra nuova vita.

L'emergenza sanitaria che stiamo drammaticamente vivendo ci sta insegnando che nulla sarà come prima, sta mostrando il lato fragile della globalizzazione e le debolezze e le contraddizioni di una economia mondiale fortemente interconnessa, che ci stanno facendo precipitare in una nuova fase recessiva.

Si impone quindi la necessità di capire e conoscere il sentiero giusto sul quale orientare il cammino dell'uomo, ma soprattutto di intraprendere questo cammino che significa attrezzarci a percorrere un terreno per lo più sconosciuto; la Cisl si è interrogata in questi anni sui grandi cambiamenti che ci attendono e che porteranno sicuramente un miglioramento nelle condizioni di vita ma anche vecchie e nuove contraddizioni, criticità che devono essere affrontate e superate. Per noi il sentiero giusto è rimettere al centro della nostra azione l'importanza fondamentale della persona.

Avere assunto in una fase così difficile per il paese un ruolo forte e responsabile come parti sociali, ma soprattutto aver imposto che la salute dei lavoratori viene prima delle ragioni della produzione e dell'economia ha trovato un consenso unanime dalle rappresentanze datoriali, nel governo e tra i lavoratori.

Il protocollo firmato da governo e parti sociali in occasione dell'emergenza Covid-19 lo scorso 13 marzo riconosce il valore delle produzioni di beni primari e secondari, del terziario e dei servizi per la società in una fase di difficoltà straordinaria ed inedita per il Paese e riconosce alle parti sociali implicitamente un ruolo di governo nel sistema delle imprese attraverso le relazioni industriali in azienda.

**Il protocollo indirizza le intese a livello aziendale o territoriale alla rimodulazione degli assetti e dei livelli di produzione e quindi della organizzazione del lavoro, la definizione degli orari di lavoro e delle turnazioni funzionali all'assetto in sicurezza, la gestione delle eventuali sospensioni o riduzioni di orario e l'utilizzo di tutti gli strumenti contrattuali disponibili a tale fine: un riconoscimento alle parti sociali forte ed esplicito in materia.**

Un accordo tra le parti sostenuto dal governo assume una valenza anche essa straordinaria che ci auguriamo sia una lezione utile per il futuro, ed in particolare per gestire la fase di

\* Responsabile Dipartimento Contrattazione Cisl nazionale.



ripartenza una volta conclusa l'emergenza, che necessariamente impone il rilancio dell'economia.

Dobbiamo infatti attenderci una fase profonda di recessione economica, già iniziata prima della emergenza sanitaria i cui risvolti, come già abbiamo potuto vedere, sono globali ed hanno contaminato emotivamente il mondo della finanza mondiale; ma non illudiamoci: la globalizzazione dell'economia è la prospettiva con cui dovremo continuare a misurarci.

Questa è la prima sfida che dobbiamo affrontare da subito, rilanciando la concertazione; aprire il confronto con governo e imprenditori è fondamentale per un piano strategico straordinario di investimenti per il Paese, per sostenere l'occupazione, la ricerca, l'innovazione, l'ammodernamento tecnologico sia nel settore privato che pubblico, nel nostro sistema formativo che va da quello scolastico fino alla formazione continua in azienda.

Se riusciremo a farlo, la rivoluzione tecnologica digitale in particolare consentirà, come è avvenuto in passato per le precedenti, un miglioramento della produttività complessiva che potremo redistribuire a beneficio dei lavoratori sotto diversi punti di vista, salariale, di orario, di occupazione, welfare, di qualità di lavoro, per affrontare realisticamente i problemi ed evitare le soluzioni semplici a questioni complesse.

La digitalizzazione è una opportunità per il futuro ma dobbiamo saperla cogliere. Il nostro Paese, la nostra industria, il terziario, la pubblica amministrazione stessa sono in forte ritardo in termini di innovazione digitale e non siamo solo noi a dirlo, ma anche gli stessi imprenditori: sono poco meno del 30% le imprese che hanno fatto o si apprestano a fare investimenti in innovazione e una larga parte di imprese invece (oltre il 30%) non sarà in grado di farlo.

Abbiamo di fronte un periodo, quanto lungo non si sa, di grande incertezza, di grandi problematiche ma anche di grandi opportunità: dovremo quindi affrontare ancora la gestione delle crisi aziendali, delle sospensioni e riduzioni di produzioni e orari di lavoro, ma anche e nello stesso tempo una forte ripresa di alcuni comparti produttivi che chiederanno flessibilità e dovremo altresì sostenere l'innovazione delle aziende che non hanno conosciuto crisi nemmeno in quella precedente.

Dobbiamo tenere conto di questo contesto nel quale il nostro ruolo e quello della contrattazione si dovranno misurare.

Quindi, se vogliamo riproporre con forza la centralità della persona, una delle questioni importanti è quella del rapporto tra persona e lavoro, tra orario di lavoro e non lavoro alla luce soprattutto del lavoro digitalizzato.

Il tema dell'orario è quindi di grande attualità e soprattutto di prospettiva: il tempo assume sempre più un valore per le persone, che attendono risposte alle questioni imposte dai cambiamenti già in corso e in modo particolare quelli che si profilano nel futuro.

Costruire nuove tutele, regole, strumenti contrattuali ai diversi livelli al fine di una migliore qualità di vita e di lavoro è da tempo negli obiettivi del sindacato ed in particolare della Cisl; la riduzione di orario è stata un nostro cavallo di battaglia a cavallo degli Ottanta e Novanta, e la abbiamo sviluppata nella contrattazione nazionale e in quella aziendale.

L'orario di lavoro in larga parte del settore privato attraverso le riduzioni ottenute con i contratti nazionali è già sotto le 40 ore (alimentaristi 38 ore, 37,83 metalmeccanici, 37,45 chimici, per i turnisti siamo sotto le 37,5 ore medie).

Non solo l'industria si è mossa in questo senso ma anche tutto il mondo del terziario e dei servizi; con la contrattazione aziendale hanno cercato di ridurre ulteriormente dove possibile l'orario di lavoro; a causa della brusca frenata del mondo delle imprese, della crisi del



2001 e della successiva bassa crescita della produttività, sulla questione riduzione di orario di lavoro per via contrattuale nessun sostanziale passo in avanti è stato fatto.

Nel 2003 l'Europa e il nostro Paese sono intervenuti sul tema della regolazione quantitativa dell'orario di lavoro, che ci consente di avere norme basate sulla flessibilità degli orari su cui si sono innestate la contrattazione nazionale e quella aziendale.

Le esperienze della Banca/Conto ore individuale gestito dal singolo ma anche collettivamente secondo esigenze e modalità definite dalla contrattazione in particolare legate alla salute o familiari, le flessibilità gestita in modalità di orari positive/negative, schemi dei turni di lavoro che consentono utilizzo oltre che di Rol (riduzione orario di lavoro) anche di giorni di ferie, gli orari a menù di alcuni Ccnl (contratti collettivi nazionali di lavoro), il 6x6, gli orari a scorrimento sui 7 giorni, ecc.

L'orario di lavoro però, come il salario, non è una variabile indipendente dal contesto economico, di mercato, produttivo.

La strada segnata anche dai recenti accordi interconfederali sulla riforma degli assetti contrattuali e ammodernamento delle relazioni industriali va nella direzione di legare la contrattazione alla competitività e alla produttività: miglioramenti sul piano salariale, di riduzione di orario, della qualità del lavoro, di nuova occupazione in particolare giovanile, sono sostenibili se ci sono innovazione e produttività in azienda; di questo dobbiamo preoccuparci perché questo ci consentirà di avere margini su cui agire contrattualmente.

Alcuni Ccnl, ad esempio, stanno prevedendo che la contrattazione aziendale possa utilizzare gli incrementi di produttività e redditività, e quindi che i premi di risultato possano essere convertiti in riduzione di orario di lavoro.

A questa azione negoziale, i cui costi sono in capo ad azienda e lavoratore, serve sicuramente un intervento pubblico che condivida l'obiettivo e sia a sostegno della contrattazione delle parti sociali con un vantaggio fiscale così come avviene per il welfare.

Ma meglio non avventurarsi sulla strada degli interventi di legge per la riduzione di orario di lavoro che non ha avuto esiti positivi dove è stata tentata, che non produce occupazione e benessere automaticamente, e rischia di non essere sostenibile sul piano dei costi.

La questione orario di lavoro va vista però in un'ottica più ampia che ci consenta di avere una visione di lungo termine per la nostra azione sugli orari di lavoro, o dei tempi di lavoro rapportandoli anche ai tempi di vita.

Ocsel, l'Osservatorio della Cisl sulla contrattazione di secondo livello, ci dà la possibilità di cogliere le tendenze su cui si sta orientando e misurando il confronto a livello aziendale, quali sono le esigenze delle aziende e quelle dei lavoratori, i punti di mediazione raggiunti. Innanzitutto ci consente di chiarire una questione di fondo, ossia che per affrontare il tema degli orari di lavoro dobbiamo partire dalla organizzazione del lavoro, cosa non scontata vista molta parte del dibattito in corso, qualche volta anche all'interno del sindacato.

Quanto le relazioni industriali nelle imprese abbiano saputo costruire in termini di cultura della partecipazione, quali strumenti abbiano saputo mettere in campo per il coinvolgimento dei lavoratori e delle loro rappresentanze nella gestione delle dinamiche aziendali, è la questione prioritaria che dobbiamo porci.

Il rischio, ovviamente, è quello di essere relegati a gestire solo i processi a valle delle decisioni assunte dall'azienda, come in parte evidenziato dall'ultimo Rapporto Ocsel; un limite, questo, che dobbiamo cercare di superare, pena la marginalizzazione del ruolo del sindacato in azienda.

Dobbiamo costruire più spazi e strumenti di partecipazione (strategica, organizzativa, ope-



rativa, ai risultati aziendali, progettazione e programmazione, ecc.) per i lavoratori e le loro rappresentanze per incentivare, promuovere, gestire l'innovazione tecnologica e organizzativa, il miglioramento della produttività, della qualità, con protagonismo e quindi poter beneficiare dei risultati conseguiti, anche se dobbiamo constatare che purtroppo gli accordi, seppur in lieve aumento, sono pochi.

Non sono molti nemmeno gli accordi, il 15% del totale, che affrontano il tema dell'organizzazione del lavoro in azienda, però è già un dato che qualche segnale tendenziale ce lo può dare.

Alcuni dati positivi emergono con evidenza e vengono dagli accordi siglati sul tema della innovazione, del cambiamento tecnico e organizzativo, del coinvolgimento dei lavoratori; ma sono pochissime le esperienze su partecipazione organizzativa, gruppi e commissioni miste, valutazione su benessere organizzativo.

Emerge tra l'altro il dato che gli accordi su innovazione e cambiamento nell'impresa non sono solo prerogativa del settore manifatturiero (54% degli accordi in materia di organizzazione del lavoro) ma vi è una forte crescita del settore del terziario (45%) ed anche dei servizi (15%).

In grande evidenza il dato dello smart working che ha una crescita importante vista l'introduzione nel nostro ordinamento della legge 22 maggio 2017, n. 81: infatti nel biennio 2017-18, il 54% degli accordi che riguardano l'organizzazione del lavoro lo hanno concordato con le aziende, contro il 9% del biennio 2015-16.

Questa rilevazione ci consente di fare sullo smart working alcune brevi valutazioni di carattere generale: fatto positivo che la contrattazione sia riuscita a intercettare e affrontare la questione non lasciandola solamente all'azienda e al rapporto tra questa e il lavoratore ma ad oggi gli accordi di per sé non sono molti e concentrati nelle aziende di dimensioni medio-grandi; lo smart working non è uno strumento di conciliazione vita lavoro e nemmeno è materia di orario di lavoro, ma della organizzazione del lavoro; un orario smart a monte deve avere una smart organization, e di questa bisogna discutere con le aziende altrimenti il nostro ruolo sarà marginale.

Questa fase della vita del Paese ha portato a conoscenza di tutti quello che era per pochi, e sicuramente costituisce una sperimentazione sul campo impreveduta, ma certamente utile a comprendere i lati positivi e le problematiche che dovranno essere esaminate.

Quello che possiamo dire già oggi è che lo smart working, al di là delle legge deve essere oggetto di negoziato tra impresa e rappresentanze sindacali (Rsa/Rsu) e di accordo collettivo, e lì dove non presenti le Rsa/Rsu almeno essere oggetto di regolamento interno in cui siano chiari modalità, contenuti, tutele dello svolgimento del lavoro non in ambito aziendale.

Sul tema smart working e orario di lavoro, visto quanto previsto dalla legge che si limita a indicare il rispetto della durata massima, la contrattazione aziendale sta facendo importanti sperimentazioni sul campo che si adattano alle modalità organizzative delle singole aziende che costituiscono un valido riferimento e che fanno emergere in particolare la necessità di trovare un punto di equilibrio tra svolgimento del lavoro e vita privata.

Nell'arco di tempo che va dal 2015 al 2018 il 22% degli accordi ha affrontato le questioni inerenti l'orario di lavoro sotto diversi aspetti, con una distribuzione sui settori in modo molto marcato nel manifatturiero che ha fatto il 71% degli accordi (il terziario il 16% e i servizi il 10%) segno, probabilmente, di una più radicata presenza del sindacato in aziende sostanzialmente stabili rispetto a una polverizzazione dimensionale di impresa sempre più difficile da gestire sul piano sindacale.

Di questi, scendendo più nello specifico, abbiamo accordi che trattano la gestione dei turni



(47%), calendario annuo (47%), pause/recuperi/riposi (26%), banca ore (17%), riduzione di orario (16%).

Del totale degli accordi sull'orario di lavoro circa il 50% si sono interessati della flessibilità; la maggior parte di questi (46%) della gestione dei picchi e flussi di mercato che sono regolati con meccanismi di orari in positivo e in negativo; un'altra parte importante della regolazione degli orari in entrata ed in uscita per lo più tesi ad avere meno rigidità o disponibilità, mentre il 17% sono accordi sulla gestione della banca ore.

Teniamo conto anche di alcuni dati che emergono dalla analisi in merito agli accordi relativamente alle maggiorazioni orarie rispetto a quelle previste dai Ccnl che sono il 20%; il 6% tratta i riposi compensativi.

È da evidenziare che la contrattazione, nazionale e aziendale, si è attivata per ampliare e migliorare alcuni aspetti che hanno a che vedere con la dimensione qualitativa dell'orario di lavoro e che nel 5° Rapporto Ocsel sono evidenziati alla voce Welfare; tali aspetti riguardano i congedi parentali, la conciliazione vita-lavoro, i part-time reversibili anche in funzione della salute delle persone, le ferie solidali, i permessi giornalieri.

Quindi nella sostanza possiamo dire che con la contrattazione riusciamo ad avere un buon presidio degli orari di lavoro sotto il profilo quantitativo e qualitativo, che sono differenziati nei diversi settori e rapportati alle loro specificità, tra imprese che operano con schematizzazioni predefinite e standardizzate e imprese che operano con margini a volte ampi di flessibilità, tra produttività e risposta ai mercati.

Il livello aziendale è complementare ad un quadro di regolazione nazionale previsto dai contratti collettivi e complessivamente il sistema contrattuale svolge un ruolo importante come evidenziato in questo contesto di emergenza in cui ci troviamo ad agire.

È prevedibile che questa situazione di convivenza nel sistema degli orari di lavoro tra legge e contrattazione, possa esistere in buona parte anche nel futuro, seppur in presenza di cambiamenti importanti i cui esiti non sono ancora del tutto identificati.

L'innovazione tecnologica diffusa porterà sicuramente ad un ulteriore aumento della flessibilità del sistema produttivo e dei servizi, alla necessità di capacità di risposta ai mercati sempre più globalizzati, a un rafforzamento delle catene di valore che si sviluppano a livello mondiale, con una forte interconnessione tra sistemi produttivi come ben si è reso evidente in questa situazione di emergenza sanitaria, anch'essa partita dall'essere una questione locale per poi diventare pandemia.

Fino ad oggi questo aumento della flessibilità complessiva del nostro sistema economico si è già tradotto in alcuni settori con cambiamenti negli orari di lavoro che non sono avvenuti in maniera drastica e repentina ma che si sono affermati per piccoli passi, con aggiustamenti graduali, trovando soluzioni che si sono ben adattate alle necessità aziendali a cui si sono posti i limiti dei diritti dei lavoratori e sperimentando nuove tutele alle esigenze delle persone.

Non vi è un esito scontato nella applicazione delle nuove tecnologie e molto spesso esse portano a soluzioni ambivalenti, segnalate da diversi autori che evidenziano come sotto molti aspetti, dalle condizioni di lavoro, alla sicurezza, alle professionalità ed anche per gli orari di lavoro, si potranno avere sicuramente miglioramenti qualitativi per la vita ed il lavoro delle persone ma anche nuove e a volte impreviste problematiche.

Se guardiamo alla storia tutte le rivoluzioni industriali sono state portatrici di profonde contraddizioni.

La rottura dei vincoli spazio-temporali apre a soluzioni innovative, più flessibili per le im-



prese, mentre per il lavoratore si devono trasformare in miglioramento della qualità del lavoro e della conciliazione tra tempi di vita e di lavoro, e la contrattazione in particolare aziendale ha provato strade e soluzioni praticabili.

Devono essere le relazioni industriali, la contrattazione a misurarsi con soluzioni nuove, sperimentali di orari di lavoro innovativi, che possono consentire di coniugare le esigenze produttive con la vita delle persone.

Il cambiamento con molta probabilità sarà profondo ma graduale nel tempo, e non sono escluse accelerazioni possibili come nel caso dello smart working anche dopo la fine di questa emergenza; dobbiamo cercare di gestirlo con il contributo fondamentale dei lavoratori che diventeranno sempre più protagonisti in termini di responsabilità, autonomia, creatività.

Il balzo in avanti che però dobbiamo fare, che devono fare le relazioni industriali è sulla strada dell'affermazione di strumenti di partecipazione per dare rappresentanza a questo nuovo protagonismo dei lavoratori e intervenire sui processi decisionali, che altrimenti rischiano di essere sempre di più prerogativa delle imprese e del rapporto individuale con il lavoratore.



# Innovazione tecnologica e tempi di lavoro tra contrattazione e legge

*di Marco Lai\**

## **Introduzione**

Periodicamente nel nostro Paese, rifacendosi a contesti assai diversi, si formulano proposte suggestive quanto di facile consenso di riduzione generalizzata dell'orario di lavoro (a parità di retribuzione) al fine, tra l'altro, di incentivare l'occupazione e di migliorare la qualità della vita. È un approccio semplicistico ad un problema complesso, che invece necessita di soluzioni più meditate.

L'orario di lavoro, così come la retribuzione, non è una variabile indipendente dal contesto economico e produttivo.

Più che di riduzione degli orari è preferibile parlare di rimodulazione dei tempi di lavoro connessa ad una organizzazione produttiva più flessibile e partecipata, alla luce dell'impatto dell'innovazione tecnologica.

Occorre dunque partire dalla produttività e dall'innovazione per esaminarne le implicazioni sulle condizioni di lavoro.

In particolare l'innovazione tecnologica cambia le regole «aristoteliche» del tradizionale rapporto di lavoro: il tempo e lo spazio. Si può lavorare sempre ed ovunque. Accanto ai limiti quantitativi di orario assumono importanza i profili distributivi della prestazione lavorativa (il «quando» lavorare). Tra tempo di lavoro e tempo di riposo vi è inoltre il tempo disponibile. In tale contesto specifico rilievo acquista il diritto/dovere alla disconnessione. Di seguito, dopo un richiamo al quadro legislativo esistente in materia di orario di lavoro, esamineremo lo smart working, forma di lavoro fortemente incentivata anche per fronteggiare l'emergenza da Covid-19 (coronavirus), con particolare riguardo al diritto/dovere alla disconnessione, per poi svolgere alcune note conclusive sulle prospettive di intervento sindacale.

## **Il quadro normativo di riferimento**

La disciplina legislativa dell'orario di lavoro è contenuta principalmente nel dlgs n. 66/2003 e successive modifiche e integrazioni, di recepimento di direttive comunitarie. Il provvedimento si occupa di: principi in tema di organizzazione dell'orario di lavoro (orario normale, durata massima settimanale, lavoro straordinario); pause, riposi (giornalieri e settimanali) e ferie; lavoro notturno.

La materia è d'altro lato ampiamente regolata dalla contrattazione collettiva, che si caratterizza per: una maggiore attenzione al volume annuo, più che settimanale, delle ore di la-

\* Centro studi nazionale Cisl di Firenze.



voro, in relazione a una programmazione dell'orario su periodi più lunghi della settimana; una più estesa possibilità di ricorso allo straordinario; il crescente rilievo della contrattazione decentrata nel definire i regimi di orario; l'introduzione della «banca delle ore», cioè l'accantonamento, su un conto individuale, di un numero di ore prestate oltre l'orario normale, cui il lavoratore può attingere nel corso dell'anno per godere di riposi compensativi.

La disciplina posta dal dlgs n. 66/2003 sugli aspetti centrali della durata normale e della durata massima dell'orario di lavoro è improntata ad una marcata flessibilità.

Per orario di lavoro si intende qualsiasi periodo in cui il lavoratore sia al lavoro, a disposizione del datore di lavoro e nell'esercizio della sua attività o delle sue funzioni (art. 1, comma 2, lett. a), trovandosi quindi nella sfera tecnico-organizzativa del datore di lavoro e soggetto al suo potere direttivo.

L'orario normale di lavoro è fissato per legge in 40 ore settimanali. I contratti collettivi possono stabilire, ai fini contrattuali, una durata inferiore e riferire l'orario normale alla durata media delle prestazioni lavorative in un periodo non superiore all'anno (art. 3). È peraltro prevista un'ampia possibilità di deroghe ed eccezioni.

Accanto all'orario normale è posta la durata massima dell'orario di lavoro (orario normale più straordinario), anch'essa su base settimanale. Riprendendo la normativa comunitaria, il dlgs n. 66/2003 affida innanzitutto alla contrattazione collettiva, di qualsiasi livello, la determinazione della durata massima della settimana lavorativa. In ogni caso la durata media dell'orario di lavoro non può superare, per ogni periodo di 7 giorni, le 48 ore, comprese le ore di lavoro straordinario. La media è calcolata su un periodo non superiore a 4 mesi, elevabile dalla contrattazione collettiva a 6 mesi, o anche a 12, a fronte di ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro (art. 4).<sup>1</sup>

È da sottolineare, dunque, che non solo la durata normale ma anche la durata massima è configurata come una media.

Il dlgs n. 66/2003 non prevede, almeno in via diretta, alcun limite giornaliero, né come durata normale né come durata massima della prestazione lavorativa. Si stabilisce soltanto il diritto del lavoratore a 11 ore di riposo consecutivo ogni 24 ore (consentendo *a contrario* fino a 13 ore di lavoro), riposo che deve essere fruito in modo consecutivo, fatte salve le attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati durante la giornata o da regimi di reperibilità (art. 7).<sup>2</sup>

La reperibilità, quale tempo di attesa in cui il lavoratore è a disposizione per eventuali chiamate, non costituisce orario di lavoro, ma dà tuttavia diritto a un'indennità, nei termini previsti dalla contrattazione collettiva.

<sup>1</sup> Nel calcolo della media non devono essere computati i periodi di ferie annuali e i periodi di assenza per malattia (così come le ore di straordinario prestate con corrispondente fruizione, in alternativa o in aggiunta alla maggiorazione retributiva, di riposi compensativi). Le disposizioni sulla durata massima della settimana lavorativa, così come quelle sull'orario normale, non si applicano nei confronti di una serie di categorie di lavoratori (dirigenti, compresi quelli degli enti e delle aziende del Servizio sanitario nazionale; personale direttivo o altre persone aventi potere di decisione autonomo; manodopera familiare; lavoratori nel settore liturgico delle chiese e delle comunità religiose; prestazioni rese nell'ambito di rapporti di lavoro a domicilio e di telelavoro), fermo restando il rispetto dei principi generali della protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori.

<sup>2</sup> Deroghe, nel settore privato, possono essere stabilite dai contratti collettivi nazionali e in loro assenza dai contratti collettivi territoriali o aziendali, stipulati tra le organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale. Le deroghe in ogni caso sono ammesse solo a condizione che ai prestatori di lavoro siano accordati periodi equivalenti di riposo compensativo o, in casi eccezionali, in cui ciò non sia possibile, a condizione che ai lavoratori interessati sia accordata una protezione appropriata.



## Smart working e tempi di lavoro

Particolare modalità di svolgimento della prestazione lavorativa volta ad incrementare la produttività ed al contempo a conciliare tempi di vita e di lavoro è lo smart working (o «lavoro agile»).

Lo smart working può essere considerato come un'evoluzione del telelavoro. Tratto distintivo del lavoro agile rispetto al telelavoro, oltre all'assenza di una postazione fissa, è il carattere non regolare/continuativo della prestazione lavorativa.

Nell'attuale situazione di emergenza epidemiologica dovuta a Covid-19 (coronavirus) peraltro lo smart working può rappresentare uno strumento efficace per non interrompere il lavoro.<sup>3</sup>

Sulla base delle esperienze contrattuali, specie di aziende di medio-grandi dimensioni, una disciplina (*soft*) di riferimento è stata posta dalla legge 22 maggio 2017, n. 81 (artt. 18-23). È da sottolineare come il lavoro agile non sia una nuova tipologia contrattuale, ma solo una modalità di esecuzione del rapporto di lavoro subordinato, che scaturisce da un accordo tra le parti e il cui contenuto può riguardare forme organizzative del lavoro anche per fasi, cicli e obiettivi. Tutto ciò senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro, con il possibile utilizzo di strumenti tecnologici forniti dal datore di lavoro per lo svolgimento dell'attività lavorativa. La prestazione lavorativa viene eseguita in parte all'interno dei locali aziendali e in parte all'esterno, senza una postazione fissa.

Con particolare riguardo al tempo di lavoro se la legge si limita a prevedere che la prestazione avvenga senza precisi vincoli di orario, nel solo rispetto della durata massima, le esperienze realizzate tramite la contrattazione collettiva evidenziano diverse possibili soluzioni: in alcuni casi si stabilisce una correlazione tra orario in azienda e orario svolto in altra sede in modalità smart (Intesa San Paolo, Bnp Paribas, Barilla, Hermes, Randstad); in altri si preferisce invece lasciare maggiore autonomia di scelta al lavoratore rispetto alla collocazione temporale della prestazione nel rispetto di determinate fasce orarie (Axa, Fca, Ferrovie dello Stato, Enel); in altri casi ancora si adottano soluzioni intermedie, prevedendo ad esempio l'individuazione di fasce obbligatorie di connessione (A2a) o il vincolo di svolgere almeno il 50% delle ore di lavoro all'interno della fascia compresa tra le 8.30 e le 17.30 (Ducati).

La disciplina negoziale stabilisce talora che nelle giornate in cui la prestazione è resa in smart working sia esclusa l'autorizzazione dello straordinario (Fca, A2a, Axa). È da ritenere che tali previsioni siano legittime qualora lascino al dipendente la possibilità di definire autonomamente la collocazione temporale della prestazione lavorativa all'interno della giornata. Viceversa, in caso di regolamentazione coincidente con l'orario di lavoro praticato in azienda, la legittimità di tali indicazioni è discutibile. Analoghe considerazioni valgono rispetto all'utilizzabilità dei permessi.

<sup>3</sup> Con dpcm 1° marzo 2020, di attuazione del decreto legge 23 febbraio 2020, n. 6 (recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19), la modalità di lavoro agile, di cui alla legge n. 81/2017, è stata ritenuta applicabile per la durata dello stato di emergenza, fino al 31 luglio 2020, su tutto il territorio nazionale, ad ogni rapporto di lavoro subordinato, anche in assenza di accordi individuali, previa apposita autocertificazione.



## Il diritto/dovere alla disconnessione

Particolare rilievo ha il diritto/dovere alla disconnessione nella disciplina del lavoro agile, al momento unico ambito di espresso riconoscimento nella legislazione italiana.

Anche se il testo di legge, così come la dottrina che se ne è occupata, richiama solo il «diritto» alla disconnessione, preferibile è a nostro avviso riferirsi ad un «diritto/dovere» alla disconnessione, dal momento che il periodo minimo di riposo, di necessario «distacco» dal lavoro, seppur a distanza tramite supporto informatico, si pone come obbligatorio anche per il lavoratore, a prescindere dalla sua volontà.

Ai sensi dell'art. 19, 1° comma, della legge n. 81/2017, l'accordo (individuale) istitutivo del lavoro agile «individua altresì i tempi di riposo del lavoratore nonché le misure tecniche e organizzative necessarie per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro».

Si è osservato come la fluidità spazio-temporale possa costituire non solo il principale punto di forza del lavoro agile, ma anche quello di maggiore debolezza, rendendo sempre più sfumati ed incerti i confini tra il tempo dedicato all'attività professionale e quello riservato alla vita privata (c.d. *time porosity*). Da qui la necessità di porre un argine allo sfioramento del tempo di lavoro a danno del tempo di riposo, tramite appunto il riconoscimento del diritto/dovere alla disconnessione.

L'esperienza comparata mostra come il diritto/dovere alla disconnessione si affermi inizialmente per via contrattuale in Germania, in alcune grandi aziende del settore delle telecomunicazioni (apripista è la Deutsche Telekom, nel 2010, preoccupata per l'elevato numero di suicidi tra i dipendenti della concorrente francese France Télécom) ed in seguito del settore automobilistico (Volkswagen, Bmw), chimico (Bayer) ed energetico (E.On). Il Paese in cui il diritto/dovere alla connessione ha un espresso riconoscimento legislativo è tuttavia la Francia. Sulla base delle indicazioni fornite dal c.d. Rapporto Mettling, che aveva tra l'altro auspicato l'adozione di una serie di misure volte a separare più nettamente il lavoro dalla vita privata, l'art. 55 della legge 8 agosto 2016, n. 1088 (di modifica dell'art. L2242-8, 7° comma, del *Code du Travail*), introduce quale misura obbligatoria per le aziende con più di 50 dipendenti, il diritto (dovere) alla disconnessione, affidandone le modalità di esercizio ad un accordo collettivo tra azienda e lavoratori o, in mancanza, ad un regolamento aziendale, previa consultazione del *comité d'entreprise* o dei delegati del personale. Di particolare significato è altresì la previsione dello svolgimento di attività di formazione e di sensibilizzazione dei lavoratori, nonché dei quadri e dei dirigenti, al fine di un utilizzo consapevole degli strumenti tecnologici, così da accompagnare la «disconnessione tecnica» con la «disconnessione intellettuale», stante anche le maggiori resistenze fraposte di norma dai lavoratori più giovani.

In Italia la contrattazione collettiva ha talora riconosciuto al lavoratore il diritto/dovere alla disconnessione, ossia la possibilità di non rispondere a e-mail o telefonate al di fuori del normale orario di lavoro (UniCredit, Findomestic), oppure in fasce orarie predeterminate (ad esempio dalle 20 alle 8, Acea) o nei giorni di sabato e festivi (Cattolica Assicurazioni).

Tra le misure tecniche ed organizzative di particolare utilità potrà risultare, tra l'altro, la predisposizione di sistemi di *alert* relativi al superamento dell'orario di lavoro (Campari). In ogni caso quello alla disconnessione, lungi dall'essere un mero riferimento generico, si configura come un diritto/dovere del lavoratore a cui corrisponde l'obbligo del datore di lavoro di predisporre misure tecniche ed organizzative volte a garantire i necessari tempi



di riposo, misure la cui determinazione è demandata alle parti, individuali e collettive, del rapporto di lavoro.

Al di là di quanto espressamente disposto per il lavoro agile, occorre interrogarsi sulla sussistenza (o meno) nel nostro ordinamento di un diritto alla totale irreperibilità (c.d. «diritto all'oblio») del lavoratore dipendente al di fuori dell'orario di lavoro. D'altro lato compensare la disponibilità/connessione continuata con un'indennità economica aggiuntiva pare in contrasto con i principi stabiliti dall'art. 36, 2° e 3° comma, della Costituzione circa, tra l'altro, il divieto di monetizzazione del regime minimo dei riposi (giornalieri, settimanali, annuali).

Più ampiamente si pone il problema dell'applicazione della tutela costituzionale del lavoro, con riguardo in questa sede al necessario periodo minimo di riposo (garantito dal diritto/dovere alla disconnessione), ai nuovi lavoratori digitali, la cui prestazione è spesso svolta in condizioni di sostanziale dipendenza economica-sociale, e rispetto ai quali risulta inadeguata la mera estensione della disciplina del lavoro subordinato.<sup>4</sup>

Richiamando autorevole dottrina è da ritenere che la subordinazione «tecnica» (da intendere prevalentemente come «eterodirezione»), di cui all'art. 2094, del c.c., non sia altro che una *specie* del più ampio *genere* al quale si riferisce la Costituzione, laddove nel conflitto di interessi proprio delle relazioni di lavoro mira alla protezione del soggetto debole, a prescindere dalla forma giuridica del rapporto di lavoro.

## Le prospettive di intervento

Rispetto ai mutamenti sopra evidenziati si propongono soluzioni diverse: alcune riprendono esperimenti datati di riduzione generalizzata dell'orario di lavoro come mezzo di contrasto alla disoccupazione tecnologica; altre, più innovative, sperimentano strumenti nuovi, quali misure di autogestione dell'orario e di smart working, al fine di consentire un'organizzazione del lavoro capace di armonizzare le esigenze dei dipendenti con quelle imprenditoriali.

Da ribadire in questa sede è la scelta della via contrattuale rispetto a quella legislativa (stante peraltro una regolamentazione, quella del dlgs n. 66/2003, come abbiamo visto già improntata su una marcata flessibilità degli orari).

Non è infatti sufficiente una unica disciplina (di legge) valida per tutti, bensì soluzioni differenziate per aziende e settori produttivi.

Esistono significative esperienze di contrattazione aziendale di riorganizzazione e riduzione dei tempi di lavoro legate alla flessibilità organizzativa e all'innovazione tecnologica. Si tratta di coordinarle e di diffonderle anche tramite specifici incentivi.

La strada da perseguire potrebbe essere quella di un Accordo quadro a livello confederale nazionale sulla riorganizzazione dei tempi di lavoro da sperimentare tramite accordi decentrati in aziende medie-grandi del settore privato e nel settore pubblico.

Vi è peraltro la necessità di raccordare le esperienze contrattuali sui tempi di lavoro con forme di partecipazione organizzativa, prevedendo ad esempio commissioni miste (impresa/lavoratori) per il monitoraggio continuativo delle sperimentazioni e la verifica dei risultati.

È da ribadire il carattere volontario delle diverse soluzioni di riorganizzazione e riduzione dei tempi di lavoro. Per la sostenibilità economica delle proposte si potrebbe inoltre preve-

<sup>4</sup> Cfr. al riguardo, da ultimo, Corte di Cassazione 24 gennaio 2020, n. 1663, sulla vicenda dei c.d. *riders*.



dere, almeno in una fase iniziale, che i lavoratori che desiderino aderire alla riduzione dei tempi di lavoro, mantenendo inalterata la retribuzione, contribuiscano convertendo a tal fine parte dei premi di risultato, delle maggiorazioni o del welfare aziendale.

Ulteriori opportunità potrebbero derivare dalla integrazione delle forme di finanziamento: i contributi statali e locali, non solo come integrazione salariale per i lavoratori ma anche come sgravi contributivi e fiscali per le imprese, in raccordo con i fondi gestiti dalla bilateralità, stendendo dunque il modello di mix tra intervento pubblico/privato sociale (già in parte previsto nel settore artigiano).

Altrettanto si può affermare per nuove modalità organizzative della prestazione di lavoro legate all'innovazione tecnologica che vengono ad interessare la tematica dei tempi di lavoro (si veda di recente i significativi incentivi economici assicurati dalla bilateralità per la promozione e sviluppo dello smart working nelle imprese artigiane e nelle Pmi del Veneto – Accordo regionale sul lavoro agile, del 20 dicembre 2019)

### Riferimenti bibliografici

Bavaro V., *Questioni in diritto su lavoro digitale, tempo e libertà*, in «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», 2018, I, pp. 35 ss.

Dagnino E., *Il diritto alla disconnessione nella legge n. 81/2017 e nell'esperienza comparata*, in «Diritto delle relazioni industriali», 2017, pp. 1024 ss.

Fenoglio A., *Il diritto alla disconnessione del lavoratore agile*, in G. Zilio Grandi e M. Biasi (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, Padova 2018, pp. 547 ss.

Fenoglio A., *Il tempo di lavoro nella New automation age: un quadro in trasformazione*, in «Rivista italiana di diritto del lavoro», 2018, I, pp. 625 ss.

Ferrante V., *In arrivo il diritto alla disconnessione del lavoratore, ma non per tutti*, in «Ipsos-Professionalità Quotidiana», 18 febbraio 2017.

Ichino P., *Le conseguenze dell'innovazione tecnologica sul diritto del lavoro*, in «Rivista italiana di diritto del lavoro», 2017, I, pp. 525 ss.

Lai M., *Evoluzione tecnologica e tutela del lavoro: a proposito di smart working e di crowdworking*, in «Diritto delle relazioni industriali», 2017, pp. 985 ss.

Levi A., *Il lavoro agile nel contesto del processo di destrutturazione della subordinazione*, in «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», 2019, I, pp. 25 ss.

Romagnoli U., *In mezzo al guado del diritto del lavoro*, in <http://www.nuovi-lavori.it/index.php/sezioni/1354-in-mezzo-al-guado-del-diritto-del-lavoro>, 15 maggio 2018.

Romeo A., *Il diritto alla disconnessione del lavoratore tra invadenze tecnologiche e nuove modalità della prestazione*, in «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», 2019, I, pp. 671 ss.

Tiraboschi M., *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, in «W.P. Csdle “Massimo D’Antona”.IT», 2017, n. 335, <http://csdle.lex.unict.it/docs/workingpapers/Il-lavoro-agile-tra-legge-e-contrattazione-collettiva-la-tortuosa-via-italiana-verso-la-modernizzazi/5648.aspx>.



Treu T., *Rimedi e fattispecie a confronto con i lavori della Gig economy*, in «W.P. Csdle “Massimo D’Antona”.IT», 2017, n. 136, <http://csdle.lex.unict.it/docs/workingpapers/Rimedi-e-fattispecie-a-confronto-con-i-lavori-della-Gig-economy/5660.aspx>.

Zeppilli V., *Disconnessione: un’occasione mancata per il legislatore?*, in «Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale», 2019, I, pp. 305 ss.



## Osservazioni alla proposta Megale di orario 4x8

di Gabriele Olini\*

Agostino Megale, autorevole sindacalista riformista della Cgil, ha lanciato la proposta di prevedere in Italia un orario di 32 ore lavorate distribuite su 4 giorni per 8 ore in una settimana a scorrimento. Lo schema sarebbe quello di 4 giorni di lavoro e 2 di riposo; poi ancora di seguito 4 di lavoro e 2 di riposo. Lo schema sembra presupporre un utilizzo degli impianti e/o esercizio di attività su 7 giorni a settimana con la rotazione del personale nei diversi giorni, anche se potrebbe essere articolato su 6 giorni, con l'interruzione dell'attività la domenica (come illustrato sotto). Megale propone che la riduzione potrebbe essere finanziata fiscalizzando gli oneri sociali dei giovani che verranno assunti e con l'aumento di produttività che si determinerebbe.

### Schema utilizzo impianti e esercizio attività sette giorni a settimana



### Schema utilizzo impianti e esercizio attività sei giorni a settimana



### Osservazioni in sintesi

Le strategie dell'orario per essere efficaci devono essere declinate per renderle applicabili in ambiti settoriali, territoriali, di dimensione d'impresa molto diversi. La proposta del 4x8 generalizzato ha certamente precedenti illustri, con i sistemi 6x6 del settore tessile, ma non sembra prestarsi in prima battuta all'esigenza della differenziazione. Sembra più adatta a una organizzazione produttiva su larga scala, di impianto taylorista, con larghissima fungibilità tra gli addetti per una debole specializzazione delle competenze e delle funzioni degli stessi. Il rapporto tra orario e occupazione non è fatto di legami automatici, ma è dentro un contesto più complesso fatto di interrelazioni. La questione del costo della riduzione dell'orario non può essere trascurata. Il passaggio da 40 a 32 ore, a parità di salario, determina un aumento del salario orario, anche considerando il periodo feriale, del 25%.

\* Fondazione Ezio Tarantelli Centro Studi Ricerca e Formazione Cisl.



Questo potrebbe essere attenuato parzialmente dagli aumenti di produttività innescati dalla stessa riduzione degli orari con una certa intensificazione dei ritmi. Diversamente dalle proposte di riduzione degli orari del passato, in particolare quella delle 35 ore degli anni Settanta del Novecento, oggi la dinamica della produttività è soprattutto in Italia molto ridotta e, quindi, non preconstituisce una forma di finanziamento della riduzione di orario. Si pone importantissimo il tema della sovranità del tempo da parte del lavoratore, con la possibilità per l'addetto di modificare quantità e distribuzione delle ore lavorate; è un'esigenza fortissima che va affrontata con strumenti di gestione molto adattabili alle diverse situazioni. La formula dell'attività «a scorrimento» ripropone il problema della domenica, oltre che per le sue valenze religiose, anche quale spazio temporale di riposo coordinato per le famiglie.

Le strategie del tempo di lavoro sono decisive. In un contesto pure molto diverso rispetto ad oggi, le proposte della Cisl del 1998 sottolineavano che «Gli interventi sul tempo di lavoro vanno infatti inquadrati in un'ampia prospettiva, per tenere conto delle molte interrelazioni e connessioni, come nel caso del rapporto tra orario di fatto e orario contrattuale, lo straordinario, il governo della flessibilità, le relazioni tra crescita della domanda di lavoro/dualismo territoriale/mobilità territoriale e professionale, tempo di lavoro e formazione, orari non standard e part time, i tempi della città». Con tutti gli adattamenti del caso si tratta di temi ancora di tutto interesse. Riguardo al metodo «le sfide della globalizzazione, dell'innovazione tecnologica, dei mutamenti sociali richiedono interventi articolati, che consentano di operare sempre con gli strumenti giusti, nel luogo più adatto». L'obiettivo era quello di favorire un assetto degli orari che concili vita familiare e vita lavorativa attraverso la contrattazione sindacale e l'accordo delle parti sociali, incentivando le «buone pratiche» a livello decentrato. Si indicava allora che in un quadro di legislazione di sostegno «contrattazione nazionale e decentrata vanno quindi definite per fornire indirizzi e risultati convergenti, ma anche applicazioni differenziate in situazioni date attraverso un'ampia gestione decentrata». In questo quadro una delle proposte più importanti era quella di un intervento sulla struttura degli oneri sociali, basato su fasce orarie settimanali, destinato a favorire l'accesso a regimi di orario ridotti, da 32 a 36 ore, rispetto al tempo pieno con invarianza degli oneri per i rapporti full time.

Va da sé che nessuna strategia del tempo di lavoro può supplire ad una crescita modesta se non bloccata, come d'altra parte la sfida dell'innovazione richiede investimenti, materiali ed immateriali, dentro le imprese e nel territorio per le infrastrutture, che sono stati molto carenti negli ultimi venti anni.

### **Quali effetti della riduzione dell'orario**

Lo studio degli effetti della riduzione di orario è condotto di solito, secondo quella che Carlo Dell'Aringa chiamava la «aritmetica dell'orario», ponendo legami automatici tra le variabili. Rileggiamo la proposta di Megale in questa luce. In realtà le relazioni tra le variabili sono decisamente più complesse, di rapporto reciproco, che possono assecondare o contrastare la variazione attesa.

In uno schema semplificato il vantaggio dello schema della riduzione a 32 ore sarebbe un aumento dell'occupazione: rispetto ad un orario settimanale di 40 ore settimanali, la riduzione secca dell'orario pro capite a 32 ore richiederebbe teoricamente un corrispondente aumento della domanda di lavoro del 25%. Infatti, supponiamo vi siano in partenza 100 addetti, che



svolgono un'attività simile e con fungibilità piena tra di loro, per 40 ore a settimana; il monte ore lavorate sarebbe di 4.000 ore; con 32 ore lavorate per coprire lo stesso monte ore lavorate sarebbero necessari 125 addetti ( $4.000/32=125$ ), con una crescita teorica del 25% dell'occupazione. Questo è l'effetto che si avrebbe a parità di utilizzo degli impianti.

Se invece vi fosse la crescita dell'utilizzo degli impianti e del periodo di esercizio dell'attività, vi sarebbe anche un aumento della produzione potenziale, che diventerebbe effettiva solo qualora vi fossero le condizioni di mercato per collocare tale maggiore offerta. **Non è detto che ciò che si può produrre in più, si possa anche vendere, se non c'è domanda sufficiente o se non si riesce a determinarla.** Passando da 5 a 6 giorni a settimana, la produzione potenziale crescerebbe del 20%, mentre da 5 a 7 addirittura del 40%. Se non ci fossero aumenti della produttività **oraria** pro capite, la crescita della domanda di lavoro necessaria sarebbe, dunque, ancora più rilevante. Il maggior utilizzo degli impianti in questa prospettiva determinerebbe una riduzione dei costi fissi per unità di prodotto.

Si tratta, è bene ribadirlo, di uno schema semplificato, nel quale non viene posta, ad esempio, nessuna relazione tra andamento della produzione e riduzione dell'orario, come pure tra andamento dell'orario contrattuale e dell'orario di fatto. Come pure l'aumento del periodo di utilizzo degli impianti non è detto che porti ad un aumento delle vendite e, dunque, del valore aggiunto se non si riesce a collocare sul mercato la produzione potenziale. Oppure l'ipotesi di fungibilità completa degli addetti tra di loro è molto legata agli schemi della produzione di massa, mentre oggi le competenze sono decisamente più specializzate, in un lavoro di squadra che vede apporti articolati.

I progetti della Cisl degli anni Novanta, quello del 1993 e poi del 1998, si ponevano il problema di tutte le interrelazioni tra le variabili dell'orario e dell'occupazione, che portassero a massimizzare gli effetti occupazionali, di benessere per i lavoratori con l'accresciuto governo del proprio tempo, di governo della flessibilità, nell'azienda e nella società, con il tema del governo dei «tempi della città».

### **Riduzione dell'orario: la questione dei costi**

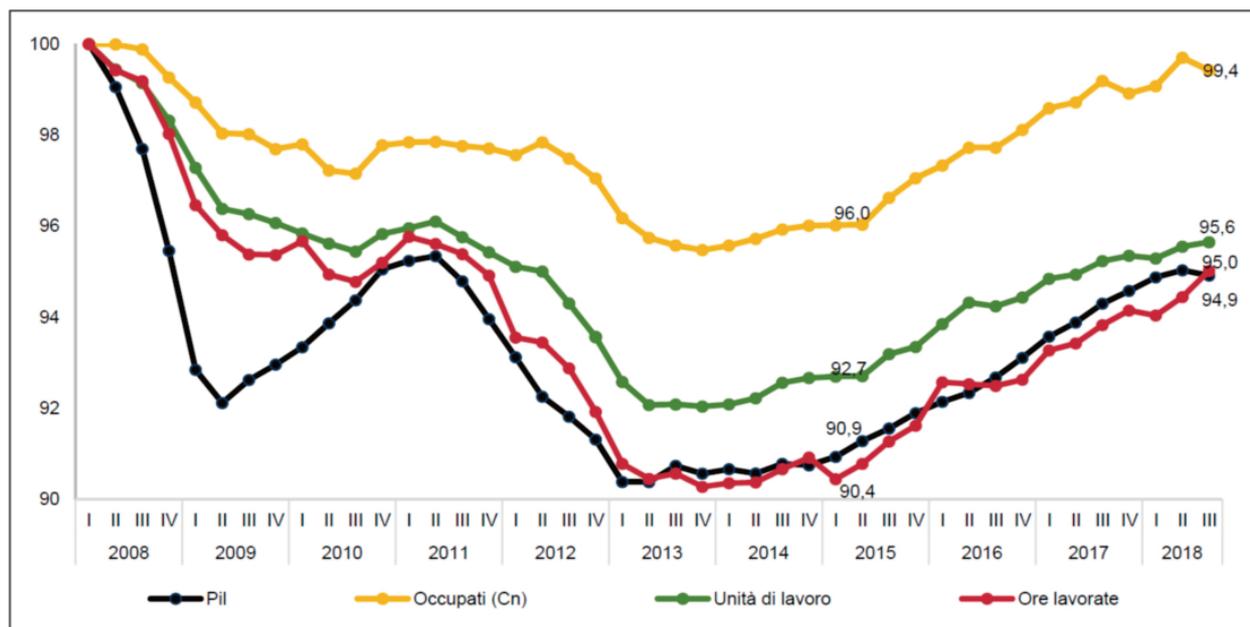
Restando nello schema semplificato dell'aritmetica dell'orario di lavoro, la riduzione da 40 a 32 ore determinerebbe, se venisse effettuata a parità di retribuzione oraria, una riduzione del 20% della retribuzione mensile pro capite. Lasciando questa invariata, il costo del lavoro aumenterebbe del 25%, in linea con l'aumento dell'occupazione necessaria. Rispetto alla prima opzione si può dire che è quello che di fatto è avvenuto negli anni successivi alla crisi con l'aumento del part time involontario. In dieci anni gli occupati che lavorano a tempo parziale perché non hanno trovato un impiego a tempo pieno sono aumentati di circa un milione e mezzo, a fronte del calo di 866.000 occupati full time. La quota del part time involontario sul totale degli occupati è passata dal 5,2% nel 2007 all'11,9% del 2018; l'incidenza per le donne è più che tripla rispetto a quella degli uomini. Prima della crisi, l'Italia presentava una percentuale di part time involontario sul totale degli occupati in linea con quella dei principali paesi europei, mentre oggi si colloca sui livelli più elevati. Il nostro mercato del lavoro è in qualche modo già a bassa intensità lavorativa, per mancanza di opportunità, piuttosto che per scelta.

Dalla crisi, infatti, il monte ore lavorate si è ridotto notevolmente, accompagnando con un breve ritardo il calo del Prodotto interno lordo (Pil). Il grafico mostra la riduzione del Pil (in blu) rispetto ai livelli di inizio 2008 con l'accentuazione del periodo 2008-2009 e del



2012-2014. La linea del monte ore lavorate (in ocra) è attualmente ancora inferiore del 5% rispetto ai livelli di inizio periodo, con un calo del tutto analogo a quello del Pil; inferiore è stato il calo del numero degli occupati, in termini di persone che lavorano, ma questo è avvenuto proprio in ragione di una riduzione dell'orario pro capite per l'effetto combinato della crescita del part time involontario e dell'orario di fatto del lavoratore a tempo pieno.

### **Pil, ore lavorate, occupati, Unità di lavoro a tempo pieno. I 2008-III 2018** (indici destagionalizzati primo trimestre 2008=100)



Fonte: Istat, Conti nazionali.

È una situazione decisamente non soddisfacente, che rischia di aumentare ancora il rischio del lavoro povero, per un insufficiente numero di ore lavorate.

L'opzione opposta della riduzione di orario a parità di salario vede l'aumento del costo del lavoro orario. Si è detto che, a parità di monte ore lavorate, la riduzione da 40 a 32 ore settimanali determina un aumento del 25% del costo del lavoro complessivo. Si tratta di un impatto assai rilevante, che ha sempre costituito un problema nella contrattazione in periodi di crescita debole e comunque superiori a quelli attuali. Va notato, infatti, che negli anni Settanta e Ottanta del Novecento le proposte di riduzione drastica dell'orario di lavoro, anche quella della Cisl per le 35 ore, erano a fronte di dinamiche decisamente positive della produttività, mentre oggi si collocano in un contesto di produttività stagnante.

Secondo i dati dell'Istat nel periodo 2014-2018 la produttività del lavoro è aumentata in Italia in misura modesta (+0,3% medio annuo), con un ampliamento del divario rispetto all'Ue28 (+1,4%) e all'area Euro (+1,0%). Il ritmo di crescita risulta contenuto anche se confrontato con quello registrato in Francia (+1,3%), Germania (+1,1%), Spagna e Regno Unito (rispettivamente +0,7%).

Non vi sono, dunque, riserve di produttività generalizzate da utilizzare in un provvedimento di riduzione dell'orario di lavoro con un approccio universalistico.



## **Riduzione di orario e produttività**

All'obiezione relativa ai costi, lo schema proposta da Megale risponde evidenziando l'aumento della produttività determinata dalla stessa riduzione dell'orario. È un argomento rilevante, certamente da non trascurare.

Le ragioni per cui la riduzione delle ore lavorate porta ad un aumento della produttività sono numerose. Tra queste in breve sintesi:

- la tendenza alla cancellazione delle ore meno produttive, della riduzione delle pause e dei tempi morti o all'aumento dei ritmi;
- una possibile riorganizzazione del processo produttivo;
- investimenti labour saving.

Nella misura in cui la riduzione di orario determina incrementi di produttività, viene almeno parzialmente sterilizzato l'aumento dei costi, ma si riducono necessariamente gli effetti in termini di domanda di lavoro e, dunque, di occupazione.

La letteratura scientifica sull'argomento, anche se oggi un po' datata, parla di un aumento della produttività tra un minimo del 30 ed un massimo del 50%. Significa che, a fronte di una riduzione dell'orario del 10%, l'aumento della produttività sarebbe tra il 3 e il 5%. È probabile che nell'attuale scenario tecnologico Impresa 4.0 questa percentuale sia anche più elevata. Naturalmente ci si può chiedere se tali aumenti di produttività non siano in qualche modo semplicemente anticipati rispetto alla tendenza spontanea.

## **Riduzione di orario, sovranità del tempo e opportunità di scelta per il lavoratore**

Gli obiettivi della riduzione delle ore lavorate tradizionalmente riguardano l'aumento dell'intensità occupazionale della crescita, ma anche, e alle volte in via prevalente, l'aumento del benessere per i dipendenti attraverso orari ridotti, ma soprattutto gestibili in maniera flessibile a proprio vantaggio. Si tratta, infatti, di conciliare la propria attività professionale con la formazione, la cura dei figli e della famiglia, le proprie esigenze ed aspirazioni. È una sfida importante, non risolvibile in via universale ed una volta per tutte, ma solo attraverso strumenti di gestione molto adattabili alle diverse situazioni e all'evoluzione delle stesse.

Soltanto la contrattazione decentrata attraverso strumenti definiti anche dalla negoziazione nazionale, ovviamente differenziata per settori, può rispondere a tale obiettivo. Tanto più che la flessibilità dalla parte del lavoratore va necessariamente declinata con quella in favore dell'impresa o dell'istituzione. L'innovazione tecnologica dà oggi strumenti importanti per realizzare tale obiettivo, ma in Italia le modalità dell'organizzazione produttiva e conseguentemente del lavoro sembrano ancora dettati dai canoni di rigidità del lavoro taylorista. Non basta avere strumenti; bisogna attivarli e poi continuamente metterli a punto in un contesto di partecipazione.

Non si può nascondere che lo schema di Megale, che pure ha illustri e positivi precedenti, come gli schemi di orario 6x6 del settore tessile, ha una criticità importante nell'intervento che pone nella cadenza settimanale. La proposta, si è già detto, pare presupporre un'attività lavorativa che scorre su 7 giorni. Questo estende la desincronizzazione delle attività delle persone, con qualche effetto positivo, ma anche con diverse e rilevanti conseguenze negative, come si è visto nei settori che ne sono stati investiti, uno per tutti quello del commercio. Destrutturando a livello collettivo la settimana, si amplierebbe la quota di famiglie



in cui i genitori non riescono ad usufruire di due o almeno una giornata di riposo in contemporanea. Si porrebbe più forte la questione della domenica, intesa non solo nelle sue valenze religiose, ma anche di riposo coordinato. Andrebbe almeno salvaguardata la specificità del «settimo giorno».



## Ridurre l'orario di lavoro per affrontare le sfide del futuro

di Pierre Carniti\*

Mi dispiace di non poter partecipare personalmente a questo incontro, ma per ragioni del tutto indipendenti dalla mia volontà sono relegato agli «arresti domiciliari sanitari» e, quindi, nell'impossibilità di programmare viaggi, trasferte, movimenti consueti nel passato. Intanto, un saluto a tutti i partecipanti. Se avessi potuto essere presente, avrei suggerito un elemento di riflessione. Guardando i *talk show*, che sono un po' troppo spesso «discussioni da bar sport», i più ottimisti sostengono che l'innovazione tecnologica, che pure mette a rischio una certa quantità di posti di lavoro, ha in sé, però, delle potenzialità positive nel senso che si creano nuove occasioni, nuovi lavori, nuove possibilità.

Le cose, purtroppo, non stanno così. Nell'ultima riunione di Davos,<sup>1</sup> dove, è noto, si riunisce l'*establishment* e non pericolosi sovversivi, è stato discusso un rapporto relativo agli otto Paesi più industrializzati (G8) in cui, esaminando le innovazioni tecnologiche dovute all'automazione, alla robotizzazione e alla digitalizzazione dei processi produttivi, si stima che nei prossimi tre anni verranno persi 7.500.000 posti di lavoro e se ne creeranno 2.300.000 di nuovi. Quindi, un saldo negativo di oltre 5.000.000 di posti di lavoro.

Il fatto è che l'innovazione tecnologica tende, comprensibilmente, a ridurre i costi e risparmiare lavoro. Si può creare occupazione in settori diversi da quello manifatturiero o dei servizi, dove l'innovazione tecnologica è particolarmente presente, che sono i lavori di cura alla persona oppure ai beni pubblici, alle infrastrutture e alla cura del territorio: insomma, tutto quello che serve per non dover fare ogni anno la conta dei disastri. Purtroppo, però, la gran parte delle famiglie non ha i soldi da dedicare ai lavori di cura ed il bilancio dello Stato è in sofferenza. C'è chi sostiene, siamo in piena campagna elettorale<sup>2</sup> e quindi le promesse si sprecano, che si può aumentare il deficit, perché la Francia ha un deficit superiore al nostro, che arriva al 3% circa, mentre noi siamo al 2,1-2,2%. C'è qualche piccola disputa con l'Unione Europea, ma siamo in quell'ordine di grandezze.<sup>3</sup>

C'è, però, un piccolo dettaglio: la Francia ha un debito pubblico che è meno del 100%, noi siamo al 135%. Se facessimo un disavanzo del 3% all'anno, vuol dire che in cinque anni il nostro debito pubblico aumenterebbe del 15% diventando uno dei record mondiali. Consi-

\* Il testo, inedito, riproduce l'intervento video realizzato da Pierre Carniti in occasione dell'incontro sulla sua esperienza sindacale tenutosi presso l'Università di Parma in data 11 dicembre 2017 ed organizzato, insieme all'ateneo parmense, dalla Cisl di Parma e Piacenza e dall'associazione Libertà Eguale. Si ringraziano Pierre Carniti Jr e Francesco Lauria per la messa a disposizione del video. Il testo è stato redazionato e corredato di note da Francesco Lauria ed Ettore Innocenti.

<sup>1</sup> Il riferimento è al noto «The World Economic Forum Annual Meeting» che viene organizzato all'inizio di ogni anno presso Davos con i «leader del pianeta» al fine di discutere delle politiche economiche a livello globale in una prospettiva di cooperazione con il sistema produttivo. Si veda: <http://www.weforum.org>.

<sup>2</sup> Ci si riferisce alla campagna elettorale per le elezioni politiche che si sarebbero svolte il 4 marzo 2018.

<sup>3</sup> Ci riferisce, ovviamente, ai dati disponibili alla fine del 2017.



derato che adesso siamo al terzo posto per debito pubblico a livello mondiale, scaleremmo ulteriormente questa classifica. Per pagare il debito pubblico, bisogna chiedere prestiti agli italiani o alla finanza internazionale ed il costo del debito è tale da assorbire interamente le risorse pubbliche, che potrebbero o dovrebbero essere destinate ad attività di manutenzione del territorio, delle periferie, degli assetti idrogeologici ecc.

Il punto, di cui non si parla mai nel dibattito politico o si parla troppo poco, è che nella situazione data, concreta, non c'è abbastanza lavoro per tutti quelli che vorrebbero lavorare. Non sottovalutiamo il fatto che aumentano le diseguaglianze: i ricchi diventano più ricchi, i poveri diventano più poveri ed anche più numerosi. Quindi, come bisognerebbe fare per il reddito, cioè salari più dignitosi redistribuendo meglio il reddito, così bisognerebbe ridurre gli orari e ripartire diversamente il lavoro.

Non è una soluzione eversiva. I nostri nonni lavoravano 6 giorni alla settimana, 10 ore al giorno, 60 ore alla settimana. I nostri padri 48 ore alla settimana; solo da qualche decennio abbiamo ridotto gli orari a 40 ore settimanali.

J. M. Keynes (1883-1946), che era un conservatore ed il più grande economista del secolo scorso, nella nota conferenza «Prospettive economiche per i nostri nipoti» tenuta a Madrid nel 1930,<sup>4</sup> sosteneva che i suoi pronipoti avrebbero potuto campare bene lavorando 15 ore alla settimana.

Alla luce di tali considerazioni, dobbiamo ripartire meglio il lavoro ed avere più tempo libero da dedicare alla famiglia, anche ai lavori di cura familiari, e meno tempo al lavoro. D'altra parte, i nostri orari di lavoro full time annuali sono di 350 ore superiori a quelli della Germania e di 200-250 ore superiori a quelli della Francia. Non a caso sia la Germania che la Francia hanno un tasso di disoccupazione minore del nostro. Se si vuole affrontare concretamente, non con la propaganda, le chiacchiere ed i discorsi vuoti, il problema della disoccupazione, in particolare della disoccupazione giovanile, bisogna fare i conti con questo problema.

Se avessi potuto partecipare al vostro incontro, avrei chiesto di discuterne assieme. Spero che lo facciate ugualmente, anche in mia assenza. Vi rinnovo il saluto e gli auguri. Speriamo che le cose si mettano in moto per dare finalmente qualche risposta ai problemi sociali dell'Italia.

<sup>4</sup> Il testo integrale, in traduzione italiana, dell'intervento dell'economista tenuto nel giugno del 1930 è consultabile al seguente indirizzo web: <http://www.redistribuireillavoro.it/assets/prospettive.pdf>.



# L'orario di lavoro: una chiave di lettura a livello comunitario

di Ettore Innocenti\*

## Introduzione

La dichiarazione del primo ministro S. Marin in occasione del centovesimo anniversario del Partito socialdemocratico finlandese, secondo la quale «i lavoratori meritano di passare più tempo con le loro famiglie, le persone che amano, coltivando passioni ed altri aspetti della vita quali la cultura»,<sup>1</sup> ha riaperto il dibattito intorno all'orario di lavoro.

La successiva emergenza legata alla pandemia da «coronavirus» ha portato ad un'ulteriore riflessione sul tema dell'orario di lavoro e sulle modalità di espletamento della prestazione lavorativa. Si pensi, ad esempio, al dpcm 8 marzo 2020, «Ulteriori disposizioni attuative del decreto-legge 23 febbraio 2020, n. 6, recante misure urgenti in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da Covid-19, applicabili sull'intero territorio nazionale» che, nel prevedere condizioni agevolate di accesso alla modalità di lavoro agile, fa salvo il rispetto dei principi fissati in materia dal legislatore (art. 2, comma 1, lett. r).<sup>2</sup> Con riguardo all'orario di lavoro, merita una menzione l'obbligo di eseguire la prestazione lavorativa esterna all'azienda entro i limiti massimi di durata giornaliera e settimanale (art. 18, comma 1, legge 22 maggio 2017, n. 81, «Misure per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato»).

La materia oggetto di analisi risulta suscettibile di una duplice interpretazione. Secondo il criterio qualitativo, l'oggetto della disciplina sull'orario di lavoro consiste nella sua organizzazione in una logica di bilanciamento tra la distribuzione del tempo di lavoro e la garanzia del diritto al riposo riconosciuto in capo al lavoratore. Secondo il criterio quantitativo, invece, ciò che rileva è la durata del lavoro da cui la distinzione giuridica tra orario normale e straordinario. Malgrado il processo di evoluzione tecnologica del lavoro suggerisca l'adozione del criterio qualitativo, come testimonia la centralità riservata al tema della disconnessione, in questa sede ci si muoverà all'interno della cornice comunitaria, entro cui risulta inquadrata la disciplina sull'orario di lavoro seguendo il criterio quantitativo, a cui si sono ispirate le parole della premier finlandese nonché la disciplina richiamata sul lavoro agile.

\* Formatore in diritto del lavoro e diritto sindacale presso il Centro studi ricerca e formazione Cisl.

<sup>1</sup> L'intervento non desta particolare stupore dal momento che la giovane leader, in qualità di ministro dei Trasporti e delle telecomunicazioni, aveva proposto invano l'introduzione nell'ordinamento finlandese della settimana lavorativa flessibile (c.d. *flexible 6-hour, 4-day workweek*). Cfr. Z. Didili, *As PM Finland's Marin could renew call for shorter work week*, 2020, in <http://www.neweurope.eu>, 11 marzo 2020.

<sup>2</sup> L'art. 2, comma 1, lett. r), dpcm 8 marzo 2020 non si intende abrogato dai successivi decreti attuativi in quanto compatibile. Inoltre, la configurazione del lavoro agile come argine alla diffusione del coronavirus trova ulteriore riscontro nel «Protocollo condiviso di regolamentazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro», 14 marzo 2020.



## La disciplina comunitaria

Il fondamento giuridico della disciplina in materia di orario di lavoro è riscontrabile nella «Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro», che ha abrogato senza modifiche la normativa previgente facente capo alla «Direttiva 93/104/CE del Consiglio, del 23 novembre 1993, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro» nonché alla «Direttiva 2000/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 2000, che modifica la direttiva 93/104/CE del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro al fine di comprendere i settori e le attività esclusi dalla suddetta direttiva».<sup>3</sup>

Posto che la direttiva ha ad oggetto la previsione di «prescrizioni minime di sicurezza e di salute in materia di organizzazione dell'orario di lavoro» (art. 1, pr. 1), la nozione di orario di lavoro rilevante ai fini della sua applicazione presuppone il verificarsi di tre condizioni (art. 2, pr. 1): 1) la presenza fisica del lavoratore nell'ambiente di lavoro; 2) la messa a disposizione nei confronti del datore di lavoro; 3) l'esercizio della sua attività.<sup>4</sup>

Per quanto concerne la dimensione quantitativa dell'orario di lavoro, che qui interessa, il legislatore comunitario fissa un limite di durata media settimanale pari a «48 ore, comprese le ore di lavoro straordinario» (art. 6, lett. b), da computare sulla base di «un periodo di riferimento non superiore a quattro mesi» (art. 16, lett. b).<sup>5</sup>

Fatto salvo il rispetto dei principi generali in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, la durata dell'orario di lavoro è soggetta ad un regime derogatorio complesso. Innanzitutto, con riguardo alle fattispecie di lavoro in cui la durata dell'orario «non è misurata e/o predeterminata o può essere determinata dai lavoratori stessi» (art. 17, pr. 1), si riconosce in capo agli Stati membri il potere di derogare sia al vincolo di durata media settimanale sia al periodo di riferimento.<sup>6</sup> L'esercizio del potere di deroga implica necessariamente la concessione a favore dei lavoratori interessati, per via legislativa o mediante il rinvio alla contrattazione collettiva di «equivalenti periodi di riposo compensativo oppure [...] una protezione appropriata» (pr. 2).<sup>7</sup>

In via generale, gli Stati membri non soltanto hanno facoltà di estendere il periodo di riferimento fino a «sei mesi» (art. 19, pr. 1), ma possono anche demandare alla contrattazione collettiva il potere di fissare «periodi di riferimento che non superino in alcun caso i dodici mesi» giustificati da «ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro» (pr. 2).<sup>8</sup>

<sup>3</sup> M. Roccella, T. Treu, *Diritto del lavoro dell'Unione europea*, Cedam, Vicenza 2016<sup>7</sup>, p. 344.

<sup>4</sup> In particolare, la condizione relativa all'esercizio dell'attività lavorativa deve essere interpretata elasticamente. In tal senso Corte di Giustizia, 3 ottobre 2000, C-303/98, *Simap v. Conselleria de Sanidad*, la quale afferma che «il periodo di servizio di guardia che svolgono i medici delle unità di pronto soccorso, secondo il regime della presenza fisica nel centro sanitario, dev'essere interamente considerato come rientrante nell'orario di lavoro». Cfr. *ivi*, pp. 344-345.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> Ai fini dell'individuazione corretta delle fattispecie in questione, si fa riferimento all'elenco legale esemplificativo composto da «dirigenti o [...] altre persone aventi potere di decisione autonomo», «manodopera familiare» e «lavoratori nel settore liturgico» (art. 17, pr. 1, lett. a) a c), Direttiva 2003/88/CE). Cfr. *ivi*, p. 350.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ivi*, p. 345.



Ancora, gli Stati membri possono disapplicare il limite di durata media settimanale del lavoro (c.d. clausola di *opting out*) a patto di garantire una serie di condizioni tassativamente previste, tra cui rientra il divieto «di lavorare più di 48 ore nel corso di un periodo di 7 giorni, [...] a meno che [il datore di lavoro] non abbia ottenuto il consenso del lavoratore all'esecuzione di tale lavoro» (art. 22, pr. 1, lett. a).<sup>9</sup>

Infine, giova precisare come la predisposizione a livello sovranazionale di un pavimento minimo di tutele in materia di orario di lavoro non precluda agli Stati membri di prevedere per via legislativa o negoziale disposizioni «più favorevoli alla protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori» (art. 15).<sup>10</sup> Tale principio di derogabilità *in melius* trova ulteriore conferma nella c.d. clausola di non regresso, in base alla quale l'attuazione della direttiva «non costituisce una giustificazione per il regresso del livello generale di protezione dei lavoratori» (art. 23).<sup>11</sup>

### **Il recepimento della disciplina comunitaria all'interno dell'ordinamento italiano**

Il dlgs 8 aprile 2003, n. 66, «Attuazione delle direttive 93/104/CE e 2000/34/CE concernenti taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro» replica fedelmente il contenuto della Direttiva 2003/88/CE nella parte in cui fissa un limite di durata settimanale del lavoro non superiore a «quarantotto ore, comprese le ore di lavoro straordinario» (art. 4, comma 2), «con riferimento a un periodo non superiore a quattro mesi» (comma 3), che la contrattazione collettiva può estendere fino a sei mesi oppure fino a dodici mesi «a fronte di ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro» (comma 4).<sup>12</sup>

In ottemperanza al principio di derogabilità *in melius* (art. 15, Direttiva 2003/88/CE), l'ordinamento italiano prevede, a differenza della normativa comunitaria, la distinzione tra l'orario normale di lavoro (art. 3, dlgs 66/2003), soggetto al limite di «40 ore settimanali» (comma 1) derogabile dalla contrattazione collettiva mediante la previsione di una «durata minore» (comma 2) da computare sulla base di un periodo di riferimento non superiore all'anno, ed il lavoro straordinario (art. 5, dlgs 66/2003), la cui regolazione spetta in via principale alla contrattazione collettiva (comma 2) oppure, in subordine, all'accordo individuale tra lavoratore e datore di lavoro (comma 3).<sup>13</sup>

Tuttavia, il parametro settimanale adottato dalla disciplina in esame sconta un duplice difetto di legittimità concernente la giornata di lavoro. In primo luogo, si registra un vizio di incostituzionalità nella mancata attuazione della riserva di legge avente ad oggetto la

<sup>9</sup> La natura imprescindibile del consenso individuale prevale sul consenso generale e preventivo eventualmente cristallizzato in una clausola del contratto collettivo applicato. In tal senso Corte di Giustizia, 5 ottobre 2004, C-397/01 a C-403/01, *Pfeiffer e altri*, secondo cui «le condizioni di validità del consenso del lavoratore non sono soddisfatte nel momento in cui il contratto di lavoro dell'interessato si limiti a far riferimento a un contratto collettivo che autorizza un superamento dell'orario massimo di lavoro settimanale». Cfr. *ivi*, p. 359.

<sup>10</sup> *Ivi*, p. 346.

<sup>11</sup> *Ivi*, p. 352.

<sup>12</sup> D. Silva, *The Source of Labour Law on Working Time: A Comparative Perspective*, in «E-Journal of International and Comparative Labour Studies», 6 (2017), 2, p. 6.

<sup>13</sup> Nell'ottica di un quadro completo in materia di lavoro straordinario, si ricorda come sull'accordo individuale eventualmente stipulato in mancanza di una disciplina collettiva di riferimento penda un limite massimo di «duecentocinquanta ore annuali» (art. 5, comma 3, dlgs 66/2003). Cfr. *ivi*, p. 14.



«durata massima della giornata lavorativa» (art. 36, comma 2, Costituzione) adempiuta soltanto parzialmente dal legislatore mediante il riconoscimento in capo al lavoratore del diritto al riposo giornaliero di undici ore consecutive (art. 7, dlgs 66/2003). Inoltre, l'abrogazione del limite originario di durata massima della giornata lavorativa pari a dieci ore si pone in contrasto rispetto alla clausola di non regresso (art. 23, Direttiva 2003/88/CE).

## Una riflessione sindacale a livello europeo

Stante la matrice comunitaria della disciplina sull'orario di lavoro, si ritiene opportuno rendere conto degli esiti dell'attività di ricerca promossa dall'European trade union institute (Etui).

Al fine di valutare l'opportunità o meno di una riduzione della durata del lavoro, l'istituto di ricerca e formazione facente capo alla Confederazione europea dei sindacati (Ces) tiene conto del perseguimento di tre finalità:

- tutela della salute e sicurezza: una riduzione dell'orario di lavoro realizzerebbe un combinato disposto tra l'effetto positivo di un contenimento degli infortuni sul lavoro e delle malattie professionali direttamente connessi a ritmi di lavoro estenuanti (es. scompensi cardiaci; stati depressivi o ansiogeni; insonnia) e quello nocivo di una riorganizzazione del lavoro in senso flessibile;<sup>14</sup>
- incrementi occupazionali: fermo restando una redistribuzione del lavoro tra occupati e disoccupati, il raggiungimento della piena occupazione per il tramite della riduzione dell'orario di lavoro resterebbe precluso dall'assenza di una quantità fissa di lavoro perfettamente sostituibile (c.d. *the lump of labour fallacy*);<sup>15</sup>
- incrementi produttivi: l'aumento della produttività, da intendersi come incremento marginale di beni o servizi dato dal rapporto tra Prodotto interno lordo (Pil) e quantità di ore lavorate, si fonda sull'efficienza dei fattori lavoro e capitale. In questo senso, la riduzione di orario da un lato garantirebbe una maggiore tutela del diritto al riposo del lavoratore e dall'altro incentiverebbe il ricorso a turni di lavoro con il risultato di estendere il tempo di utilizzo dei macchinari. Di contro, dietro gli aumenti di produttività si celerebbero effetti collaterali quali il disincentivo a nuove assunzioni, la sostituzione dei lavoratori improduttivi nonché l'intensificazione dei carichi di lavoro.<sup>16</sup>

Quanto alle modalità, la ricerca in esame sottolinea come dei costi derivanti da una riduzione

<sup>14</sup> S. De Spiegelaere, A. Piasna, *Perché e come ridurre l'orario di lavoro*, Etui, Bruxelles 2018, pp. 26-27. Per un quadro completo si rinvia alla lettura di T. Akerstedt *et al.*, *A 6-hour working day: effects on health and well-being*, in «Journal of Human Ergology», 30 (2001), 1-2, pp. 197-202; A. Bannai, A. Tamakoshi, *The association between long working hours and health: a systematic review of epidemiological evidence*, in «Scandinavian Journal of Work, Environment and Health», 40 (2014), 1, pp. 5-18; A. Dembe *et al.*, *The impact of overtime and long work hours on occupational injuries and illnesses: new evidence from the United States*, in «Occupational and Environmental Medicine», 62 (2005), 9, pp. 588-597; A. Piasna, *'Thou shalt work hard': fragmented working hours and work intensification across the EU*, in «Forum Socjologiczne Special Issue», 1 (2015), pp. 77-89; K. Sparks *et al.*, *The effects of hours of work on health: a meta-analytic review*, in «Journal of Occupational and Organizational Psychology», 70 (1997), 4, pp. 391-408.

<sup>15</sup> Cfr., più ampiamente, S. De Spiegelaere, A. Piasna, *op. cit.*, pp. 32-34 *passim*.

<sup>16</sup> Ivi, pp. 39-43 *passim*. Al fine di un maggiore approfondimento si veda, tra gli altri, N. Ashford, G. Kallis, *A four-day workweek: a policy for improving employment and environmental conditions in Europe*, in «The European Financial Review», 30 aprile 2013; A. Piasna, *'Thou shalt work hard'*, *cit.*, pp. 77-89.



dell'orario di lavoro se ne potrebbero fare carico i lavoratori, i datori di lavoro oppure lo Stato. L'imputazione in capo alla forza lavoro mediante la corresponsione di un salario inferiore troverebbe la strada spianata dalla tradizionale modalità di retribuzione a tempo che connota la fattispecie della subordinazione.<sup>17</sup> Al contrario, la parità di trattamento retributivo trasferirebbe sui datori di lavoro il costo della riduzione dell'orario favorendo un maggiore equilibrio nella distribuzione dei profitti tra capitale e lavoro, ma aumentando il rischio di delocalizzazione per i comparti produttivi interessati (c.d. *offshoring*).<sup>18</sup> Di fronte a tale scenario, lo Stato potrebbe esonerare i lavoratori ed i datori di lavoro da qualsiasi incombenza predisponendo un alleggerimento del cuneo fiscale.<sup>19</sup>

## Conclusioni

Di fronte all'esigenza di fornire risposta alle istanze di tutela della salute e sicurezza, incrementi occupazionali ed aumento della produttività, che accompagnano la riflessione in materia di orario di lavoro, la questione giuridica relativa alla natura dell'eventuale intervento di rimodulazione sembra assumere carattere prioritario rispetto al contenuto. In questo senso, una gestione responsabile a livello decentrato degli spazi di intervento concessi alla contrattazione collettiva consentirebbe di disegnare un vestito adatto al contesto produttivo di riferimento, che tenga insieme non soltanto il profilo quantitativo della durata del lavoro, ma anche quello qualitativo della sua distribuzione.<sup>20</sup>

<sup>17</sup> A ben vedere, l'effetto di riduzione delle retribuzioni si produrrebbe anche a fronte di un congelamento della loro indicizzazione rispetto al costo della vita. Infatti, nel lungo periodo, la percezione di un aumento salariale dovuta al mantenimento del livello retributivo ad orario di lavoro ridotto alimenterebbe un circolo vizioso fatto di un susseguirsi tra incremento della domanda di consumo ed innalzamento del livello dei prezzi tale da diminuire il potere d'acquisto dei salari. Cfr. S. De Spiegelaere, A. Piasna, op. cit., p. 51.

<sup>18</sup> Cfr. *ivi*, pp. 51-52.

<sup>19</sup> A riguardo, la sostenibilità del sistema di previdenza sociale troverebbe parziale ristoro da un lato nell'aumento dei versamenti contributivi dovuti ad una maggiore occupazione e dall'altro nella riduzione della spesa sociale da prestazioni di disoccupazione. Cfr. *ivi*, p. 52.

<sup>20</sup> Premesso che le norme di rinvio alla contrattazione collettiva del dlgs 66/2003 appaiono sufficienti al perseguimento dello scopo indicato, una ulteriore argomentazione giuridica a sostegno è riscontrabile, a mio avviso, nell'art. 8, dl 13 agosto 2011, n. 138, «Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo». I soggetti legittimati alla stipulazione del contratto collettivo di prossimità di livello aziendale o territoriale sono le «associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale» nonché le «loro rappresentanze sindacali operanti in azienda» (comma 1). Per quanto riguarda il contenuto, si prevede un elenco tassativo di finalità che contempla la «maggiore occupazione», la «qualità dei contratti di lavoro» e gli «incrementi di competitività» (comma 1). Il vincolo di contenuto si estende fino alle materie oggetto di regolazione, tra le quali rientrano i «contratti a orario ridotto, modulato o flessibile» (comma 2, lett. c) e la «disciplina dell'orario di lavoro» (comma 2, lett. d). Fatti salvi i requisiti di liceità enunciati, la sottoscrizione del contratto in esame da parte della maggioranza delle organizzazioni sindacali legittimate alla stipula comporta un'efficacia derogatoria *erga omnes* («nei confronti di tutti i lavoratori interessati» *ex* comma 1) rispetto a legge e contrattazione collettiva nazionale aventi ad oggetto la medesima materia («anche in deroga alle disposizioni di legge [...] ed alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro» *ex* comma 2 *bis*). Cfr. D. Silva, op. cit., p. 7.



## Le azioni della Ces nella disciplina legislativa europea in materia di orario di lavoro

di Andrea Mone\*

Le questioni legate all'orario di lavoro costituiscono senza dubbio un tema cruciale nella costruzione di un'Europa sostenibile e sociale poiché la loro gestione contribuisce a realizzare i dettami dei Trattati dell'Unione europea (Ue) volti a migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei cittadini e dei lavoratori europei.

La fissazione della giornata lavorativa di 8 ore ha rappresentato uno dei più importanti raggiungimenti sindacali del XIX secolo e inizi del successivo, trovando poi concreta applicazione anche nella prima Convenzione dell'International Labour Organisation (Ilo) avente ad oggetto proprio la durata dell'orario di lavoro. **Tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori e metterli in condizione di conciliare vita privata e professionale costituisce un elemento fondamentale per gli interessi dei lavoratori, ma anche delle economie e delle società.**

L'orario di lavoro è un diritto fondamentale sancito dalla legislazione europea ed internazionale.

A livello internazionale l'importanza della materia è dimostrata, come detto, dalla **prima Convenzione Ilo** nonché dallo stesso preambolo della sua Costituzione che definisce la durata massima della giornata e della settimana ma anche dai 39 standard Ilo che riguardano l'orario di lavoro (rispetto ad esempio ai periodi di lavoro giornaliero e settimanale, al riposo minimo, al diritto ad un minimo annuale di settimane di ferie, oltre agli standard in materia di lavoro notturno, lavoratori aventi responsabilità familiari, ecc.).

Ma è chiaramente a livello di Unione europea che si rivolge la nostra attenzione.

Gli stessi Trattati ed in particolare la **Carta dei diritti fondamentali dell'Ue** forniscono già principi importanti, attribuendo al lavoratore il diritto «a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose» e «a una limitazione della durata massima del lavoro e a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite» (ex art. 31).

Le direttive dell'Ue entrano ovviamente in un maggior dettaglio. In tal senso la Direttiva originale 93/104/CE, adottata nel 1993, modificata nel 2000 dalla Direttiva 2000/34/CE e consolidata nella **Direttiva 2003/88/CE** stabilisce specificamente i requisiti minimi di salute e sicurezza in materia di orario di lavoro (ad esclusione del settore trasporto che segue specifiche norme).

Il preambolo alla direttiva precisa che «il miglioramento della sicurezza e della salute dei lavoratori durante il lavoro rappresenta un obiettivo che non può dipendere da considerazioni di carattere puramente economico» mentre il testo contempla requisiti minimi vincolanti per tutti gli Stati membri, sotto richiamati senza pretese di completezza:

1. una durata massima media settimanale del lavoro che non superi le 48 ore, comprese le ore di lavoro straordinario (*su 4 mesi – periodo di riferimento*);
2. ferie annuali retribuite di almeno 4 settimane;

\* Coordinatore Politiche europee Cisl nazionale.



3. una pausa se l'orario di lavoro giornaliero supera le 6 ore;
4. un periodo minimo di riposo di 11 ore consecutive nel corso di ogni periodo di 24 ore;
5. un periodo minimo di riposo ininterrotto di 24 ore cui si sommano le 11 ore di riposo giornaliero di cui sopra;
6. un periodo massimo di lavoro notturno che non superi le 8 ore in media per periodo di 24 ore.

Oltre alla deroga del periodo di riferimento, gli Stati membri sono autorizzati a non applicare il limite massimo di 48 ore sulla base di accordi volontari con singoli lavoratori: il cosiddetto «opt-out».

La Confederazione europea dei sindacati (Ces) ha da sempre contrastato questa deroga anche alla luce dell'obbligo, sancito nel Trattato, di limitare il numero massimo di ore di lavoro per tutti i lavoratori nell'Ue.

Pare opportuno ricordare che la Corte di Giustizia dell'Ue ha ritenuto che le **disposizioni della direttiva** riguardanti la durata massima del lavoro, le ferie annuali retribuite e i periodi minimi di riposo **«costituiscono norme della normativa sociale comunitaria che rivestono importanza particolare e di cui ogni lavoratore deve poter beneficiare»**.

Un tentativo di revisione della direttiva si ebbe nel settembre 2004 ad opera della Commissione europea anche nel tentativo di affrontare alcune questioni tra cui quella del servizio di guardia. Seguì una posizione degli Stati membri che venne recepita da un accordo del Consiglio del 2008 dove si proponeva di:

1. mantenere la clausola di opt-out individuale nella direttiva;
2. definire i cosiddetti «periodi inattivi del servizio di guardia» come non facenti parte dell'orario di lavoro;
3. estendere il periodo di riferimento di calcolo della durata massima media settimanale di 48 ore da 4 a 12 mesi senza necessità di rimandare ad appropriate misure di salvaguardia, come i contratti collettivi.

L'accordo, su cui la Ces immediatamente espresse la netta contrarietà, fu respinto dal Parlamento Ue che aveva visto non considerate le proprie proposte da parte del Consiglio. Da qui seguì un infruttuoso tentativo di conciliazione nel 2009 ed un periodo di stallo.

Nel 2010 la Commissione adottò una Comunicazione sulla revisione della direttiva rimettendo alla procedura di consultazione con le parti sociali per riflettere ampiamente sul tipo di regolamento in materia di orario di lavoro di cui l'Ue aveva bisogno per affrontare le sfide del XXI secolo. A luglio 2010 la Ces presentò la sua posizione rispetto alla prima fase di consultazione dove evidenziava queste rivendicazioni, che mantengono un valore ancora oggi:

1. fine dell'opt-out;
2. mantenimento delle regole sul periodo di riferimento;
3. codificare la giurisprudenza della Corte di Giustizia Ue relativa al servizio di guardia sul luogo di lavoro;
4. chiarire che la direttiva venisse applicata «per lavoratore».

Il 21 dicembre 2010 la Commissione lanciò la seconda fase di consultazione, più specifica, per discutere del contenuto della direttiva rivista, e chiedere alle parti sociali a livello Ue se avessero intenzione di intavolare delle negoziazioni sulla direttiva (ai sensi della procedura di dialogo sociale europeo prevista dai Trattati).

In questa fase la Commissione pubblicò anche tre rapporti, di cui uno sull'attuazione legale della direttiva sull'orario di lavoro negli Stati membri che mostrava grandi differenze di trasposizione, e un altro sull'analisi e la valutazione delle conseguenze socioeconomiche



dell'orario di lavoro che mostrava le conseguenze negative prodotte da orari di lavoro lunghi, nonché dai turni nel fine settimana e di notte sulla salute e il benessere dei lavoratori. La Ces presentò quindi un documento per la seconda fase di consultazione che faceva perno su alcune premesse. In primo luogo si metteva in guardia la Commissione dal porre in essere una legislazione che mirasse ad estendere senza misure di salvaguardia il periodo di riferimento a 12 mesi, poiché questo sarebbe andato «a detrimento della salute e della sicurezza», sottintendendo che periodi di riferimento brevi avrebbero evitato il potenziale effetto negativo di orari di lavoro lunghi derivanti dall'estensione del periodo di riferimento. In secondo luogo si raccomandava una settimana lavorativa di 40 ore su 5 giorni e 8 ore/giorno come situazione favorevole ad un equilibrio fra vita privata e vita professionale.

**Per la Ces quindi mantenere la clausola opt-out, estendere i periodi di riferimento e indebolire la posizione su servizio di guardia e riposo compensativo avrebbe comportato una contraddizione con i principi di salute e sicurezza** basati su prove e ricerche consolidate, le quali mettono chiaramente in evidenza come orari di lavoro lunghi e un riposo insufficiente (specie per periodi protratti) possano avere effetti dannosi (incidenza più elevata ad errori, stress, fatica, rischi per la salute a breve e lungo termine).

Nel documento erano chiaramente citate le raccomandazioni che la Ces faceva alla Commissione fondanti sulla necessità di:

1. mettere fine alla clausola opt-out rispetto al limite orario di 48 ore relativo alla settimana lavorativa;
2. mantenere valido l'attuale periodo di riferimento;
3. consolidare la giurisprudenza della Corte di Giustizia Ue in materia di servizio di guardia sul luogo di lavoro, considerando che tale servizio deve essere riconosciuto come orario di lavoro;
4. affermare che la direttiva fosse applicata per lavoratore.

La Ces individuava altresì la necessità di miglioramenti su altri versanti come garantire che tutti i lavoratori risultassero protetti dalla legislazione sull'orario di lavoro, compresi i volontari dei vigili del fuoco; che i periodi di riposo compensativo venissero concessi immediatamente; far sì che il recupero del riposo settimanale del lavoratore nel fine settimana non potesse essere sostituito da un qualsiasi altro giorno di congedo; rafforzare le disposizioni in materia di equilibrio fra vita privata e vita professionale e di uguaglianza di genere; limitare la deroga relativa ai lavoratori autonomi alle cariche esecutive più elevate; introdurre ulteriori disposizioni per estendere il principio dell'orario di lavoro ai contratti multipli detenuti da diversi datori di lavoro.

**Il sindacato europeo si dichiarò inoltre disponibile ad aprire un negoziato con gli imprenditori** all'interno della procedura di dialogo sociale, al fine di conseguire una revisione approfondita della direttiva a vantaggio della salute e della sicurezza dei lavoratori che chiaramente fosse in linea con i punti di rivendicazione sopra richiamati. Il negoziato tuttavia non ebbe successo: problematiche relative specialmente alla questione del lavoro a chiamata ed il suo collegamento con la clausola dell'opting out resero impossibile pervenire ad un accordo.

**Nel 2015 la Ces presentò una Risoluzione** molto articolata adottata dal Comitato esecutivo del 10-11 marzo recante una **strategia di revisione della direttiva sull'orario di lavoro** in vista dell'annuncio della Commissione che intendeva rivedere la normativa all'interno del programma Refit (ovvero di revisione di alcune legislazioni europee) per chiarire e semplificare il quadro legale in materia.



La Commissione infatti nel 2014 non aveva indicato nel proprio programma alcuna volontà di rivedere la direttiva ma aveva aperto ad una fase di consultazione dove proponeva quattro scenari operativi:

1. nessuna iniziativa e mantenimento delle regole costanti;
2. nessuna iniziativa legale ma solo azioni per una maggiore certezza legale;
3. modifiche legislative ma solo per specifici settori dove vi fossero necessità di continuità di servizio;
4. revisione generale della direttiva per semplificare.

La Confederazione europea dei sindacati, sulla base del contesto politico e volendo evitare una revisione della direttiva nel solo obiettivo di semplificarla e introdurre ulteriori deroghe (in ragione di un programma Refit su cui nutriva molte criticità), reputò opportuno non perorare lo scenario 4 valutando in sostanza meno rischioso mantenere lo status quo sebbene debole e da migliorare rispetto ad un quasi certo peggioramento di un processo di revisione. Il valore aggiunto di questa risoluzione risiede nel riflettere in maniera complessiva sull'orario di lavoro e non solo sulla direttiva, evidenziando tra l'altro come la contrattazione potesse e dovesse affrontare efficacemente molte tematiche mentre altre sarebbero state meglio sostenute da una spinta di livello europeo come sul bilanciamento vita lavoro.

Si affermava quindi la possibilità di agire a livello europeo su settori specifici come la conciliazione mentre lo sviluppo dei dettagli fosse più efficacemente perseguito da una contrattazione collettiva ai livelli appropriati, senza trascurare riflessioni più particolari come ad esempio sui lavoratori mobili e un maggiore legame con il telelavoro nonché impegni congiunti per evitare abusi delle normative.

Nel documento si faceva riferimento anche alle nuove realtà lavorative che implicavano nuove esigenze anche in termini di orario di lavoro, all'intensificazione del lavoro, alle implicazioni sullo stress burn-out, al fatto che spesso le ore contrattualizzate fossero minori delle ore lavorate, alle nuove precarietà come i contratti a zero ore con tutte le implicazioni di conseguenza inclusi quelli di salute e sicurezza, alla maggiore flessibilità, all'uso delle tecnologie sino alla riflessione sulla riduzione dell'orario di lavoro realizzata dalla contrattazione collettiva sia in termini generali sia per specifiche categorie come i lavoratori over 55 o giovani genitori che implicavano anche percorsi di invecchiamento attivo ed altro.

Ciò che emerge da questo documento è la richiesta della Ces di orari di lavoro adattati alle esigenze dei lavoratori ed è in questo senso che viene coniato il termine di **maggiore sovranità dei tempi di lavoro** per un migliore bilanciamento vita-lavoro, che ritroviamo ancora oggi nelle posizioni del sindacato europeo. Questo principio mostrava un ulteriore segnale anche del passaggio rivendicativo dalla campagna per le 35 ore propria del congresso del 2003, ad un'attenzione, già visibile nel congresso del 2007, sul bilanciamento vita lavoro e sulla revisione della direttiva orario di lavoro in virtù dei rischi sulla salute e dalla sostenibilità di un bilanciamento vita lavoro che poteva essere garantita solo non oltrepassando il limite delle ore stabilite.

Anche a fronte della difficoltà di porre in essere revisioni della direttiva, all'interno del pacchetto di misure per rafforzare la dimensione sociale presentate anche nel 2017 dove venne inserito il pilastro europeo dei diritti sociali, la **Commissione** presentò una **comunicazione interpretativa della direttiva concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro** attraverso cui tentava di fornire indicazioni sui gap interpretativi della direttiva stessa a seguito delle sentenze della Corte di Giustizia europea, in particolare alla definizione di orario di lavoro, riposo e tempo di disponibilità, con un report che analizzava inoltre lo stato dell'arte della trasposizione.



L'Etui, l'istituto di ricerca e formazione promosso dalla Ces, produsse una valutazione legale, mentre la Ces in un documento di discussione presentato all'Esecutivo del 13-14 giugno 2017, pur prendendo una posizione che rimandava ad una più approfondita analisi d'impatto, osservava che la comunicazione poteva essere uno strumento di aiuto per promuovere una maggiore protezione dei lavoratori. A tal fine si mostrò comunque impegnata a riportare alla Commissione tutti i casi riscontrati di violazione della direttiva nelle trasposizioni degli Stati membri attraverso dei report di implementazione, al fine di inserirsi nel processo di valutazione già evidenziato dalla stessa Commissione sui vari istituti negli Stati membri (lavoro a chiamata, durata minima, periodi di riferimento oltre i 4 mesi, permessi annuali, lavoro notturno oltre i 4 mesi, ecc.).

La questione delle incertezze e criticità esistenti sull'orario di lavoro con tutte le implicazioni sulla salute e sicurezza e per conciliare vita e lavoro, furono osservate anche nell'**ultimo congresso della Ces di Vienna del 2019** dove, inoltre, si evidenziava la problematicità di una timida crescita occupazionale corrente non corrisposta da una eguale crescita di ore lavorate, implicando perciò criticità nell'assicurare una vita dignitosa ai lavoratori.

L'azione della Ces espressa nelle linee congressuali fu quindi di avere modalità di approccio differenti vista l'eterogeneità della composizione della forza lavoro, ma sotto un comune principio di assicurare ai lavoratori un maggiore controllo sul tempo di lavoro, di una maggiore certezza e prevedibilità dell'orario, in primis attraverso un rafforzamento dell'azione negoziale.

Specifiche piste di azione si dirigevano poi nello sviluppare nuove domande a livello europeo per aumentare il controllo, promuovere una regolamentazione del diritto alla disconnessione, vietare i contratti a zero ore e altre forme di lavoro precario, eliminare gli abusi del part time e dei contratti temporanei attraverso strumenti vincolanti, promuovere la contrattazione collettiva per i lavoratori autonomi e riflettere su riduzioni collettive della settimana lavorativa mantenendo inalterata la paga.

Queste questioni non potevano non rientrare nella più ampia **strategia di rendere il mercato del lavoro europeo più equo promossa in una risoluzione della Ces del marzo 2019**. La necessità di puntare l'attenzione sul lavoro di qualità e quindi nel tentativo di renderne possibile una sua valutazione nei vari Paesi (anche ampliando l'attuale griglia di valutazione sociale inserita nel sistema di governance economica) per affrontare una delle più grandi criticità del mercato europeo del lavoro attuale, ha portato la Ces a proporre una sua definizione comprendente sei parametri tra i quali un ragionevole orario di lavoro con un buon bilanciamento vita-lavoro (oltre a buoni salari, sicurezza del lavoro con occupazione standard e accesso alle protezioni sociali, formazione continua, buone condizioni di salute e sicurezza nei posti di lavoro, rappresentanza sindacale e diritti di contrattazione), lanciando inoltre un ampio dibattito sulla riduzione graduale dell'orario senza riduzione di salario correlato ad un potenziamento di investimenti. Tutto ciò nella consapevolezza di una **transizione digitale emergente** (interrelata con quella demografica) che necessita di misure di accompagnamento per renderla realmente equa (la *just transition*) da cui l'attenzione al lavoro nelle piattaforme, alla protezione dei dati, alla sorveglianza e sul diritto alla disconnessione e che vede anche nell'**accordo attualmente in discussione tra parti sociali sulla digitalizzazione** un esempio evidente. Un accordo per affrontare questa transizione orientando azioni per incoraggiare, assistere e guidare gli imprenditori e lavoratori rispetto alle sfide dell'integrazione delle tecnologie nei luoghi di lavoro, ma che non potrà pertanto non implicare questioni non solo relative al diritto alla disconnessione, ma alla più complessiva materia dell'orario di lavoro che pertanto continuerà ad assumere una centralità nelle attenzioni e politiche della Ces.



## **Bibliografia essenziale**

Etuc, *I diritti fondamentali e la direttiva sull'orario di lavoro, scheda informativa*, Bruxelles, [https://www.etuc.org/sites/default/files/A\\_TT\\_droits\\_fond\\_IT\\_1.pdf](https://www.etuc.org/sites/default/files/A_TT_droits_fond_IT_1.pdf).

Etuc, *Etuc strategy on the review of the Working Time Directive Adopted at the ETUC Executive Committee on 10-11 March 2015*, [http://fia-actors.com/fileadmin/user\\_upload/News/Documents/2015/May/EuroFIA/Item-5a-en-etuc-strategy-review-wtd.pdf](http://fia-actors.com/fileadmin/user_upload/News/Documents/2015/May/EuroFIA/Item-5a-en-etuc-strategy-review-wtd.pdf).

Etuc, *A Fairer Labour Market for Europe: an Etuc vision (Resolution), Adopted at the Executive Committee of 26-27 March 2019*, <https://www.etuc.org/en/document/fairer-labour-market-europe-etuc-vision-resolution>.

Etuc, *Etuc Action Programme 2019-2023, 14th Congress of Vienna, 21-24 May 2019*, <https://www.etuc.org/sites/default/files/page/file/2019-06/20190621%20Action%20Programme.pdf>.



## Un documento prezioso: Proposta della Cisl per una nuova gestione del tempo di lavoro e la riduzione degli orari (16 gennaio 1998)

*Pubblichiamo la Proposta della Cisl per una nuova gestione del tempo di lavoro e la riduzione degli orari, realizzata a cavallo tra il 1997 e il 1998, proprio quando il Governo, a seguito dell'Avviso comune di Cgil Cisl Uil e Confindustria, era impegnato nel recepimento della Direttiva europea sull'orario di lavoro.*

*Se alcuni riferimenti, in particolare legislativi, appaiono oggi inevitabilmente superati, l'attualità evidente di questo documento sta nell'alternatività all'intervento legislativo generale proposto, in quegli anni, da alcune forze politiche e sindacali.*

*Al tempo dell'ubriacatura delle 35 ore per legge e uguali per tutti, sull'esempio francese, le proposte della Cisl, che provò, senza successo, a Cgil trovare un'intesa unitaria che non fu possibile a causa dell'atteggiamento della, appaiono l'esempio di un metodo, ma forse ancora di più di una cultura sindacale, sempre attuali.*

*Un metodo e una cultura sindacale, infatti, che erano e sono saldamente ancorati alle reali condizioni di lavoro (e, più in generale, della vita delle persone), pur nel cambiamento produttivo e organizzativo della modernità, e che consideravano il tempo di lavoro non solo da un punto di vista quantitativo, ma anche qualitativo.*

*Una lezione e un documento utili anche per il tempo di oggi, nel pieno delle trasformazioni causate o, in buona parte, semplicemente accelerate dalla terribile pandemia Covid-19.*

### **Nove punti per la politica del tempo di lavoro**

#### **1. Legislazione di sostegno e articolazione negoziale**

Una politica del tempo di lavoro all'altezza delle sfide della globalizzazione, dell'innovazione tecnologica, dei mutamenti sociali richiede interventi articolati, che consentano di operare sempre con gli strumenti giusti, nel luogo più adatto. Occorre, da un lato, perseguire l'obiettivo comune della riduzione e della riorganizzazione degli orari; dall'altro trovare attraverso la contrattazione una soluzione adeguata alle condizioni specifiche.

I ruoli della legislazione, della contrattazione nazionale e decentrata vanno quindi definiti per fornire indirizzi e risultati convergenti, ma anche applicazioni differenziate in situazioni date attraverso un'ampia gestione decentrata. Gli interventi legislativi devono svolgere un'essenziale funzione di catalizzatore della negoziazione, mentre un ruolo di determinazione diretta avrebbe forti controindicazioni. Infatti con la determinazione per legge della riduzione di orario:

- verrebbe invaso un campo di negoziazione sindacale;
- la riduzione per legge non potrebbe tener conto delle diverse situazioni settoriali, aziendali e territoriali;
- in attesa della legge e delle sue applicazioni la negoziazione sia dell'orario che del



salario sarebbe congelata, con un effetto nei prossimi anni opposto rispetto a quello atteso;

- si rischierebbe una spaccatura all'interno del sistema produttivo tra aziende piccole e medio-grandi;
- non si risponderebbe alla domanda di «sovranità sul tempo» che proviene dagli stessi lavoratori e che non può essere soddisfatta attraverso modelli standard indifferenziati.

Gli interventi sul tempo di lavoro vanno infatti inquadrati in un'ampia prospettiva, per tenere conto delle molte interrelazioni e connessioni, come nel caso del rapporto tra orario di fatto e orario contrattuale, lo straordinario, il governo della flessibilità, le relazioni tra crescita della domanda di lavoro/dualismo territoriale/mobilità territoriale e professionale, tempo di lavoro e formazione, orari non standard e part time, tempi della città.

## **2. Una nuova normativa sul tempo di lavoro**

Il Governo è impegnato a recepire la Direttiva europea sul tempo di lavoro sulla base dell'avviso comune tra Cgil, Cisl, Uil e Confindustria del 12/11/1997. Questo ha puntato a dare il massimo ruolo ai contratti collettivi nazionali di lavoro e ad operare una decisa scelta verso la flessibilità regolata del tempo di lavoro, prevedendo una base di tutela per i lavoratori coordinata al livello europeo.

Il recepimento da parte del legislatore dovrà in particolare rafforzare l'impegno delle parti a contenere lo straordinario e a favorire strumenti alternativi di flessibilità, prevedendo che il costo dello straordinario sia nel complesso superiore al costo del lavoro ordinario.

L'Avviso comune ha indicato una nuova regolazione del lavoro notturno e delle relative esclusioni; si superano i rilievi della Corte di Giustizia europea sui divieti di lavoro notturno specificatamente indirizzati alle donne. Le organizzazioni sindacali chiedono al Governo ed al legislatore di contenere il disagio sociale legato al lavoro notturno prevedendo il divieto di lavoro notturno per i lavoratori inidonei e per le lavoratrici in gravidanza e in puerperio; l'esclusione dall'obbligo per le lavoratrici ed i lavoratori che abbiano a carico un bambino fino al terzo anno di vita; per le lavoratrici ed i lavoratori che abbiano a carico un soggetto handicappato; per i genitori monoparentali di un figlio di età inferiore ai 12 anni. Ulteriori esclusioni potrebbero essere determinate attraverso la contrattazione collettiva.

## **3. Per un minor ricorso allo straordinario**

I dati più recenti segnalano un massimo storico nel ricorso allo straordinario, nonostante la fase molto preliminare di ripresa congiunturale.

Con la legge 550/95 sono state previste maggiorazioni contributive per le ore lavorate sopra la 40.ma da applicare alle aziende con più di 15 addetti e tendenti a disincentivare lo straordinario. Ciò ha consentito di ridurre, ma non eliminare il vantaggio per le ore lavorate sopra le 40; sono state inoltre escluse dall'applicazione le piccole imprese, dove vi è il maggiore ricorso allo strumento. L'attuazione della disposizione, inoltre, non è stata monitorata e non si è, quindi, fatta una verifica sul merito della stessa. Il ministero del Lavoro e l'Inps devono essere impegnati a fornire tutti gli elementi di conoscenza necessari e vanno individuati i modi per consentire un riequilibrio della domanda di lavoro dalle aree di pieno impiego ad elevato orario pro capite a quelle a forte disoccupazione.

Va avviata un'intensa fase negoziale per affermare strumenti alternativi allo straordinario, come l'orario multiperiodale e, soprattutto, la banca delle ore. Per fare questo bisogna sostituire una concezione ed una pratica del tempo di lavoro standardizzato ed uniforme propria del fordismo ad una visione ispirata alla differenziazione ed alla non uniformità. Il



governo del tempo nelle imprese va quindi spostato più decisamente da una visione statica, in cui lo straordinario dovrebbe essere elemento di momentanea compensazione della rottura dell'uniformità, ad una concezione dinamica, in cui il focus è sul mutamento e vi è un patto esplicito tra impresa e lavoratori sul governo dello stesso.

L'attenzione al contenimento dello straordinario dovrà essere particolare nei settori in ristrutturazione, con situazioni di eccedenza di personale, dove tendono ad accoppiarsi esodi incentivati e crescita dello straordinario. Il contenimento di questo andrà quindi attuato anche attraverso interventi di mobilità e formativi, tali da migliorare la flessibilità interna alle imprese e la qualità del lavoro.

Nei prossimi anni la soglia di disincentivazione delle ore lavorate, attualmente collocata a 40 ore settimanali va gradualmente abbassata fino all'obiettivo sostenuto dalla Confederazione europea dei sindacati delle 35 ore medie settimanali, computabile su un periodo più lungo.

#### **4. La riduzione delle ore lavorate: un obiettivo per i prossimi anni**

Il Patto per il lavoro e la legge 196/97 hanno disegnato un modello di intervento adeguato per incentivare la riduzione delle ore lavorate e la stipula di moduli di orari ridotti. È stato previsto un intervento sulla struttura degli oneri sociali, basato su quattro fasce orarie settimanali (24, 32, 36 e 40 ore), destinato a favorire l'accesso a regimi di orario ridotti rispetto al tempo pieno con invarianza degli oneri per i rapporti full time. Sono state, però, stanziare somme molto limitate su questo strumento ed inoltre sono state drasticamente ridotte le fattispecie che consentono di accedere alle agevolazioni. Occorre rimuovere tali limiti e generalizzare gli incentivi per gli accordi collettivi. Il sostegno finanziario va portato ad almeno 3.000 miliardi di lire e bisogna definire tempi certi per la loro utilizzazione. Infatti, a tutt'oggi, le agevolazioni della legge 196 non sono utilizzabili. Le modalità di applicazione andavano definite in un decreto ministeriale, che non ha ancora superato la fase istruttoria, nonostante la legge vincolasse l'emanazione a due mesi dall'entrata in vigore. Per i prossimi anni bisogna rafforzare la scelta del Patto per il lavoro in sintonia con quanto attuato per la disincentivazione degli orari lunghi. Occorre nell'arco di un quinquennio prevedere una rimodulazione degli oneri sociali, che da una parte determini l'inasprimento dell'aliquota relativa alla fascia 37-40 ore lavorate, dall'altro porti a sostanziali sgravi contributivi nella fascia 33-36 ore. In tal modo la soglia al di sotto della quale possono essere erogati gli incentivi si collocherebbe a 35 ore settimanali. Una tale articolazione deve riguardare tutte le imprese senza limiti dimensionali e va costruita in modo tale da agevolare soprattutto le retribuzioni medio basse.

Gli incentivi pubblici agevoleranno la negoziazione di orari ridotti, ma non di meno le scelte contrattuali saranno condizionate dall'obiettivo della riduzione. Nei prossimi anni i salari reali dovranno mantenersi pressoché invariati e gli incrementi di produttività andranno destinati a ridurre le ore lavorate senza retroazioni insopportabili per le aziende. Non si tratta di una questione facile, ma è, comunque, una strada praticabile per un obiettivo sindacale di tutto rilievo.

Oggi ed ancora in prospettiva, l'andamento della produttività tende, infatti, a superare l'aumento del costo del lavoro per occupato. Dal 1992 al 1996 nell'industria in senso stretto la produttività per occupato è aumentata del 16%, mentre il costo del lavoro in termini reali solo del 3,2%. Nei servizi destinabili alla vendita l'incremento della produttività nello stesso periodo è stato più basso (+8,4%), ma di quasi cinque punti superiori alla crescita del reddito da lavoro dipendente in termini reali (+2,5).



## 5. Una strategia promozionale per il part time

In Italia va fortemente incoraggiato il ricorso al lavoro a tempo parziale. Questo consente da un lato l'allargamento delle opportunità occupazionali nelle aree depresse, con la possibilità di sperimentare orari di ingresso e di far emergere una quota di lavoro sommerso; dall'altro un ampliamento del part time può determinare la crescita del tasso di attività, particolarmente di quello femminile, specie nelle aree prossime al pieno impiego. Come nelle recenti esperienze tedesche il part time può essere utilizzato per il pensionamento progressivo, sia su richiesta del lavoratore, che come forma di intervento in situazioni di eccedenza del personale.

Non si tratta di guardare al tempo parziale come al minore dei mali; infatti il ricorso ad orari modulari ha molti e significativi vantaggi, assieme ad alcune questioni che vanno affrontate e risolte. Occorre infatti evitare che il part time determini la marginalizzazione dei lavoratori interessati. Va scelta una strategia negoziale di «promozione» di questo contratto, così come è avvenuto con ottimi risultati in Olanda e come è previsto nell'intesa europea Ces-Unice. Occorre cioè rendere possibile la reversibilità della scelta di lavorare part time; dare pari opportunità formative e di carriera ai lavoratori coinvolti; ampliare l'accesso a figure a professionalità media e elevata o in alcuni settori considerati «pregiati»; non porre limiti quantitativi molto bassi alla diffusione di queste forme di lavoro; non disegnare figure anomale e con poche risorse da giocare.

Con lo stesso tipo di approccio occorre sostenere altre forme di lavoro «atipico» (il lavoro week end, i contratti a tempo determinato, il lavoro interinale, il telelavoro, fino alla collaborazione coordinata e continuativa), attenti da un lato a rispondere alle esigenze di diversificazione presenti nel mercato del lavoro ed in particolare tra i giovani, dall'altro a offrire sbocchi ai bisogni di articolazione nella gestione dei tempi da parte delle imprese.

## 6. Congedi parentali e formativi

La riduzione del tempo di lavoro va vista anche come ampliamento della possibilità per le lavoratrici ed i lavoratori di poter variare l'impegno lavorativo in risposta al mutare delle condizioni individuali e familiari nell'arco di vita. Il Patto per il lavoro a tale proposito ha previsto di rafforzare gli strumenti contrattuali vigenti in materia di congedi di formazione e periodi sabatici attraverso una specifica legislazione di sostegno.

Occorre portare a conclusione il confronto con il Governo relativo alla legge per armonizzare il tempo di lavoro, di cura e della famiglia, che punta a nuovi strumenti per conciliare meglio l'attività lavorativa con i tempi della famiglia e costituire un sostegno per specifiche situazioni del ciclo di vita.

Le linee del provvedimento riguardano:

- l'introduzione in Italia dell'istituto del congedo parentale, in attuazione dell'accordo europeo, prevedendo la possibilità sia per la madre che per il padre di un periodo di distacco dal lavoro con la previsione di due limiti di durata, uno individuale, l'altro cumulativo;
- la possibilità per il lavoratore di accedere ad un congedo a scopo formativo, confermando le decisioni europee di Essen ed il Patto di Dublino sull'importanza della formazione come politica essenziale nel medio-lungo periodo. Si tratta di collegare la possibilità di accedere al congedo con la disponibilità di risorse alla formazione continua, con il trasferimento a questo scopo delle risorse che le aziende versano per la formazione (lo 0,30%). Dal lato dell'offerta formativa occorre ampliare la formazione superiore non universitaria ed il programma per l'educazione degli adulti;



- la possibilità per i lavoratori in congedo di utilizzare l'anticipo del Tfr o, in alternativa, di richiedere un'anticipazione dall'istituto previdenziale come forma di copertura del reddito.

### **7. Incentivare la flessibilità degli orari per i lavoratori**

Occorre favorire un assetto degli orari che concili vita familiare e vita lavorativa attraverso la contrattazione sindacale e l'accordo delle parti sociali, incentivando le «buone pratiche» a livello decentrato. Un Fondo per la flessibilità dovrebbe erogare contributi alle imprese che applicano accordi contrattuali su azioni positive per la flessibilità. Gli incentivi sarebbero finalizzati a consentire alle lavoratrici ed ai lavoratori di usufruire di forme particolari di flessibilità degli orari come il part time reversibile, lo job sharing, il telelavoro, il lavoro a casa, l'orario flessibile in entrata ed in uscita, la banca delle ore, la flessibilità sui turni, l'orario concentrato.

### **8. Governare i tempi delle città**

Politiche di riduzioni dei tempi di lavoro, nuove forme di orario di lavoro, politiche di fruibilità intese come capacità di intervento sui tempi complessivi delle città sono necessariamente parti di uno stesso discorso unitario. Infatti la riorganizzazione dei tempi di lavoro chiama in causa i tempi della città, così la riorganizzazione dei tempi della città chiama in causa i tempi di lavoro. Eppure in molti casi si è di fronte ad incomunicabilità nelle sedi e nelle scelte specifiche dei decisori.

Occorre rafforzare e diffondere la concertazione territoriale dei tempi. Vi sono stati in questi anni molte esperienze e sperimentazioni, che sono derivate dalla legge 142 sulle autonomie locali. Occorre aprire un confronto tra Governo, parti sociali, associazioni delle autonomie locali per sviluppare questi temi, verificare quanto già è stato fatto, incoraggiare il consolidamento delle iniziative e le nuove esperienze.

### **9. Per una politica degli orari europei**

Il Consiglio europeo di Lussemburgo ha invitato le parti sociali a negoziare ai livelli appropriati accordi volti a modernizzare l'organizzazione del lavoro, anche attraverso l'annualizzazione delle ore di lavoro, la riduzione dell'orario di lavoro, la riduzione degli straordinari, lo sviluppo del part time, la formazione nell'arco di tutta la vita e le interruzioni delle carriere. Manca, tuttavia, una strategia coordinata a livello europeo, che fatte salve le esigenze di gradualità, flessibilità e di primato della negoziazione, guidi ad un cammino comune che stimoli la crescita dell'occupazione.

Il Governo italiano deve essere impegnato a costruire con i partner una politica europea degli orari sulla base della Risoluzione adottata dal Parlamento europeo sulla riduzione e riorganizzazione degli orari dell'autunno 1996. La Commissione deve essere portata a consultare su ampia scala tutte le parti sociali sia a livello di Unione che nei singoli Stati membri; ad incoraggiare la concertazione, anche settoriale, a livello europeo per accordi in materia di orario; ad adottare una Raccomandazione che proponga agli Stati membri una serie di opzioni sul tema della riduzione e riorganizzazione degli orari, adattabili alle singole realtà; a promuovere negli Stati membri accordi per sostituire gradualmente lo straordinario con riposi compensativi. Occorre puntare ad applicare anche a livello europeo le agevolazioni contributive per le imprese che diminuiscono l'orario di lavoro e per i lavoratori ad orario ridotto, così come previste nella proposta Rocard e nella risoluzione del Parlamento europeo.



## **WP on line Fondazione Tarantelli Centro Studi Ricerca e Formazione**

wp n. 1, «Il futuro dell'Europa e il futuro del sindacato. Dopo la Brexit», novembre 2016  
Scritti di: Annamaria Furlan, Luca Visentini, Emilio Gabaglio, Francesco Lauria, Giuseppe Gallo, Alberto Majocchi, Sebastiano Fadda

wp n. 2, «Costituzione, lavoro, sussidiarietà», dicembre 2016  
Scritti di: Giuseppe Acocella, Pierantonio Varesi

wp n. 3, «Contrattazione e rappresentanza: un'analisi multiprospettica», dicembre 2016  
Scritti di: Marco Lai, Uliano Stendardi, Francesco Scrima

wp n. 4, «Il lavoro cambia: cambiano anche le relazioni industriali?», gennaio 2017  
Scritti di: Giuseppe Gallo, Francesco Lauria, Anna M. Ponzellini, Elisabetta Biliotti

wp n. 5, «La dimensione dei valori: la concezione Cisl e l'esercizio del ruolo dirigente», febbraio 2017  
Scritti di: Annamaria Furlan, Marco Ciani, Luigi Lama

wp n. 6, in collaborazione con Istel, «Il sindacato nel territorio. Esperienze e approcci rigenerativi», aprile 2017  
Scritti di: Giuseppe Gallo, Riccardo Cerza, Francesco Lauria, Francesca Ricci, Alberto Gherardini, Marco Betti

wp n. 7, «La formazione sindacale e la Cisl: continuità, innovazione, efficacia», giugno 2017  
Scritti di: Giuseppe Gallo, Francesco Lauria, Francesco Scrima, Bruno Manghi, Claudio Arlati, Luigi Lama

wp n. 8, «Le frontiere della contrattazione: gli accordi aziendali transnazionali (Tca)», settembre 2017  
Scritti di: Daniela Schiuma, Marco Cilento, Francesco Lauria, Antonio Famiglietti, Gianni Alioti, Dario Campeotto, Claudio Sottile, Roberto Benaglia

wp n. 9, «La rendicontazione non finanziaria: nuovo obbligo o cambio di paradigma?», ottobre 2017  
Scritti di: Angelo Marinelli, Francesco Lauria, Fabio Boscherini, Gabriella Pusztai, Francesca Ricci, M. Benedetta Francesconi, Riccardo Colombani, Domenico Iodice



wp n. 10, «Rappresentare il lavoro nel tempo della digitalizzazione», gennaio 2018  
Scritti di: Francesco Lauria, Giuseppe Gallo, Marco Lai, Alberto Berrini, Ciro Cafiero, Silvia Degl'Innocenti, Francesca Benedetti

wp n. 11, «Radici e sfide del sindacato mondiale», febbraio 2018  
Scritti di: Francesco Lauria, Giuseppe Gallo, Annamaria Furlan, Guido Formigoni, Enzo Friso, Emilio Gabaglio, Giuseppe Iuliano, Paola Simonetti, Sarah Alessandrini. Con una lettera di Papa Francesco

wp n. 12, «1956: un anno a Firenze con i protagonisti del sindacato nuovo», luglio 2018  
Scritti di: Francesco Lauria, Francesco Scrima, Aldo Carera, Vasco Ferretti, Andrea Ciampani, Annamaria Furlan. Con due lettere di Pierre Carniti

wp n. 13, «Lavoro e piattaforme digitali: un approccio multidisciplinare», dicembre 2018  
Scritti di: Francesco Lauria, Marco Lai, Luciano Pero, Livia Ricciardi, Roberto Benaglia, Ettore Innocenti, Francesca Martinelli, Sara Riccioni

wp n. 14, «I fondamenti del sindacato nuovo. Le radici vive della Cisl», gennaio 2019  
Scritti di: Bruno Manghi, Francesco Lauria, Luigi Lama

wp n. 15, «Un secolo di sindacato dei lavoratori. La Confederazione Italiana dei Lavoratori (Cil)», marzo 2019  
Scritti di: Francesco Lauria, Giuseppe Acocella, Piero Ragazzini, Aldo Carera, Fabrizio Loreto, Paolo Trionfini

wp n. 16, «Relazioni industriali e contrattazione collettiva. A un anno dall'accordo interconfederale Cgil Cisl Uil - Confindustria», marzo 2019  
Scritti di: Francesco Lauria, Andrea Ciampani, Roberto Benaglia, Enrico Gagnoli, Stefano Mastrovincenzo, Emilia Rio, Silvia Marinari, Sergio Spiller, Francesca Benedetti

wp n. 17, «Un passo in più: competenze emotive e apprendimento degli adulti», marzo 2020  
Scritti di: Francesco Lauria, Silvia Romoli, Carmine Marmo, Roberta Villa, Paola Vinciguerra

wp Speciale, «Sindacalisti, fragilità, coronavirus: una testimonianza dalla "periferia" bergamasca», marzo 2020  
Scritti di: Francesco Lauria, Giuseppe Gallo, Daniele Vedovati

### **Visita i siti web del Network Studi, Ricerca e Formazione**

[www.centrostudi.cisl.it](http://www.centrostudi.cisl.it)

[www.edizionilavoro.it](http://www.edizionilavoro.it)

[www.fondazionetarantelli.it](http://www.fondazionetarantelli.it)

#### *Nota*

I WP nn. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11, 12, 14, 15, 17, WP Speciale Coronavirus e 18 sono stati curati da Francesco Lauria.

I WP nn. 10 e 13 sono stati curati da Marco Lai e Francesco Lauria.

Il WP n. 16 è stato curato da Francesco Lauria e Andrea Ciampani.