

CAPITOLO IX

IL MERCATO DEL TEMPO DI LAVORO

Sommario - 1. I vincenti e i perdenti. - 2. Sei alternative di politica del lavoro di fronte alla rivoluzione tecnologica. - 3. - Perché con la riduzione generale degli orari il lavoro non si redistribuisce. - 4. Assecondare la tendenza fisiologica alla riduzione dei tempi di lavoro. - 5. - L'iniziativa del Parlamento europeo tendente alla stimolazione della riduzione pattizia dei tempi di lavoro in funzione della lotta alla disoccupazione. - 6. La nuova disciplina del tempo di lavoro varata nel 2003: senso e ragioni della riforma. - 7. La nuova disciplina del *part-time*, tendente a fluidificare il mercato del tempo di lavoro endoaziendale. - 8. Un nuovo possibile ruolo per la contrattazione collettiva. - 9. L'utilità dei contratti di solidarietà e i suoi limiti. - 10. La domenica e la notte: tutela del "tempo libero qualificato" come valore relativo.

1. - I vincenti e i perdenti

La favolosa "buona novella" preannunciata da ARISTOTELE, da MARX e da KEYNES sta diventando realtà: le macchine sono capaci di sostituire integralmente gran parte del lavoro umano; non solo tutto il lavoro manuale, ma anche la parte meno gratificante del lavoro intellettuale (1). Se dal 1870 ad oggi, a fronte di un enorme aumento della produttività, l'orario medio annuo di lavoro in Europa si è dimezzato (2), tutto induce a pensare che qualche cosa di simile stia accadendo ora in tempi assai più brevi. Il problema è capire a chi è annunciata questa buona novella; capire, cioè, se dell'automatizzazione del processo produttivo tutti beneficeremo in misura equa, o se invece essa accentuerà la divisione della società e del mercato del lavoro in due parti: da un lato una minoranza di persone capaci di usare le macchine per aumentare enormemente la produttività del proprio lavoro e per trarre rendite sempre più ingenti dalle ricchezze via via accumulate, dall'altro una maggioranza espropriata del lavoro e destinata a beneficiare tutt'al più di qualche indennizzo per tale espropriazione.

Per abbozzare un ragionamento su quello che sta accadendo, consideriamo le vicende del mercato del lavoro di una città immaginaria, nella quale gli unici datori di lavoro siano dieci

(1) Parla in proposito di una "favolosa buona novella" anche G. AZNAR, *Travailler moins pour travailler tous. 20 propositions*, Paris, Syros, 1993 (tr. it.: *Lavorare meno per lavorare tutti. Venti proposte*), Torino, Bollati Boringhieri, 1994), in continuità ideale con il discorso di A. GORZ, *Métamorphoses du travail. Quête du sens. Critique de la raison économique*, Paris, Galilé, 1988 (tr. it.: *Metamorfosi del lavoro. Critica della ragione economica*, Torino, Bollati Boringhieri, 1992) sulla necessità di un passaggio epocale dall'intrinseca irrazionalità della "modernizzazione", ovvero di una rivoluzione tecnologica non governata dalla politica, alla razionalità della "società del tempo libero" per tutti.

scrittrici, che redigono e aggiornano libri scolastici, ciascuna delle quali venti anni fa aveva alle proprie dipendenze un segretario-dattilografo per la copiatura dei dattiloscritti e la collazione; alle dieci scrittrici si aggiunge un editore-tipografo, che pubblica i loro libri e che venti anni fa aveva alle proprie dipendenze due linotipisti, due impiegati-redattori per la preparazione redazionale dei testi, due correttori di bozze e due fattorini che facevano la spola tra la sede dell'editore e quelle delle scrittrici con i plichi dei dattiloscritti e delle bozze di stampa. Nel corso di questi venti anni cinque delle scrittrici si sono progressivamente attrezzate con un computer, un programma di video-scrittura e un modem o un collegamento alla rete via cavo; i loro libri vengono ora scritti, corretti e impaginati nella loro veste definitiva direttamente all'origine, inviati dal computer per via telematica direttamente alla tipografia, dove non è più necessaria né la composizione né la correzione delle bozze: una macchina stampa i libri, li rilega, li impacchetta e li spedisce al distributore. Così stando le cose, queste cinque autrici vedono fortemente aumentata la propria produttività e il proprio reddito, anche perché esse licenziano i rispettivi dattilografi; l'editore-tipografo, perdendo gran parte del vecchio lavoro di redazione, composizione, impaginazione, e correzione di bozze, sostituisce la vecchia *linotype* con una moderna macchina elettronica, riconverte un linotipista in funzione della conduzione di questa macchina, licenzia l'altro linotipista, un impiegato redattore e anche uno dei due fattorini, essendosi molto ridotta la necessità di fare la spola tra la sede dell'azienda e quelle delle scrittrici; ora la sua attività di stampa e commercializzazione dei libri gli rende di più, essendosi dimezzato il costo della manodopera. Degli otto lavoratori licenziati, uno frequenta un corso per diventare tecnico informatico e si pone a disposizione delle autrici come consulente per la soluzione dei problemi di *hardware* e di *software*: ora guadagna il doppio di prima; gli altri invece restano per il momento disoccupati. Dei lavoratori non licenziati, i cinque segretari dattilografi hanno accettato una riduzione di stipendio, nella speranza che questo induca le loro datrici di lavoro a ritardare il passaggio al computer; anche l'impiegato-redattore e il fattorino vivono nella speranza che questo passaggio avvenga il più tardi possibile, ma sanno che prima o poi anche il loro posto verrà soppresso.

Nella realtà semplificata di questa città immaginaria, dunque, quelli che ci rimettono, i *losers*, sono quasi tutti i lavoratori subordinati, mentre i *winners*, quelli che ci guadagnano, sono soprattutto quelli che erano all'origine o hanno saputo diventare autonomi: le scrittrici, l'editore e il tecnico informatico.

(2) Traggio il dato da P. ORMEROD, *Unemployment: A Distributional Phenomenon*, comunicazione al convegno promosso dallo European University Institute di Firenze su *Unemployment and Policies Towards It*, aprile 1996, p. 13 del dattiloscritto.

Questi ultimi, per di più, vedendo crescere la redditività del proprio lavoro, sono naturalmente portati, almeno in questi primi anni di sperimentazione delle nuove tecniche produttive, ad alzare la propria soglia di indifferenza tra maggior lavoro (con relativo reddito) e maggiore tempo libero: vista la rapidità con cui il sistema cambia e l'assenza di qualsiasi garanzia di continuità del reddito, meglio sfruttare a fondo le opportunità offerte da questa congiuntura, che per loro costituisce senz'altro un periodo di "vacche grasse", rinviando a un futuro incerto il godimento della ricchezza che sarà stata messa da parte (3).

Quanto ai lavoratori che hanno perso il posto, essi hanno di fronte a sé diverse possibilità. Una sarebbe quella di trasferirsi in città diverse, dove ci sia ancora una domanda di dattilografi, linotipisti, correttori di bozze o fattorini, o altre figure professionali simili; ma anche nelle altre città e negli altri settori produttivi il loro lavoro poco qualificato è poco richiesto o non è richiesto affatto: "la barca che trasporta i *routine producers* sta affondando rapidamente" (4). D'altra parte, chi abita già nel luogo occupa più facilmente i posti che si rendono liberi: affrontare i costi e i disagi di un viaggio per tentare la ricerca è un azzardo. Un'altra possibilità è quella di rassegnarsi a sopravvivere con il trattamento di disoccupazione, magari integrandolo con qualche lavoro occasionale "al nero". Un'altra possibilità ancora consiste nel cercare un'occupazione in un settore di servizi alla persona dove le macchine non sono ancora arrivate: i nostri disoccupati possono, ad esempio, dedicarsi ad attività di barbiere, barelliere, accompagnatore di invalidi, cuoco, cameriere, giardiniere, custode di parcheggi, *baby-sitter*, *dog-sitter*, lustrascarpe, e via scendendo nella scala socio-professionale delle possibili occupazioni, con prospettive di reddito molto modeste. C'è infine per loro la possibilità di rientrare, ritagliandosi un ruolo attraverso un adeguato processo di riqualificazione professionale, nel *business* da cui sono stati espulsi o in un altro: essi possono farlo, ad esempio, offrendosi all'editore come agenti o venditori, oppure come esperti di marketing nel settore librario o in suoi sotto-settori particolari, oppure, come ha fatto un loro ex-collega, offrendosi all'editore, alle scrittrici e agli altri utilizzatori di computer quali esperti di informatica, oppure come collaboratori per il miglioramento e la specializzazione del prodotto, oppure ancora andando altrove a offrire servizi analoghi in altri settori produttivi; insomma, trasformandosi da *routine workers* in *knowledge workers* e specializzandosi in un settore di attività di concetto o comunque professionalmente

(3) Cfr. D. DE MASI, *Sviluppo senza lavoro*, Roma, Ed. lavoro, 1994: "nell'Atene di Pericle ogni greco libero disponeva mediamente di otto schiavi che gli permettevano di non lavorare dedicando il proprio tempo alla politica, alla poesia, all'amore e all'introspezione; nell'America di Clinton ogni cittadino dispone di elettrodomestici pari, per capacità produttiva, a quella di 33 schiavi, eppure soffre di *stress* o perché sovroccupato nel lavoro o perché disoccupato".

(4) R. REICH, *The Work of Nations*, New York, Vintage, 1992, p. 209 (tr. mia).

qualificata. Ma il processo di riqualificazione professionale costa caro, sia in denaro, sia in tempo; e - ciò che più conta - questo rilevante investimento, quand'anche il lavoratore disponga dei mezzi per compierlo, non è per lui economicamente conveniente se egli non conosce le tendenze effettive della domanda nel mercato del lavoro e ignora ciò che precisamente potrà essergli richiesto da un potenziale datore di lavoro o committente.

2. - Sei alternative di politica del lavoro di fronte alla rivoluzione tecnologica

Di fronte agli sconvolgimenti prodotti dal processo di innovazione tecnologica lo Stato e il sindacato confederale, dal canto loro, hanno di fronte a sé diverse possibili scelte.

La prima consiste nel non far nulla, confidando che la domanda di lavoro nel settore della produzione delle nuove macchine o nel settore dei servizi alla persona finisca coll'assorbire i lavoratori sostituiti dalle macchine. Per restare nella nostra vicenda-tipo semplificata all'estremo, l'esito di una siffatta scelta di politica del lavoro da parte dell'autorità competente e del sindacato sarebbe probabilmente che, dei lavoratori che hanno perso il posto, uno su quattro riesca da solo a inserirsi nella classe privilegiata dei *knowledge workers* e dei mediatori professionali e così a rientrare in un *business* redditizio, trasformandosi in venditore, progettista, consulente informatico o altro, così riuscendo addirittura a migliorare la propria posizione (5); e che invece gli altri tre su quattro si pongano al servizio personale delle autrici o dell'editore, ricreandosi, tra i secondi e i primi, differenziali di reddito simili a quelli che nel secolo scorso consentivano alle famiglie agiate di circondarsi di una pletera di famigli (6).

Una seconda scelta di politica del lavoro consiste nell'utilizzare il prelievo fiscale sui maggiori redditi dei *winner* per aumentare adeguatamente il trattamento di disoccupazione dei *losers*, in modo da evitare loro di doversi abbassare ai lavori più umili e consentir loro al tempo stesso di continuare a mandare a scuola i propri figli (i quali devono pur continuare ad acquistare i libri che fanno la ricchezza della città). In questo caso, il ruolo di domestici, barellieri,

(5) Secondo i dati proposti da J. RIFKIN (*La fine del lavoro. Il declino della forza lavoro globale e l'avvento dell'era post-mercato*, Milano, Baldini & Castoldi, 1995, pp. 269 - 294, partic. pp. 283 - 287: dati riferiti alla situazione degli Stati Uniti, dove assai più che in Europa si fa affidamento sulla capacità del mercato del lavoro di risolvere da solo automaticamente i propri problemi), solo il 20% della forza-lavoro nordamericana, costituito dai *knowledge workers*, sarebbe riuscito a trarre vantaggio dal nuovo mercato del lavoro e avrebbe visto nell'ultimo decennio il proprio reddito crescere in termini reali, mentre il restante 80% sarebbe stato impoverito dall'innovazione tecnologica.

(6) Cfr. R. REICH, *The Work of Nations*, cit., il quale sottolinea peraltro come gli "in-person servers" siano, sì, protetti dagli effetti dell'innovazione tecnologica e da quelli della competizione planetaria, per la particolare natura del servizio che essi offrono, ma soffrono e siano destinati a soffrire sempre di più la concorrenza dei lavoratori dequalificati espulsi dal sistema delle imprese (p. 215).

custodi di parcheggi, ecc., sarà presumibilmente riservato a lavoratori immigrati da paesi poveri.

Una terza scelta è quella di utilizzare il prelievo fiscale sui maggiori redditi dei *winner* per attivare forme di lavoro retribuite dallo Stato, dagli enti locali o da altri enti *no profit* adeguatamente selezionati e controllati, volte a valorizzare la disponibilità e le capacità dei *losers* e a soddisfare interessi che il mercato da solo non è in grado di far emergere e soddisfare. In questo modo, i *losers* non resterebbero disoccupati, e neppure sarebbero destinati a portare a spasso i figli o il cane dei *winner*, ma verrebbero utilizzati in servizi, formalmente più nobili, di accudimento ai vecchi, ai malati e agli handicappati (ricchi o poveri), di custodia e restauro di beni culturali, di assistenza sociale, di ausilio alle forze dell'ordine nella lotta alla diffusione della droga e del vandalismo urbano, e così via. Una scelta di questo genere è quella che già si è tentato di sperimentare in Italia (7), sulla scorta di numerose esperienze analoghe, europee e nordamericane; ma finora essa è stata sempre intesa - da noi e negli altri Paesi - come misura temporanea, volta ad "ammortizzare" l'impatto di una crisi occupazionale contingente. Qualora invece l'impiego di un gran numero di lavoratori nelle "opere e servizi socialmente utili" assumesse il carattere di una alternativa stabile all'occupazione "in mercato", secondo un indirizzo programmatico che va affermandosi esplicitamente nel movimento sindacale (8), si correbbe il rischio grave della creazione di una grande zona "aggiuntiva" di amministrazione pubblica o para-pubblica, con alti costi per l'erario, con livelli di efficienza bassi e proliferazione di piccole posizioni di rendita parassitaria.

Una quarta scelta è quella di confidare su di una disciplina fortemente limitativa dei licenziamenti, quale quella di fatto operante oggi in Italia nelle imprese con più di quindici dipendenti, come mezzo per arginare l'espulsione dei lavoratori poco qualificati. Ma nella nostra città immaginaria una legge come questa non avrebbe "salvato" nessun posto di lavoro, poiché né l'editore né le scrittrici avevano più di quindici dipendenti quando hanno operato i licenziamenti, e ancor meno ne hanno adesso. Si sarebbe potuto abbassare la soglia di applicazione della disciplina più rigida in modo da estenderla all'editore; ma questo avrebbe salvato il posto

(7) Per una esposizione critica della disciplina legislativa della materia e delle esperienze effettivamente svolte v. A. TURSI, *I lavori socialmente utili come misura di workfare*, in *RIDL*, 1995, I, pp. 361 - 391; ivi gli ulteriori riferimenti. Una forte opzione per una politica di attivazione stabile di "lavori concreti", produttivi di valori d'uso invece che di "valore di scambio" è auspicata da G. LUNGHINI, *Valore di scambio e valori d'uso. Disoccupazione e nuovi valori*, in AA.VV., *Il giusto lavoro per un mondo giusto. Dalle 35 ore alla qualità del tempo di vita*, Milano, Ed. Punto Rosso, 1995, pp. 97 - 107.

(8) V. ultimamente il *Documento congressuale* elaborato in preparazione del XIII congresso nazionale della CGIL (in *RS*, 1996, n. 2, suppl.), § 3.3, intitolato: "Creare lavoro, per i lavori fuori mercato, per la natura e la persona".

ai suoi dipendenti solo fino a quando le scrittrici non si fossero indotte a inviare, senza apprezzabili costi aggiuntivi, i loro libri a una casa editrice sita altrove, tecnologicamente più aggiornata e capace di produrre libri con minor costo e maggiori utili, costringendo il vecchio editore a chiudere bottega (9).

Vi è poi una quinta scelta pensabile: quella di un intervento di politica del lavoro volto a imporre (10) o incentivare fortemente dal lato della domanda o dell'offerta (11), una riduzione dell'orario nei posti di lavoro rimasti, secondo la parola d'ordine universalmente nota del "lavorare meno per lavorare tutti". Nella nostra città immaginaria sono rimasti otto lavoratori dipendenti occupati: cinque segretari-dattilografi alle dipendenze di altrettante scrittrici, nonché un redattore, un fattorino e un addetto alla nuova macchina tipografica alle dipendenze dell'editore; se si riducesse di quattro ore alla settimana il loro orario potrebbe ricavarsene un posto di lavoro aggiuntivo di $(8 \times 4 =) 32$ ore settimanali; ma questo implicherebbe che una persona fosse in grado di svolgere tutte e quattro le mansioni, e di sostituire per mezza giornata di volta in volta ciascuno degli altri otto: una soluzione che - anche se fosse accettata da tutti gli otto lavoratori a cui occorrerebbe ridurre l'orario e la retribuzione, già compressa dalla congiuntura per loro sfavorevole - difficilmente potrebbe soddisfare le esigenze operative dei datori di lavoro. D'altra parte, limitare autoritativamente il tempo di lavoro dell'editore, delle scrittrici e/o del consulente informatico è tecnicamente difficilissimo, dal momento che la loro attività non è oggetto di un contratto di lavoro subordinato, non è misurata in base alla sua e-

(9) Sulla disciplina limitativa dei licenziamenti oggi vigente in Italia v. il capitolo X.

(10) V. in proposito, tra i contributi più interessanti sul piano politico-sindacale, quelli raccolti nel convegno svoltosi a Milano nel luglio 1995 per iniziativa dei parlamentari europei di Rifondazione comunista, ora in AA.VV., *Il giusto lavoro per un mondo giusto. Dalle 35 ore alla qualità del tempo di vita*, cit. La "linea" della riduzione progressiva dell'orario normale massimo di lavoro a 35 ore e 32 nelle lavorazioni a ciclo continuo è stata formalmente fatta propria nel gennaio 1996 dal Comitato direttivo nazionale della CGIL nel *Documento congressuale* elaborato in preparazione del XIII congresso nazionale (cit.), § 3.2, intitolato "La riduzione dell'orario a parità di salario". In proposito v. anche l'intervista a S. COFFERATI, *Più decisi sull'orario. Una "vertenzialità generale" per arrivare alle 35 ore*, in *Orari di fine millennio*, suppl. di *RS*, 1996, n. 14, p. 4, dove viene precisato l'obiettivo del limite generalizzato di 35 ore entro il prossimo decennio, peraltro condizionato a una "omogeneità di prassi rivendicativa" su scala europea. Ma questa linea stenta a raccogliere pieno consenso nei luoghi di lavoro e tra gli stessi dirigenti sindacali.

(11) V. la proposta di G. AZNAR (*Lavorare meno per lavorare tutti*, cit., partic. pp. 183 - 200), che prevede sostanzialmente l'utilizzazione del prelievo fiscale sui redditi di lavoro a tempo pieno per l'istituzione di un "secondo assegno", da corrisponderci a chi lavora a tempo parziale, al fine di consentirgli di dedicarsi a una attività produttiva di servizi utili ma "fuori mercato", cioè produttiva di valore d'uso ma non di valore di scambio. Per questo aspetto la proposta di A. si ricollega sostanzialmente - ancorché non esplicitamente - per un verso al progetto svedese *Time to care* dei primi anni '80, finalizzato peraltro alla valorizzazione del volontariato piuttosto che all'incentivazione della riduzione dei tempi di lavoro "in mercato" (v. la raccolta di scritti curata da L. BALBO, *Time to Care. Politiche del tempo e diritti quotidiani*, Milano, Angeli, 1987), per altro verso all'idea di J.E. MEADE del "reddito di base" o "assegno di cittadinanza" fisso, sostitutivo di ogni altra forma di assistenza, da erogarsi a ogni cittadino per la migliore coniugazione della sicurezza sociale con l'economia di mercato e la massima flessibilizzazione delle retribuzioni (v. in proposito di questo A. *Libertà, eguaglianza ed efficienza*, Milano, Feltrinelli, 1995).

stensione temporale, né sembra assoggettabile ad alcun controllo in corso di svolgimento; e comunque qualsiasi riduzione del loro lavoro, anche se eventualmente ottenuta con incentivazioni fiscali o di altro genere invece che con misure vincolistiche, non aumenterebbe le possibilità di occupazione dei lavoratori che hanno perso il posto, i quali non sarebbero in grado di sostituire né l'editore, né le scrittrici, né il consulente informatico, per la parte di lavoro da loro non svolta. Anzi, si può ragionevolmente pensare che una riduzione dell'attività di questi lavoratori avrà effetti depressivi sul sistema economico e sull'occupazione nel suo complesso: al rallentamento del lavoro dell'editore e delle scrittrici e alla minore disponibilità del consulente informatico corrisponderà un minor numero di libri prodotti, una riduzione della domanda di carta, una riduzione del lavoro per la rete di distribuzione e così via.

La realtà è, ovviamente, assai più complessa e articolata rispetto al modellino volutamente semplificato ed estremizzato della città immaginaria: nel mondo reale non ci sono soltanto piccole unità produttive, né soltanto attività del settore terziario, bensì anche grandi aziende manifatturiere dove una riduzione d'orario eventualmente disposta e attentamente calibrata da un contratto collettivo potrebbe portare effetti diversi; occorre dunque cercare di esaminare la questione osservando la realtà più da vicino. Ma, come vedremo, vi è motivo di ritenere che quel modellino colga almeno un aspetto rilevante della realtà, e un aspetto la cui importanza tende a crescere sempre di più; l'obiezione che ne nasce alla proposta della riduzione autoritativa generalizzata degli orari non può dunque essere sottovalutata. L'esame critico svolto nelle pagine che seguono ci porterà invece a individuare una sesta scelta di politica del lavoro possibile: quella di perseguire la redistribuzione del lavoro non tanto *direttamente* attraverso vincoli alla (o incentivi alla riduzione della) quantità massima di lavoro deducibile in un contratto di lavoro, quanto indirettamente attraverso una forte redistribuzione delle opportunità effettive di istruzione e di formazione professionale, che consenta a tutti di accedere alla condizione di *knowledge worker* e di poter quindi competere per la copertura di ruoli effettivamente richiesti nel mercato del lavoro qualificato (12). L'idea è, per tornare un'ultima volta al modellino della città immaginaria, quella di porre, con un costoso investimento pubblico, tutti coloro che hanno perso il posto in grado di compiere quel processo di riqualificazione che, senza l'intervento pubblico, oggi soltanto uno su quattro di loro è in grado di compiere con le sue sole forze. Nella nostra città immaginaria serviranno sempre meno dattilografi, correttori di bozze, linotipisti e fattorini; ma sono e saranno sempre più richiesti gli esperti di informatica, le persone ca-

(12) È la tesi essenziale del libro sopra più volte citato del ministro del lavoro del Governo Clinton, R. REICH, *The Work of Nations*.

pacì di individuare nuovi acquirenti dei libri scolastici pubblicati dall'editore, o di individuare nuove esigenze didattiche cui rispondere con libri diversi intervistando opportunamente gli insegnanti, oppure ancora di prendere conoscenza della produzione straniera in questo settore per trarne idee nuove per il miglioramento o l'arricchimento del contenuto dei libri, di collaborare con le scrittrici per l'arricchimento dei contenuti, per la creazione di edizioni speciali per i bambini handicappati, o differenziate per ciascuna regione di destinazione, e così via.

Quando a tutti i lavoratori sia dato di disporre del grado minimo di alfabetizzazione sufficiente per accedere al mercato del lavoro qualificato, sarà la concorrenza tra loro da un lato, dall'altro l'elevato grado di produttività e quindi di redditività del loro lavoro, a determinare una situazione in cui tutti lavoreranno un po' meno e si godranno un po' di più la vita: a quel punto - ma solo a quel punto - la legge potrà utilmente intervenire per favorire, con la riduzione dei limiti massimi di orario, il radicarsi del nuovo equilibrio tra tempo di lavoro e tempo libero nella cultura di imprenditori e lavoratori, senza produrre effetti indesiderati.

La via non è facile; anzi, è estremamente impegnativa. Ma, se le considerazioni proposte nelle pagine che seguono sono fondate, altre vie non ci sono.

3. - Perché con la riduzione generale degli orari il lavoro non si redistribuisce

Il compito più importante di una politica del lavoro degna di questo nome è di impedire che il peso della disoccupazione gravi per intero su di una parte soltanto della popolazione attiva: quella dei c.d. disoccupati di lungo periodo, di coloro che sono sempre "gli ultimi della fila" nella coda per il posto di lavoro. È in questo ordine di idee che la riduzione dell'orario viene proposta, appunto, come misura tendente a togliere un po' di lavoro ai già occupati, per darlo a chi è rimasto fuori. Senonché questa proposta si scontra con la constatazione che il grave handicap di coloro che restano cronicamente in fondo alla coda - non solo nel modellino proposto nel paragrafo che precede - è costituito per lo più dal difetto di attitudini professionali corrispondenti alla domanda delle aziende, dal difetto di informazione sulla domanda stessa e/o dal difetto di mobilità territoriale in relazione ad essa. Basta uno di questi tre difetti capitali per impedire loro di approfittare delle occasioni di lavoro aggiuntive in ipotesi derivanti dalla riduzione di orario a carico dei già occupati. In altre parole: nella grande maggioranza dei casi il disoccupato soffre di una posizione di svantaggio nel mercato del lavoro, rispetto al già occupato, che la riduzione dell'orario massimo di lavoro non basta certo a eliminare. Per usare - adattandola alla nostra materia - la metafora marxiana (13), se l'insieme delle occasioni di lavoro

(13) K. MARX, *Salario, prezzo e profitto*, loc. cit. nella nota 5 al cap. VIII.

ro potesse essere considerato come la minestra contenuta in una grande zuppiera, non basterebbe ridurre le dimensioni dei cucchiaini di chi già a quella zuppiera attinge normalmente, per consentire ad altri di attingervi, se questi altri sono privi del tutto di cucchiaini o se i loro cucchiaini sono bucati.

Al problema ora menzionato, che si pone sul versante dell'offerta di manodopera, se ne aggiungono poi altri non meno gravi sul versante della domanda. È facile prevedere le gravi difficoltà che le aziende incontrerebbero per la riorganizzazione temporale del tempo redistribuito, per il reperimento in tempi brevi del nuovo personale dotato delle attitudini richieste e disponibile a fornire la sola frazione temporale di prestazione lavorativa necessaria per la reintegrazione dell'organico in conseguenza della riduzione d'orario (14). Va considerato in proposito che in Italia più di sei lavoratori subordinati regolari su dieci lavorano in imprese con meno di cento dipendenti (15), cioè in imprese nelle quali una riduzione di orario ben difficilmente porterebbe alla creazione di nuovi posti di lavoro a tempo pieno. Se ipotizziamo una riduzione dell'orario settimanale da 38 a 37 ore, occorrerebbe che in azienda ci fossero 37 lavoratori aventi esattamente la stessa qualifica e le stesse mansioni, affinché l'ora di lavoro da loro "ceduta" potesse trasformarsi in un nuovo posto di lavoro a tempo pieno; se invece i lavoratori appartenenti a un determinato profilo professionale sono soltanto 5, oppure 10, la riduzione dell'orario settimanale di un'ora potrebbe - in linea teorica - dar luogo rispettivamente soltanto all'assunzione di un lavoratore di pari qualifica con orario settimanale di 5 ore o di 10 ore: cosa evidentemente non facile sul piano pratico.

Alla proposta di una riduzione autoritativa degli orari viene poi mossa un'altra obiezione: i lavoratori più forti e sicuri delle proprie capacità, quando si vedessero ridurre autoritativamente l'orario, non si rassegnerebbero alla corrispondente riduzione di reddito e si attiverebbero per riempire il tempo lasciato libero dal rapporto di lavoro principale con seconde occupazioni, quando non riuscissero a farlo con il lavoro straordinario (16). Questo fenomeno non

(14) Su questo aspetto del problema v. P. SALIN, *The illusion of reducing working time*, comunicazione al convegno su *Unemployment and Policies Towards It*, cit. nella nota 2.

(15) Non ho sotto mano i dati più recenti: faccio ancora riferimento ai dati INPS risalenti al 1993, dai quali traggio che sul totale di poco più di 9 milioni di lavoratori regolarmente iscritti all'assicurazione pensionistica obbligatoria operante per il settore privato, 5.577.505, pari al 61,7%, lavoravano in aziende con meno di 100 dipendenti. Negli ultimi dieci anni questa percentuale non si è certamente ridotta: anzi, semmai è aumentata.

(16) Il rischio che gli effetti di redistribuzione dell'occupazione potenzialmente derivanti dalla riduzione autoritativa degli orari siano compressi o annullati dalla facilità di accordo tra imprese e lavoratori per lo svolgimento di lavoro straordinario è particolarmente sottolineato da J.D. WHITLEY e R.A. WILSON, *The impact on employment of a reduction in the length of the working week*, in *Cambridge Journal of Economics*, 1986, n. 10, pp. 43 - 59; nello stesso senso ultimamente M.J. ANDREWS e R. SIMMONS, *Friday may never be the same again. Some results on work sharing from union-firm bargaining models*, comunicazione al convegno su *Unemployment and Policies Towards It*, 1996, cit.; ivi i riferimenti alla letteratura economica precedente in argomento.

potrebbe essere limitato efficacemente né dalla legge né dal contratto collettivo, incapaci l'una e l'altro di porre vincoli effettivi al mercato endo-aziendale del lavoro straordinario, soprattutto ma non soltanto nelle aziende di piccole e medie dimensioni, e al "secondo mercato", quello delle piccole occupazioni *part-time*, irregolari, o in forma di collaborazione autonoma. Gli effetti di redistribuzione dell'occupazione perseguiti con l'abbassamento generalizzato del limite legislativo o collettivo dell'orario normale rischierebbero dunque di essere ridotti o annullati da un aumento dell'elasticità dell'orario effettivo nel "primo mercato" e da una saturazione, ad opera dei già occupati, della domanda di lavoro nel "secondo mercato", oggi più facilmente accessibile per i disoccupati: un effetto esattamente contrario a quello della redistribuzione delle occasioni di lavoro che si vuole perseguire.

Va poi ricordata la tendenza - comune alla maggior parte dei Paesi dell'Ocde ma particolarmente marcata in Italia - all'espansione dell'area del lavoro autonomo a spese di quella del lavoro subordinato: è presumibile che ogni misura tendente a forzare la riduzione degli orari di lavoro nelle aziende costituirebbe un'ulteriore spinta per la parte più forte dei lavoratori subordinati a spostarsi nell'area del lavoro autonomo; e corrispondentemente per le aziende un'ulteriore spinta ad ampliare il proprio ricorso al lavoro autonomo, a scapito del lavoro subordinato.

Insomma, occorre prendere atto della impossibilità pratica di impedire ai lavoratori più forti professionalmente, più abili a muoversi nel mercato, meglio inseriti nei flussi di informazioni che lo animano, di mettere a frutto tale loro maggiore capacità.

Contro una riduzione autoritativa degli orari milita infine un'ulteriore considerazione, ultima in ordine di esposizione ma forse prima per importanza. Numerose imprese oggi perseguono l'obiettivo dell'incremento della produttività attraverso una compressione lenta e non traumatica degli organici, a parità di produzione; che è quanto dire "maggior lavoro distribuito tra meno persone": proprio il contrario del "lavorare meno per lavorare tutti"; e numerose altre mantengono i propri organici per vincolo sindacale o per evitare i costi della riduzione, ma potrebbero realizzare aumenti di produttività tali da poter mantenere inalterati i livelli di produzione anche con organici ridotti del cinque o del dieci per cento. Quando venisse imposta o resa economicamente vantaggiosa per queste imprese una riduzione generalizzata degli orari al di

Il rischio che la riduzione d'orario porti con sé soprattutto aumento del lavoro straordinario e del "lavoro nero" non è sottolineato soltanto "da destra": v. anche S. BOLOGNA, *Le parole al vento di tanta sinistra*, intervento al convegno internazionale di Milano del luglio 1995 su "Il giusto lavoro per un mondo giusto", cit., negli atti, pp. 57 - 74 (ripreso in *RS*, 1995, n. 30, pp. 27 - 30), il quale conclude: "Nel settore privato la quota maggiore del lavoro è ormai sfuggita a meccanismi di controllo e regolamentazione. Né mi sembra di vedere

sotto di quello che è oggi il livello del “tempo pieno”, esse tenderebbero presumibilmente a realizzare in tempi brevi il disegno in precedenza perseguito in forma diversa e in tempi più lunghi: “maggior lavoro distribuito su un minor numero di ore” (17), o comunque approfitterebbero della riduzione per realizzare quell’aumento di produttività che non è stato realizzato già da tempo solo per non dar luogo a eccedenze di organici. Non posti di lavoro aggiuntivi creati attraverso una riduzione dei carichi di lavoro *pro capite*, dunque, ma accelerazione di un processo di intensificazione del lavoro, ovvero del carico di lavoro per ora lavorata: ancora una volta un risultato opposto a quello che si intende perseguire.

Non stupisce, dunque, il risultato del tutto deludente sul piano occupazionale della riduzione generale dell’orario disposta autoritativamente dal Governo nel 1982 in Francia, dove la compressione del tempo di lavoro sembra aver prodotto soltanto un brusco aumento della produttività oraria (18); né stupisce che a tutt’oggi - dopo un quarto di secolo di ricerche svolte da economisti appartenenti a diverse scuole e orientamenti politici, nonché di sperimentazioni a tutti i livelli - né gli studi teorici né l’osservazione empirica confermino l’utilità della riduzione generale degli orari di lavoro mediante legge o contratto collettivo per la lotta alla disoccupazione (19), mentre da diverse parti si ritiene addirittura dimostrato l’opposto (20).

all’orizzonte una forma Stato in grado di regolamentare gli orari di lavoro per legge e di farla rispettare. Dunque, togliamoci dalla testa di risolvere la disoccupazione con riduzioni di orario” (p. 69).

(17) La tendenziale coincidenza tra riduzione d’orario e aumento della produttività oraria del lavoro è uno dei pochi punti fermi, su cui sembrano concordare gli economisti di tutti gli orientamenti: v. tra gli altri Y. BAROU e J. RIGAUDIAT, *Les 35 heures et l’emploi*, Paris, La Documentation française, 1983, particolarmente p. 176; J.D. WHITLEY e R.A. WILSON, *The impact on employment of a reduction in the length of the working week*, cit. Il fenomeno è stato osservato e misurato con precisione in occasione della riduzione generale di un’ora dell’orario settimanale disposta dal Governo francese nel 1982: COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *Les enseignements des modèles macro-economiques sur la réduction de la durée du travail*, in *Aménagement et réduction du temps de travail*, Paris, Doc. française, 1984, particolarmente p. 277 - 281 (v. in proposito la nota seguente).

(18) COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, op e loc. cit. nella nota prec.: a fronte di una riduzione pari al 2,5% della durata settimanale del lavoro, con compensazione retributiva corrispondente mediamente al 30% della minor durata del lavoro, nel corso del 1982 si è registrato un aumento della produttività del lavoro nell’unità di tempo pari al 4,4%, contro l’1,0% dell’anno precedente; il numero complessivo dei posti di lavoro creati o mantenuti (si tratta soprattutto di licenziamenti evitati) per effetto della riduzione d’orario veniva invece stimato dal Governo in 68.000 unità, pari circa allo 0,6% della forza lavoro.

(19) La letteratura economica in proposito è sterminata. Tra gli studi del *Bureau International du Travail*, v. R. CUVILLIER, *Vers la réduction du temps de travail?*, Genève, O.I.T., 1981, con orientamento marcatamente dubitativo; W. VAN GINNEKEN, *La réduction de la semaine de travail et l’emploi. Comparaison entre sept modèles macro-économiques européens*, in *RIT*, 1984, n. 1, pp. 37 - 56, il quale rileva la notevole divergenza dei risultati a cui pervengono i diversi studi, e ne individua la causa nel diverso peso che nei singoli modelli viene attribuito a variabili quali la possibilità di ricorso al lavoro straordinario e di recupero di produttività, conseguenti alla riduzione dell’orario di lavoro. Inoltre, fra i documenti ufficiali della Commissione delle Comunità Europee, il *Memorandum su riduzione e ristrutturazione del tempo di lavoro* presentato al Consiglio il 7 gennaio 1983 (Bruxelles, 1983, datt.), dove si fa riferimento a diversi modelli macroeconomici elaborati in precedenza. Tra gli studi e gli interventi dell’ultimo decennio, oltre a quelli citati nelle note precedenti e senza alcuna pretesa di completezza, v., in senso cautamente positivo (ma sotto precise e strette condizioni: in particolare quella che alla riduzione d’orario non possa farsi fronte con aumenti di produttività oraria o ricorso al lavoro

4. - Assecondare la tendenza fisiologica alla riduzione dei tempi di lavoro

Se è vero che una parte dei lavoratori è controinteressata a una riduzione autoritativa degli orari, è anche vero, però, che un'altra parte di essi preferirebbe lavorare di meno a parità di retribuzione oraria: da una recente ricerca della Commissione dell'Unione europea risulta che soltanto 35 lavoratori dipendenti su 100 sono soddisfatti del loro orario di lavoro attuale; e che, degli altri, 16 preferirebbero lavorare di più per guadagnare di più, mentre 47, cioè *quasi la metà del totale*, preferirebbero lavorare di meno, anche a costo di guadagnare corrispondentemente di meno (21). In generale sono, come prevedibile, le donne a manifestare la preferenza più marcata per una riduzione della settimana lavorativa: per il 65% di esse l'orario ideale sarebbe inferiore a quello effettivamente praticato, a fronte di una - pur sempre considerevole - percentuale degli uomini, 35%, che manifestano la stessa aspirazione (22).

Secondo la medesima fonte comunitaria, coloro che aspirano a lavorare di meno indicano come orario meglio corrispondente alle proprie esigenze un orario inferiore, mediamente, di 2 ore rispetto a quello attualmente praticato (23). Poiché essi sono quasi la metà del totale

straordinario), S. SALZANO e G. VAGGI, *Riduzione di orario, occupazione e inflazione: un'analisi*, in FIOM CGIL LOMBARDIA, *I tempi dei metalmeccanici: desideri e realtà. Ricerche sull'orario svolte in Lombardia tra il 1989 e il 1991*, Milano, Meta, 1992, pp. 21 - 83; in modo più netto A. FUMAGALLI, *Salario sociale e riduzione dell'orario di lavoro: alcune riflessioni*, in AA.VV., *Il giusto lavoro per un mondo giusto. Dalle 35 ore alla qualità del tempo di vita*, cit., pp. 86 - 96, secondo il quale "la riduzione dell'orario deve essere repentina e drastica: già oggi 35 ore sono una richiesta insufficiente" (p. 94); in esclusivo riferimento a un sistema in cui il sindacato detenga il monopolio effettivo dell'offerta di lavoro, L. CALMFORS, *Work sharing, Employment and wages*, in *European Ec. Rev.*, 1985, pp. 293 - 309. In senso opposto, A. BOOTH e F. SCHIANTARELLI, *The Employment effects of a Shorter Working Week*, in *Economica*, 1987, pp. 237 - 248, che concludono nel senso della prevedibilità di effetti negativi di una riduzione autoritativa degli orari settimanali di lavoro: "Rimane per noi incomprensibile perché i sindacati facciano pressione per la riduzione dell'orario, dal momento che i relativi effetti sui livelli occupazionali, oltre che sugli interessi diretti dei sindacati stessi, sono presumibilmente negativi" (trad. mia); M. HOEL e B. VALE, *Effects on unemployment of reduced working time in an economy where firms set wages*, in *European Ec. rev.*, 1986, pp. 1097 - 1104, i quali, in riferimento a un sistema in cui il sindacato sia assente o inefficiente e le imprese abbiano il potere di fatto di fissare i livelli retributivi, concludono nel senso che la riduzione degli orari ha qui prevedibilmente l'effetto di un aumento delle retribuzioni per gli occupati e di un aumento del livello di disoccupazione.

(20) In riferimento al solo mercato del lavoro italiano, v. i dati proposti dalla Confindustria alla Commissione Lavoro del Senato nel corso dell'apposita audizione svoltasi il 13 maggio 1995 (il documento è stato riproposto nel seminario promosso dalla Confindustria a Marentino nel gennaio 1996 sul tema *Direttiva sull'orario di lavoro e prospettive nazionali. Una opportunità per valorizzare le esigenze delle imprese*; v. ivi particolarmente p. 3 e il corrispondente grafico in appendice, costruito mediante elaborazione su dati ISTAT).

(21) UE COMMISSION DIRECTORATE GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, *Performance of the European Union Labour Market. Results of an ad hoc labour market survey ecc.*, in *European Economy*, 1995, n. 3, p. 17. Dati analoghi erano riportati in COMM. EUR., *Eurobaromètre*, dicembre 1993, n. 40, p. 75; dalla tabella analitica n. 54 riportata ivi in appendice si trae un sostanziale allineamento del dato italiano rispetto alla media comunitaria.

(22) *Performance of the European Union Labour Market*, loc. cit.

(23) Sulla prospettiva e gli aspetti positivi - soprattutto dal punto di vista della promozione delle pari opportunità di occupazione per le donne - della diffusione dello *short full time* v. B. BECCALLI e M. SALVATI, *equal Op-*

dei lavoratori dipendenti, se essi potessero essere accontentati si otterrebbe una riduzione dell'orario settimanale medio generale pari approssimativamente a un'ora (24).

Di questa aspirazione diffusa alla riduzione del proprio orario di lavoro abbiamo una immediata evidenza in diverse situazioni specifiche vicine a noi. Ad esempio, in ossequio all'accordo di settore sul lavoro a tempo parziale degli istituti di credito, questi raccolgono e tengono in evidenza numerose richieste di riduzione individuale d'orario presentate dai propri dipendenti, soprattutto donne, che solo in parte vengono accolte (25); allo stesso modo, nelle imprese del settore della grande distribuzione, i cui addetti alla vendita e all'incasso sono prevalentemente donne, si registra solitamente un'alta percentuale di lavoratrici che sarebbero fortemente interessate a un orario di lavoro ridotto, anche con corrispondente riduzione della retribuzione, e la cui aspirazione in tal senso rimane per lo più insoddisfatta per ragioni organizzative. Analogamente, è presumibile - anche se mancano rilevazioni precise in proposito - che vi sia una percentuale non irrilevante di lavoratori interessati, offrendosene loro l'occasione, a una sospensione temporanea della propria prestazione lavorativa per uno o più periodi "sabbatici", anche con corrispondente sospensione totale della retribuzione, per potersi dedicare ad attività di studio, di riqualificazione professionale, di assistenza a un parente malato, o altro (26).

Tutto induce a pensare, d'altra parte, che per effetto dell'aumento della produttività del lavoro e della sua redditività per chi lo presta, combinato con l'accumulo e la diffusione della ricchezza, così come nel corso degli ultimi centoventi anni gli orari di lavoro si sono dimezzati, allo stesso modo nel prossimo futuro un numero crescente di lavoratori sia spinto a preferire una riduzione del proprio orario per disporre di maggiore tempo libero. Questa tendenza, che ha carattere epocale, di lungo periodo, è però impedita o rallentata da due potenti remore: per un verso dalla difficoltà per le imprese di sostituire la minor quantità di lavoro degli attuali occupati con l'assunzione di altri lavoratori (27); per altro verso da una disciplina legislativa e

opportunities for Women and Men. Gender, Employment and Working Time: a Long-Run View, rapporto alla Commissione Europea, dat., dicembre 1994.

(24) V. ancora *Performance of the European Union Labour Market*, cit., p. 18.

(25) Rinvio su questa particolare esperienza di settore al mio studio *Autonomia individuale e autonomia collettiva in materia di lavoro a tempo parziale. Una verifica "sul campo" nel settore del credito*, in AA.VV. (a cura di G. PERA), *Disoccupazione e nuove forme di accesso al lavoro nel mondo bancario*, Milano, Angeli, 1986, pp. 37 - 57 (e in *Riv. giur. lav.*, 1985, I, pp. 417 - 432).

(26) Cfr. P. ORMEROD, *Unemployment: A Distributional Phenomenon*, cit., p. 12 del dattiloscritto.

(27) Cfr. P. SALIN, *The illusion of reducing working time*, cit., dove, pur sottolineandosi gli aspetti positivi di una prospettiva di fluidificazione dell'incontro fra domanda e offerta *non standard* del tempo di lavoro, si sottolinea anche la necessità che la riduzione dell'estensione temporale della prestazione sia non soltanto desiderata dal lavoratore, ma compatibile con le esigenze produttive dell'impresa.

collettiva che esplicitamente o implicitamente privilegia il modello standard del rapporto di lavoro a tempo pieno. Una politica legislativa e sindacale volta ad assecondare la tendenza alla riduzione dei tempi di lavoro deve dunque innanzitutto mirare a porre i lavoratori che cercano lavoro in condizione di sostituire, senza rilevanti perdite di produttività, i lavoratori che intendono ridurre il proprio: è questo non soltanto il compito più urgente, ma anche il più difficile da assolvere. Questa politica deve inoltre tendere a facilitare la modulazione e diversificazione dei tempi di lavoro nelle aziende: favorire, cioè, lo svilupparsi di un mercato del tempo, endo- ed extra-aziendale, nel quale ogni offerta di lavoro ad orario inferiore rispetto al normale abbia possibilità effettive di incontrarsi convenientemente con una corrispondente domanda.

5. - L'iniziativa del Parlamento europeo tendente alla stimolazione della riduzione pattizia dei tempi di lavoro in funzione della lotta alla disoccupazione

Il 18 settembre 1996 il Parlamento europeo — prendendo spunto dai risultati della ricerca di cui si è detto nel paragrafo precedente, da cui risulta il prevalere tra i lavoratori europei della preferenza per una riduzione dell'orario di lavoro con corrispondente riduzione della retribuzione e ispirandosi a un progetto elaborato in seno al partito socialista francese e sostenuto dal gruppo parlamentare socialista europeo (28) — approva a larghissima maggioranza una risoluzione con cui gli Stati membri vengono invitati a promuovere la riduzione degli orari effettivi di lavoro attraverso una manovra fondata sull'incentivazione economica a sostegno della negoziazione collettiva e individuale di regimi di orario ridotto rispetto al regime oggi dominante delle quaranta ore settimanali. La risoluzione, oltre a una serie di altre misure volte alla remunerazione del lavoro straordinario mediante riposi compensativi (punto 8), alla fluidificazione del mercato del tempo di lavoro (punto 10) e alla garanzia di parità di trattamento per i lavoratori a tempo parziale rispetto a quelli a tempo pieno (punto 11), suggerisce in particolare (punto 2) l'incentivazione delle riduzioni di orario mediante la diminuzione di un *ecu* («unità di conto europea» in uso all'epoca, corrispondente all'incirca a un euro di oggi) all'ora dei contributi previdenziali gravanti sulle prime trentadue ore di lavoro settimanali e l'aumento di 4 *ecu* all'ora dei contributi relativi alle ore successive alla trentaduesima.

Se attuata, la manovra proposta dalla massima assise comunitaria avrebbe, in sostanza, l'effetto di lasciare invariato il costo del lavoro orario medio nei rapporti di lavoro normali a

(28) M. ROCARD, *Les moyens d'en sortir*, Paris, Seuil, 1996, e, più sinteticamente, M. ROCARD, *Progetto di relazione sulla riduzione dell'orario di lavoro*, Parlamento europeo, Commissione per gli affari sociali e l'occupazione, 25 gennaio 1996 (cui corrisponde la *Relazione* poi approvata dalla Commissione, con la annessa proposta di *Risoluzione*, il 18 giugno 1996).

tempo pieno (quaranta ore settimanali), ma di ridurlo sensibilmente al ridursi della durata settimanale della prestazione e della corrispondente retribuzione. L'idea è quella di evitare riduzioni autoritative del limite massimo di orario e istituire invece un incentivo economico efficace alla scelta di modelli di organizzazione del lavoro che comportino una redistribuzione delle occasioni di lavoro a favore dei disoccupati o che evitino la necessità di riduzioni del personale nelle situazioni di crisi occupazionale.

A proposito di questa e di altre forme di incentivazione della riduzione degli orari di lavoro è stato osservato come esse non risolvano il problema cruciale che sta alla base di tutti i fenomeni di disoccupazione di lunga durata, costituenti la vera piaga sociale da combattere: esse, cioè, non curano in alcun modo il difetto, di cui soffrono i disoccupati permanenti, della formazione professionale adatta alla domanda espressa dalle imprese, dell'informazione necessaria per prendere contatto con tale domanda e della mobilità geografica necessaria per rendere concreta la propria offerta eventualmente corrispondente alle caratteristiche della domanda (v. § 3). Finché questo problema non verrà risolto — sostengono gli oppositori della politica del «lavorare meno per lavorare tutti» (29) — quand'anche si riuscisse a creare spazio per nuovi posti di lavoro attraverso la compressione degli orari, e si riuscisse a farlo senza sottrarre risorse agli investimenti produttivi, i disoccupati permanenti non riuscirebbero a trarne profitto. È pur vero, però, che non ci sono soltanto i disoccupati permanentemente isolati o totalmente emarginati dal mercato: anche misure capaci di ridurre soltanto la quota dei disoccupati di breve periodo sarebbero socialmente apprezzabili; ed esse avrebbero presumibilmente un effetto indiretto di riduzione anche della quota di disoccupati di lungo periodo. Per altro verso, come si è visto, dalle rilevazioni disponibili emerge una aspirazione diffusa dei lavoratori europei a lavorare meno di quanto essi sono costretti a fare, a costo di guadagnare corrispondentemente di meno (§ 4). Così stando le cose, è difficile disconoscere l'utilità di una politica del lavoro dell'autorità pubblica volta a fluidificare il mercato del tempo di lavoro — quale quella raccomandata in un altro documento comunitario (30) —, assecondando con opportuni incentivi un

(29) Oltre agli scritti citati nelle note precedenti, v. il numero monografico di *EL*, 2000, n. 2, nel quale si segnala particolarmente, per l'aspetto che qui interessa, gli scritti di P. PIACENTINI e R. SCHIATTARELLA, *La riduzione dell'orario di lavoro: effetti e implicazioni*, e di A. BILOUS, *Creazione di posti di lavoro attraverso la riduzione delle ore lavorative? V. però anche N. CACACE, 35 ore: la crociata della Confindustria contro il passato e il futuro*; V. VALLI, *L'orario di lavoro e l'occupazione: alcune riflessioni*.

(30) *Parere in materia di riduzione e riorganizzazione degli orari di lavoro* espresso il 25 ottobre 1995 dal Comitato economico-sociale dell'Unione Europea (su cui v. anche B. VOLTATTORNI, *Riduzione e riorganizzazione dell'orario di lavoro: politiche dell'Unione europea e italiane*, *DPL*, 1997, pp. 452-460), dove si osserva come «le richieste volontarie di riduzione dell'orario di lavoro da parte dei lavoratori potrebbero compensare una grande parte della domanda di lavoro da parte dei disoccupati» (§ 3.1); il documento si conclude con la raccomandazione di «una gamma più flessibile di modelli organizzativi del lavoro nonché un maggiore control-

migliore adattamento, sotto l'aspetto temporale, della domanda di lavoro alle aspirazioni di chi il lavoro offre, con un effetto generale di riduzione media degli orari in coerenza con tali aspirazioni.

Nello stesso documento comunitario è peraltro ripetutamente sottolineato il nesso tra riduzione dell'orario e aumento della produttività oraria del lavoro: le esperienze svolte «mostrano che i guadagni di produttività hanno in gran parte controbilanciato la riduzione di orario» (31). Si tratta di un nesso assai stretto, che può fortemente compromettere, fino ad annullare del tutto, gli effetti di redistribuzione dell'occupazione prodotti da una riduzione degli orari imposta per legge (32).

In Italia la raccomandazione del Parlamento europeo viene raccolta con straordinaria prontezza, in sede di concertazione tra Governo e confederazioni sindacali, nell'«accordo per il lavoro» 24 settembre 1996 e poco dopo dal legislatore con l'art. 13 della legge n. 196/1997 (lo stesso col quale viene stabilito in 40 ore l'«orario legale» di lavoro settimanale): la norma prevede che, «allo scopo di favorire il ricorso a forme di orario ridotto, anche attraverso processi concordati di riduzione dell'orario di lavoro», venga disposta con decreto ministeriale la «riduzione o rimodulazione delle aliquote contributive in funzione dell'entità della riduzione e rimodulazione dell'orario di lavoro determinate contrattualmente ... per fasce di orario, rispettivamente fino a ventiquattro, oltre ventiquattro e fino a trentadue, oltre trentadue e fino a trentasei, oltre trentasei e fino a quaranta ore settimanali» (secondo comma) (33). La norma — rimasta per due anni lettera morta — viene poi ripresa negli artt. 5, c. 4°, e 11, c. 1°, lett. *b*, del d.lgs. 25 febbraio 2000 n. 61. In attuazione di quest'ultima norma viene emanato un decreto interministeriale (34), che tuttavia non produce alcun risultato pratico, per la complessità della nuova disciplina contributiva, la limitatezza del suo campo di applicazione e soprattutto l'assenza di iniziative volte a far conoscere a lavoratori, imprenditori e sindacalisti l'incentivo economico previsto per la costituzione di rapporti di lavoro a orario ridotto e le modalità per fruirne: ancora una volta si dimostra come qualsiasi iniziativa di politica attiva del lavoro sia destinata al fallimento se non è accompagnata da una adeguata diffusione dell'informazione in proposito e se i costi di fruizione dei benefici offerti come incentivo a determinati comporta-

lo individuale del numero di ore lavorate» (§ 4.3.2) e di un «incoraggiamento del dialogo sociale e dei contratti collettivi, ai livelli appropriati, sulla riduzione e organizzazione dell'orario di lavoro» (§ 5.12).

(31) Ivi, § 4.1.1.

(32) Sull'esperienza francese del 1981-1982 v. *supra* note 17 e 18.

(33) V. in proposito F. BASENGHI, *La riduzione e la rimodulazione degli orari di lavoro, ne Il lavoro temporaneo e i nuovi strumenti di promozione dell'occupazione. Commento alla legge 24 giugno 1997, n. 196*, a cura di L. Galantino, Milano, 1997, pp. 348-352.

menti (tra i quali in primo luogo i costi della consulenza necessaria per conoscere una legislazione astrusa e in continuo mutamento) superano l'entità dei benefici stessi.

6. - La nuova disciplina del tempo di lavoro varata nel 2003: senso e ragioni della riforma

Quello tracciato nelle pagine che precedono è il contesto in cui si inserisce la riforma della disciplina del tempo di lavoro recata dal d. lgs. 8 aprile 2003 n. 66 (integrato per la parte relativa al lavoro a tempo parziale dall'art. 46 del d. lgs. 10 settembre 2003 n. 276) (35), col quale il nostro legislatore - dopo più di mezzo secolo di inerzia legislativa pressoché totale in questa materia e in ritardo, come di consueto, rispetto al termine dovuto - ha adempiuto l'obbligo di adeguamento dell'ordinamento nazionale alle direttive comunitarie n. 104/1993 e n. 34/2000 (36).

Si tratta di un testo legislativo complessivamente ben fatto sul piano tecnico (salvo qualche difetto marginale, che qui non mette conto esaminare), che segna una svolta a mio avviso positiva rispetto al vecchio modo di concepire la disciplina legislativa del tempo di lavoro. Tramontata definitivamente l'epoca in cui il tempo di lavoro poteva essere considerato soltanto come misura della quantità del lavoro prestato, oggi esso assume rilievo giuridico anche e sempre di più come dato - per così dire - qualitativo della prestazione lavorativa, cioè come dato inerente alla sua collocazione nell'arco della giornata, settimana o anno, alla sua eventuale elasticità (variabilità dell'estensione) o flessibilità (variabilità della collocazione temporale). E in questa sua diversa connotazione il tempo di lavoro assume rilievo non soltanto in funzione delle esigenze dell'impresa, bensì anche in funzione delle esigenze personali e familiari del lavoratore: distribuzione, flessibilità ed elasticità della prestazione costituiscono oggi altrettante qualità del lavoro, il cui valore muta non soltanto per ciascun datore, ma anche per ciascun prestatore di lavoro. Qualità che devono pertanto essere sempre più largamente oggetto di negoziazione al livello individuale.

La materia dell'orario di lavoro, dunque, è oggi assai più vasta e articolata di quanto non fosse in passato. Il problema che si pone al legislatore non è più soltanto quello di fissare il limite massimo di estensione della prestazione lavorativa, bensì quello di stabilire regole minime di tutela (ancora una volta: una "rete di sicurezza") nell'ambito delle quali deve svilupparsi

(34) D. intermin. 12 aprile 2000.

(35) Sul quale v. C. CESTER, M.G. MATTAROLO, M. TREMOLADA (a cura di), *La nuova disciplina dell'orario di lavoro. Commentario al d.lgs. 8 aprile 2003 n. 66*, Milano, Giuffrè, 2003.

(36) La direttiva n. 34/2000 è intervenuta ad ampliare il campo di applicazione della direttiva del 1993.

la contrattazione collettiva e individuale degli aspetti diversi del tempo della prestazione, quali la sua distribuzione nella giornata, nella settimana e nell'anno, la sua flessibilità o elasticità nell'interesse del datore di lavoro, la sua flessibilità o elasticità nell'interesse del lavoratore. E se fino a ieri la legge si era limitata a rispecchiare un modello dominante relativamente rigido di organizzazione del tempo di lavoro, oggi invece al legislatore si chiede di dettare soltanto i principi cui dovrà attenersi la determinazione contrattuale del tempo di lavoro, lasciando all'autonomia collettiva e individuale la più ampia libertà di scelta tra gli infiniti possibili modelli (37).

Quanto al limite massimo, se si abbandona l'idea che spetti alla legge nazionale imporre o in qualche modo promuovere una riduzione generalizzata dei tempi di lavoro, la soluzione legislativa più logica sembra quella, adottata anche dalla Germania, della pura e semplice recezione di quanto disposto dalla direttiva comunitaria (38): il limite ivi previsto delle 48 ore settimanali "compreso il lavoro straordinario", come durata media nell'arco di quattro mesi (estensibile a sei mesi dal legislatore e a dodici dalla contrattazione collettiva), si concilia senza problemi con il limite delle 38 o 39 ore più 8 o 10 di straordinario previsto dai nostri contratti collettivi dei principali settori. Entro quel limite massimo e nel rispetto dei limiti minimi del riposo giornaliero e settimanale - che pure possono essere stabiliti dalla legge nazionale in perfetta aderenza alla direttiva - al governo degli orari di lavoro settore per settore e azienda per azienda deve poter provvedere liberamente la contrattazione collettiva.

Quanto alla variabilità dell'estensione (elasticità) o della collocazione (flessibilità) temporale della prestazione nell'interesse del datore di lavoro, essa deve considerarsi come una "qualità" aggiuntiva della prestazione stessa, a cui corrisponde un sacrificio per il lavoratore in termini di minore programmabilità dell'utilizzazione del suo tempo libero. È giusto, dunque, e in qualche misura anche costituzionalmente necessario (art. 36 Cost.), che ad essa corrisponda una congrua maggiorazione retributiva. La generalizzazione di un siffatto principio può forse

(37) È l'idea già compiutamente esposta alla fine degli anni settanta dal gruppo francese ECHANGE ET PROJETS (*La révolution du temps choisi*, Paris, Albin, 1980; tr. it.: *La rivoluzione del tempo scelto*, a cura di P. VASELLI, Milano, Angeli, 1986).

(38) L'art. 6 della direttiva n. 104/1993 fissa un limite massimo di 48 ore settimanali di lavoro ordinario e straordinario, limite che gli ordinamenti interni possono riferire alla durata settimanale media del lavoro nell'arco di quattro mesi (art. 16/2), estensibili a sei per legge e a dodici mediante deroga contrattata in sede collettiva (art. 17/4); è inoltre previsto un riposo giornaliero minimo di 11 ore (art. 3) e un riposo settimanale di 24 ore, collocate "in linea di principio" di domenica (art. 5). L'*Arbeitszeitrechtsgesetz* tedesco del 1° giugno 1994 ha adempiuto l'obbligo comunitario modellando la disciplina nazionale sui limiti massimi consentiti dalla direttiva. Diversa la scelta legislativa della Spagna, la cui legge (19 maggio 1994 n. 11) riduce il limite di orario rispetto a quello massimo consentito dalla direttiva (40 ore settimanali, più 80 annuali di straordinario: art. 4/1.1 e 2.2), consentendo peraltro alla contrattazione collettiva di disporre la "distribuzione irregolare", purché

contribuire al superamento delle resistenze di parte sindacale allo sviluppo nell'area del lavoro subordinato di quel "mercato della flessibilità ed elasticità", che vede oggi un numero crescente di lavoratori disponibili a offrire la variabilità della prestazione in relazione alle mutevoli esigenze dell'impresa, talora indotti dalla rigidità dei modelli collettivi a trasferire la loro offerta nell'area del lavoro autonomo o in quella del lavoro irregolare. Entro il limite massimo di orario, la pattuizione della variabilità in funzione di determinate esigenze aziendali dovrebbe essere dunque ammessa a condizione che essa sia specificamente e adeguatamente remunerata in aggiunta alla retribuzione normale: quanto maggiori sono i margini di variabilità, tanto maggiore deve essere la relativa retribuzione differenziale.

Questo essendo il quadro delle esigenze a cui la riforma era chiamata a dare risposta, vediamo come vi ha provveduto il legislatore del 2003.

Il d. lgs. n. 66/2003, conformandosi alla direttiva comunitaria, detta innanzitutto una nozione di orario di lavoro nuova e più ampia rispetto alla disciplina previgente: ora questa nozione comprende "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, c. 2°, lett. a).

Il decreto inoltre sopprime il limite giornaliero di orario - che la legge del 1923 stabiliva in 8 ore di lavoro più 2 di straordinario - lasciando alla contrattazione collettiva la facoltà di stabilire una durata normale giornaliera. La nuova disciplina legislativa conosce invece soltanto una limitazione dell'orario settimanale: 40 ore di *orario normale*, che i contratti collettivi possono ovviamente ridurre (art. 3, 2° c.), ma possono anche trasformare in limite medio riferito a periodi più lunghi, fino al massimo di un anno (art. 3, c. 2°: c.d. *annualizzazione dell'orario*).

In perfetta aderenza alla direttiva n. 104/1993, viene posto un limite di *orario massimo* (normale più straordinario) settimanale di 48 ore, da riferirsi alla durata media nell'arco di quattro mesi (art. 4, 2° c.), estensibile a sei mesi con decreto ministeriale (art. 17, 2° c.). Il periodo di riferimento può essere esteso dai contratti collettivi (anche aziendali) fino a sei mesi senza motivazione, fino a dodici mesi per ragioni obiettive specifiche. Nel periodo di riferimento, ovviamente, *non* sono compresi i periodi di *ferie* e di *malattia* (art. 6, 1° c.).

Fermo restando il limite di orario massimo di cui si è detto, il lavoro straordinario - intendendosi per tale quello eccedente l'orario normale - non deve superare le 250 ore annue (c. 3°); limite nel quale, però, non si computa il lavoro straordinario con riposo compensativo (art. 6, c. 2°). Salvo il caso di esigenze tecnico-produttive eccezionali (c. 4°), lo straordinario non

il limite sia rispettato come media nell'arco di un anno (art. 4/1.2); conferma inoltre in 12 ore il riposo minimo giornaliero già previsto dalla legge precedente (art. 4/1.3).

può mai essere imposto unilateralmente dal datore di lavoro: o è previsto dal contratto collettivo, che ne stabilisce anche la disciplina retributiva (la legge non stabilisce più la percentuale minima di maggiorazione), oppure è necessario che il lavoratore vi consenta, con una apposita pattuizione contenuta nel contratto, o di volta in volta (art. 5, c. 3°).

La direttiva n. 104/1993 (art. 18, lett. *b*) consentirebbe la previsione da parte del legislatore nazionale della possibilità di *deroga individuale* al limite di orario massimo, ricorrendone determinate condizioni. La legge italiana non recepisce questa possibilità (di cui si è avvalso per ora solo il Regno Unito).

Una novità imposta dalla direttiva e recepita dal d. lgs. n. 66/2003 è l'intervallo minimo di 11 ore tra la prestazione lavorativa di un giorno e quella del giorno successivo, fatte salve le attività con "periodi di lavoro frazionati durante la giornata" (art. 7). È inoltre obbligatoria una *pausa* di almeno 10 minuti, quando l'orario giornaliero supera le 6 ore (art. 8, c. 1° e 2°). Ma l'intera disciplina del riposo giornaliero e delle pause è ampiamente derogabile in sede collettiva, al livello nazionale o aziendale, o in sede amministrativa (art. 17, c. 1° e 2°).

Il quadro complessivo che emerge da questa riforma non è certo quello di una "liberalizzazione spinta" della materia del tempo di lavoro, come è stato scritto polemicamente da qualche commentatore nell'immediatezza della sua emanazione: basti considerare in proposito che il limite massimo assolutamente inderogabile di estensione complessiva dell'orario di lavoro (48 ore settimanali) è ora ridotto rispetto a quello precedentemente in vigore (40 ore di lavoro normale più 12 di straordinario). Vero è, però, che il limite è ora più flessibile rispetto a prima, potendo essere riferito anche a una media plurisettimanale; e al di sotto di quel limite la contrattazione collettiva è ora totalmente libera nella regolamentazione dello straordinario e della sua remunerazione, col risultato che le parti possono di fatto realizzare anche un sostanziale aumento dell'orario praticato in via ordinaria in un'azienda, imponendo ai lavoratori l'obbligo di una determinata quantità di lavoro straordinario e non disponendo alcuna maggiorazione retributiva in relazione ad esso.

Quella testé indicata è la conseguenza della riforma più indigesta per tutti coloro che guardano con favore a una regolamentazione stringente del tempo di lavoro. Chi preferisce una disciplina più severa ha, però, l'onere di chiarire la ragion d'essere delle restrizioni inderogabili proposte. Se la ragion d'essere consiste in una redistribuzione delle occasioni di occupazione, chi la propone deve superare i cospicui argomenti teorici ed empirici - esposti nei paragrafi precedenti - che inducono la maggior parte degli economisti del lavoro a dubitare dell'effetto redistributivo di una riduzione autoritativa del tempo di lavoro. Se invece la ragion d'essere di

una disciplina più restrittiva consiste essenzialmente nella protezione della salute del lavoratore, chi la propone deve spiegare perché si debba ritenere che il legislatore comunitario - notoriamente attentissimo e severo in questa materia da almeno un quindicennio - in materia di tempo di lavoro abbia dettato una disciplina insufficiente; ma deve spiegare anche perché e come possa essere di per sé dannoso per la salute del lavoratore subordinato un orario di lavoro contenuto entro le 48 ore settimanali medie, dal momento che in ogni parte del mondo orari di 50 ore settimanali (ma anche di 60 ore e oltre) sono praticati normalmente da lavoratori autonomi, liberi professionisti, piccoli e grandi imprenditori, senza che si sia mai evidenziata una intrinseca dannosità di tale maggiore estensione dell'attività lavorativa per la salute di chi la pratica.

La fissazione di un orario settimanale normale conforme agli standard più diffusi nel settore del lavoro dipendente, quindi inferiore rispetto al limite massimo delle 48 ore, è più che opportuna per stabilire uno standard generale relativo alla quantità di lavoro dedotta in contratto, destinato ad applicarsi *per default*, in tutti i casi in cui le parti collettive e individuali non dispongano altrimenti. Ma - finché non si dimostri che la riduzione autoritativa dei tempi di lavoro produce un aumento dei posti di lavoro - appare ragionevole che quello standard venga stabilito con una norma a carattere dispositivo e non con una norma inderogabile: che cioè le parti possano (in sede collettiva, o, dove manchi una disciplina collettiva, in sede di negoziazione individuale) discostarsi da quello standard con una apposita pattuizione, entro il limite massimo considerato generalmente compatibile con la protezione della salute del lavoratore.

7. – La nuova disciplina del *part-time*, tendente a fluidificare il mercato del tempo di lavoro endoaziendale

Il legislatore del 2003 ha dunque rinunciato sia a perseguire una riduzione degli orari di lavoro con misure di carattere generale, sia a imporre un modello generale di organizzazione del tempo lavoro. Si è proposto, invece, di ridurre gli ostacoli alla diffusione spontanea del *part-time* e dello *short full time* e a un funzionamento fluido del mercato del tempo di lavoro endo-aziendale (quello che consente all'imprenditore di incrementare il lavoro secondo le necessità, senza attingere al mercato del lavoro esterno), apportando alcune modifiche alla disciplina del lavoro a tempo parziale con l'art. 46 del d.lgs. n. 276.

Le innovazioni principali in questa materia riguardano innanzitutto la possibilità di svolgimento di *lavoro supplementare*, che ora – a differenza dell'ordinamento previgente - è ammesso anche nel contratto *part-time* a termine e non deve essere necessariamente previsto dal contratto collettivo: basta il consenso del lavoratore (che è tuttavia sempre indispensabile:

il lavoro supplementare nel rapporto di lavoro a *part-time*, come il lavoro straordinario nel rapporto a tempo pieno, non può essere imposto unilateralmente). La nuova norma interviene inoltre sulle *clausole di flessibilità* (variabilità della collocazione temporale dell'orario) e di *elasticità* (variabilità dell'estensione temporale dell'orario) nel rapporto a tempo parziale, stabilendo che queste devono essere pattuite sul piano individuale in forma scritta (anche eventualmente in corso di rapporto e anche nel contratto a termine) e, al pari del lavoro supplementare, possono essere pattuite anche in assenza di previsione da parte del contratto collettivo; il lavoratore è libero di rifiutarne la pattuizione, non potendo essere licenziato a causa del rifiuto; modalità, condizioni e limiti delle variazioni della collocazione o dell'estensione temporale della prestazione lavorativa devono essere stabiliti dal contratto collettivo, ferma restando in ogni caso la necessità di un preavviso di almeno 2 giorni per ciascuna variazione. Molto importante, infine, è la disposizione che impone un compenso specifico per la disponibilità del lavoratore *part-timer* alla variazione unilaterale del tempo di lavoro a discrezione del datore; regola, questa, che una parte della dottrina aveva già considerato vigente nell'ordinamento precedente a quest'ultima riforma, deducendola dal principio di "proporzionalità" della retribuzione alla qualità della prestazione: flessibilità ed elasticità costituiscono infatti di per sé una qualità aggiuntiva della prestazione assai rilevante.

8. Un nuovo possibile ruolo per la contrattazione collettiva

Una politica tendente a favorire la diffusione del lavoro a orario ridotto e il buon funzionamento del mercato endoaziendale del tempo di lavoro implica anche che, in questa materia, l'autonomia collettiva sappia autolimitarsi in favore dell'autonomia individuale: se ciascun singolo lavoratore deve essere lasciato libero di perseguire l'estensione temporale ottimale (per lui) del proprio impegno lavorativo, al di sotto dell'orario massimo, perdono ogni apprezzabile ruolo le clausole collettive - ancor oggi alquanto diffuse nella contrattazione di settore e aziendale - di "contingentamento" e regolamentazione rigida del *part-time*. Tali clausole risalgono, per lo più, a un'epoca nella quale, superato il tabù del riconoscimento legislativo del *part-time*, permaneva tuttavia ancora nel movimento sindacale un atteggiamento di diffidenza nei confronti della negoziazione individuale del tempo di lavoro al di sotto dell'orario normale: quello per cui anche il lavoro a orario ridotto doveva essere ricondotto a un suo modello standard, negoziato dal sindacato (39). È ben vero che nei contratti nazionali oggi quelle clausole sono

(39) Così, ad esempio, da una ricerca svolta nel 1996 avevo tratto che nel settore del credito l'accordo nazionale sul lavoro a tempo parziale del 1985, come modificato dai c.c.n.l. successivi e ultimamente da quello del 1994, art. XIV, prevedeva un limite massimo del numero di rapporti di lavoro che potevano essere ridotti da

per lo più accompagnate dall'espressa previsione della derogabilità del vincolo mediante apposito accordo aziendale; ma non si vede per quale motivo - che non sia quello di una (non completamente superata) diffidenza di fondo del sindacato nei confronti della negoziazione individuale della durata della prestazione al di sotto del limite di orario normale - l'autonomia dei singoli lavoratori in questo campo debba essere sottoposta al "protettorato" dell'autonomia collettiva, e la riduzione d'orario spontanea debba essere assoggettata all'"autorizzazione" del sindacato in azienda (40).

Tutto ciò non significa che la contrattazione collettiva non abbia un proprio ruolo specifico in materia di lavoro a orario ridotto: su questo terreno si aprono, anzi, larghi spazi di intervento per un sindacato che si proponga di negoziare con gli imprenditori misure idonee a promuovere l'adattamento dell'orario di lavoro alle esigenze dei singoli lavoratori. Ad esempio, in tutte le aziende in cui si rilevi un numero consistente di lavoratori che desiderano una riduzione del proprio orario di lavoro, il sindacato potrebbe prendere l'iniziativa di rivendicare tale riduzione per ottenere sul piano della contrattazione collettiva ciò che il singolo lavoratore non riesce a ottenere sul piano della contrattazione individuale, negoziando allo stesso tempo le modifiche organizzative e le iniziative di formazione *on the job* necessarie affinché l'azienda possa sopperire alla riduzione di orario di una parte dei vecchi dipendenti con l'assunzione, a orario pieno o ridotto, di nuovi lavoratori. E non sarebbe, a mio avviso, irrazionale, che un processo di questo genere venisse in qualche misura incentivato dall'ordinamento statale (41), al fine di compensare i maggiori costi organizzativi che ne conseguono per le imprese e stimolare il superamento delle remore di natura culturale in seno al *management*, ma soprattutto di

tempo pieno a tempo parziale nella misura del 10% degli organici aziendali, nonché un limite massimo del 5% dell'organico complessivo per le nuove assunzioni; stabiliva altresì il limite minimo di 15 e massimo di 32 ore e mezza di durata. Limiti analoghi circa il numero e le modalità temporali dei rapporti a tempo parziale erano previsti nel c.c.n.l. 1995 per gli enti locali, art. 15, e dal c.c.n.l. 1995 per gli enti parastatali, art. 15. Prevedevano solo limiti massimi e minimi di orario settimanale nel lavoro a tempo parziale il c.c.n.l. del 1990 per il settore terziario, art. 40; il c.c.n.l. per il settore del turismo del 1994, art. 52; il c.c.n.l. per le cooperative di distribuzione del 1990, art. 32; il c.c.n.l. del 1990 per gli istituti privati di vigilanza, art. 31. Prevedevano solo limiti percentuali massimi di rapporti a tempo parziale rispetto all'organico aziendale totale il c.c.n.l. per il settore metalmeccanico del 1994, disc. gentile., sez. III, art. 1bis; il c.c.n.l. del 1991 per il settore dell'autotrasporto e spedizione merci, art. 4; il c.c.n.l. per il settore dell'oreficeria artigianale del 1993, art. 18, lett. e.

(40) V. ancora, in proposito, op. cit. nella nota 25. Si obietta, a questo proposito, che con la riduzione dell'orario il lavoratore accetta una riduzione della propria retribuzione; ma se il lavoratore stesso è libero di rinunciare all'intero rapporto di lavoro, con l'atto delle dimissioni, senza doverne rendere conto a nessuno, a maggior ragione deve essergli riconosciuta la capacità di negoziare una riduzione del tempo della propria prestazione con corrispondente riduzione della retribuzione.

(41) In senso contrario all'opportunità di questo indirizzo legislativo v. invece P. SALIN, *The illusion of reducing working time*, cit., secondo il quale l'incentivazione economica delle riduzioni d'orario, oltre a determinare una irrazionale allocazione delle energie lavorative, rischierebbe di produrre un effetto depressivo sui livelli occupazionali sottraendo risorse agli investimenti (partic. pp. 16 - 17).

“lanciare un messaggio” a tutte le parti interessate: non un vincolo, ma una raccomandazione accompagnata da alcune misure concrete di incentivazione.

9. - L'utilità dei contratti di solidarietà e i suoi limiti

Una situazione particolare, nella quale la scelta della riduzione d'orario negoziata in sede collettiva aziendale è stata sperimentata con qualche successo, è quella della crisi occupazionale cui può farsi fronte, almeno temporaneamente, con una riduzione d'orario per tutti i lavoratori di una unità produttiva o reparto, invece che con l'espulsione di una parte di essi (c.d. contratto di solidarietà, introdotto nell'ordinamento italiano, sulla scorta delle precedenti esperienze francese e britannica, dagli artt. 1 e 2 della legge n. 863/1984). Fra i pregi di questa soluzione, oltre a quello principale di consentire una soluzione non traumatica delle crisi aziendali, con riduzione o azzeramento delle perdite di posti di lavoro (42), vi è anche quello secondario ma non disprezzabile di diffondere la pratica del part-time o dello *short full time*, favorendo l'affermarsi di una cultura della modulazione del tempo di lavoro.

Non si deve pensare, però, che il contratto di solidarietà costituisca il modo ideale per risolvere le crisi occupazionali. Negli anni 1993 e 1994, in conseguenza dei generosi incentivi economici disposti dalla legge n. 236/1993, si assistette a una grande proliferazione dei contratti di solidarietà; ma fu un fuoco di paglia, favorito appunto da quegli incentivi, che si spense non appena essi vennero a mancare. Il contratto di solidarietà è sostanzialmente - ed è inevitabile che resti - un caso particolare di intervento della Cassa integrazione guadagni, cioè una misura di carattere temporaneo, un “ammortizzatore” (43). Non è pensabile che lo Stato o il sistema previdenziale si facciano carico a tempo indeterminato del pagamento delle retribuzioni corrispondenti a lavoro non effettivamente svolto; e ancor meno questo sarebbe pensabile se il campo di applicazione dello schema venisse esteso a situazioni diverse da quelle di crisi occupazionale congiunturale.

(42) Per uno studio di alcuni casi di contratto di solidarietà (Fiat-Alfa Romeo, Italtel, Bull Informatica, Sclavo Diagnostics e La Rinascente) v. A.M. PONZELLINI, *I contratti di solidarietà. Costi e benefici sul piano economico, occupazionale, organizzativo*, bozza del *Rapporto conclusivo*, CESOS, Torino, 17 novembre 1995. Sull'esperienza tedesca v. U. ZACHERT, *L'orario di lavoro nella RFT*, in *QDLRI*, 1995, n. 17, partic. pp. 308 - 309, secondo il quale in Germania i contratti di solidarietà avrebbero consentito di evitare 700.000 licenziamenti dal 1983 al 1992 e 50.000 nel corso del 1994.

(43) V. ancora A.M. PONZELLINI, *I contratti di solidarietà*, cit. nella nota precedente, p. 26: “dai risultati emersi dall'indagine non vi sono troppi dubbi sul fatto che il CdS, in quest'ultima tornata applicativa, abbia nei fatti sostituito il ricorso alla Cig, nei cui confronti, dopo le modifiche introdotte dalla legge n. 236/93, risulta[va] competitivo”. Il problema sta nel fatto che gli effetti della legge n. 236 del 1993 sono cessati: ora il contratto di solidarietà è tornato a essere quello che era prima: un caso particolare di intervento della Cig, con integrazione retributiva che può durare fino a due anni ma è ridotta al 50%.

D'altra parte, se il contratto di solidarietà non fosse assistito da un congruo intervento esterno di integrazione retributiva, tornerebbero ad assumere rilievo preclusivo le considerazioni svolte sopra a proposito della incoercibilità dell'aspirazione dei lavoratori più produttivi, e più forti nel mercato, a lavorare di più per guadagnare di più: in qualsiasi azienda in cui venisse imposta stabilmente una riduzione di orario con corrispondente riduzione delle retribuzioni si assisterebbe - e del resto si assiste sovente, pur in presenza dell'intervento della Cassa integrazione guadagni - alla progressiva fuga dei lavoratori migliori, o comunque più interessati a massimizzare il proprio reddito, verso aziende e/o forme di rapporto capaci di valorizzarne meglio le capacità. Prova ne siano la scarsissima fortuna dei contratti di solidarietà prima dell'intervento legislativo del 1993 volto a incentivarli e il brusco calo di popolarità degli stessi dopo il 1995, quando gli incentivi hanno cessato di operare o sono stati drasticamente ridotti.

10. - La domenica e la notte: tutela del "tempo libero qualificato" come valore relativo

Il tempo libero è quasi sempre un bene per il lavoratore; ma il suo valore può variare, e molto, a seconda della sua collocazione nell'arco della giornata, della settimana o dell'anno. Essere liberi dal lavoro la sera e la notte significa sempre poter vegliare con il sole e dormire col buio, come natura vuole, con conseguente maggiore benessere fisico, e può nella maggior parte dei casi significare avere ogni giorno un po' di tempo da dedicare ai propri familiari. Essere liberi dal lavoro di domenica significa godere del riposo settimanale nel giorno in cui anche la grande maggioranza degli altri individui ne godono, quindi poter fare una gita con i propri familiari o amici, poter andare alla partita, o comunque potersi incontrare più facilmente con coloro con cui si intrattengono rapporti diversi da quelli di lavoro. Inoltre il tempo libero ha maggior valore per il lavoratore se risponde a un ritmo giornaliero e settimanale regolare, che consente all'organismo di riposarsi meglio e consente una migliore e più facile programmazione delle attività non lavorative.

Anche la collettività nel suo insieme trae beneficio dal fatto che la maggior parte possibile dei lavoratori goda del riposo giornaliero nelle ore notturne (la salute degli individui è oggetto anche di un interesse collettivo) e che ci sia un giorno della settimana prevalentemente dedicato al riposo: un giorno in cui tace il frastuono dell'attività produttiva e si celebra il rito collettivo del riposo, dell'ascolto del proprio prossimo, della parola di Dio (*shemà Israel!*) (44), di se stessi. Una società in cui tutti i giorni della settimana fossero uguali, essendo del tut-

(44) Nella cultura ebraica il divieto del lavoro sabbatico ha carattere assoluto; è il terzo comandamento del Decalogo: "Sei giorni faticherai e farai ogni lavoro, ma il settimo giorno è il sabato per il Signore tuo Dio: non fare lavoro alcuno né tu, né tuo figlio, né tua figlia, né il tuo schiavo, né la tua schiava, né il tuo bue, né il tuo a-

to casuale la scelta del giorno del riposo da parte dei lavoratori e degli imprenditori, sarebbe forse più capace di produrre beni di consumo a basso prezzo, ma sarebbe certamente un po' più infelice, triste e noiosa.

É dunque giusto e razionale che l'ordinamento si curi di tutelare il c.d. "tempo libero qualificato": di favorire, cioè, la regolare periodicità e la collocazione del riposo dei lavoratori nelle ore notturne e nella giornata di domenica, cioè nella giornata riservata al riposo secondo le nostre tradizioni culturali e religiose. Ma non è esattamente questo che la legge italiana attuale dispone.

Esaminiamo per prima la disciplina del lavoro domenicale. La regola generale è oggi quella delle 24 ore consecutive di riposo (aggiuntive rispetto alle 11 giornaliere di cui si è detto nel paragrafo precedente) di regola "ogni sette giorni", e "in coincidenza con la domenica" (art. 9, c. 1° e 2° del d.lgs. n. 66/2003) salve numerose deroghe (c. 3°) e salve tutte le eccezioni già previste dalla legge n. 370/1934 (c. 4°). Si passa dunque dal divieto drastico applicabile nella maggior parte dei casi, alla mancanza di qualsiasi tutela negli altri casi, specificamente indicati da una legge vecchia di oltre sessant'anni, di volta in volta troppo restrittiva rispetto alle esigenze aziendali obiettive, oppure illogicamente permissiva (45): due eccessi di segno opposto.

Il difetto sta nella tecnica normativa adottata: quella del divieto con eccezioni, che fa, contraddittoriamente, del riposo domenicale un valore *assoluto* nei casi in cui si applica il divieto e un *non valore* là dove il divieto non si applica e dove quindi il tempo libero qualificato del lavoratore non è in alcun modo tutelato. In un ordinamento statale, e pertanto laico, il ripo-

sino, né alcuna delle tue bestie, né il forestiero ... perché il tuo schiavo e la tua schiava si riposino come te. Ricordati che sei stato schiavo nel paese d'Egitto e che il Signore tuo Dio ti ha fatto uscire di là con mano potente e braccio teso; perciò il Signore tuo Dio ti ordina di osservare il giorno di sabato" (*Deuteronomio*, 5, 12-15; v. anche *Esodo*, 20, 8-11). E ha conservato quel carattere anche in epoca moderna, al punto che la sua osservanza ben può essere considerata come il discrimine fra ebreo praticante ed ebreo non praticante: il riposo sabbatico ha assunto il valore di un fattore identitario fondamentale per tutte le comunità israelitiche. Sul piano giuslavoristico interessa anche il valore del riposo sabbatico come momento di affrancamento non soltanto spirituale, ma anche materiale, dal lavoro; da un passo dell'Antico Testamento emerge quasi esplicitamente l'analogia tra il riposo sabbatico e la liberazione dalla schiavitù del lavoro: "Quando tu avrai acquistato uno schiavo ebreo, egli ti servirà per sei anni e nel settimo potrà andarsene libero, senza riscatto" (*Esodo*, 21, 2).

(45) L'Italia risulta essere comunque il Paese dell'Unione europea con la più bassa percentuale di lavoro domenicale: secondo i dati Eurostat, nel 1993 solo l'8,1% dei lavoratori italiani era abitualmente impegnato nel lavoro di domenica, a fronte di percentuali via via crescenti in tutti gli altri Paesi membri, fino al 19,8% di Danimarca e Germania; inversamente, la percentuale di lavoratori italiani impegnati abitualmente nel lavoro di sabato è la più alta: 41,6%, a fronte di percentuali via via decrescenti in tutti gli altri Paesi membri, fino al 27% della Danimarca, al 21,9% della Germania e al 18,3% del Belgio (*European Labour Force Survey*, 1995; in proposito v. anche COMMISSIONE U.E., *L'occupazione in Europa*, 1994, pp. 125 - 127; e A. ACCORNERO, P. DI NICOLA, *La flessibilità e gli orari di lavoro*, ne *La mobilità della società italiana. Le persone, le imprese, le istituzioni*, a cura di G. GALLI, Roma, Sipì, 1996, pp. 324-325).

so domenicale dovrebbe essere considerato come un valore *relativo* (46): un valore che può cedere, dunque, di fronte a obbiettive e rilevanti esigenze aziendali o pubbliche; ma un valore cui corrisponde un interesse meritevole di tutela di tutti i lavoratori e non soltanto della maggior parte di essi. In questo ordine di idee, la tecnica normativa più adeguata non è quella del divieto con eccezioni - che dal punto di vista del singolo lavoratore significa alternativamente l'imposizione assoluta del riposo domenicale o l'assenza di qualsiasi tutela legislativa del suo tempo libero qualificato: tutto o niente -, bensì quella dell'imposizione di una consistente maggiorazione retributiva, tanto più elevata quanto più intensa vuol essere la tutela del riposo domenicale: essa potrebbe essere determinata dalla legge, ad esempio, in una misura pari alla metà della retribuzione globale normale; e l'effetto disincentivante per il datore di lavoro potrebbe essere aumentato - se la scelta politica del legislatore fosse orientata nel senso di una più forte limitazione del lavoro domenicale - con l'imposizione di un contributo previdenziale aggiuntivo. Per un verso, il maggior costo costituirebbe una sorta di "filtro automatico" preliminare delle esigenze pubbliche o aziendali (solo se esse superano una certa soglia di importanza esse possono indurre l'imprenditore o ente pubblico ad addossarsi quel costo aggiuntivo, per una prestazione lavorativa in sé identica a quella svolta dallo stesso lavoratore negli altri giorni della settimana), indipendentemente dal filtro ulteriore che può essere costituito dalla contrattazione collettiva; per altro verso, la maggiorazione retributiva assicurerebbe in ogni caso al lavoratore un compenso adeguato per il maggior sacrificio insito nel lavoro domenicale (47).

Come in materia di protezione della stabilità dell'occupazione (di cui tratteremo nel capitolo X), anche in materia di lavoro domenicale la tecnica dell'imposizione di una congrua compensazione monetaria appare più efficiente delle tecniche di tutela fino ad oggi prevalentemente adottate dal nostro legislatore per disciplinare il tempo di lavoro (divieto con eccezioni rigidamente predeterminate per legge, regime di autorizzazione amministrativa, valutazione discrezionale del giudice): la maggiorazione retributiva e/o contributiva, infatti, produce l'effetto di una auto-selezione, dal lato della domanda come dal lato dell'offerta, tale per cui il lavoro domenicale viene chiesto soltanto dall'imprenditore che ne abbia un'esigenza adeguatamente rilevante, e viene tendenzialmente offerto dal lavoratore per il quale il maggior guadagno vale più della perdita del tempo libero qualificato.

(46) All'Assemblea costituente venne discusso e scartato un emendamento di parte democristiana che tendeva a sostituire al principio del "riposo settimanale" quello del "riposo festivo", cioè a costituzionalizzare la scelta della domenica e delle altre feste religiose come giorni di riposo generalizzato (v. i relativi atti ne *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Roma, 1970, pp. 1565-1566).

(47) La necessità di una maggiorazione per il lavoro festivo, non prevista esplicitamente dalla legge oggi vigente, è oggi affermata come corollario dell'art. 36 Cost. dalla giurisprudenza di legittimità e di merito.

Un discorso analogo vale per il lavoro notturno. Qui l'unico bene che deve essere tutelato come un valore assoluto è la salute del lavoratore: a questo sono finalizzate le cautele mediche previste dalla direttiva comunitaria n. 104/1993 (48) (cui l'ordinamento italiano si è conformato con gli artt. 11-14 del d. lgs. n. 66/2003), che possono anche portare in casi particolari a un netto divieto del lavoro notturno, là dove l'organismo del singolo individuo non sia in grado di adattarsi. Ferme restando queste cautele, la regolarità del riposo giornaliero e la sua collocazione in orario notturno non può evidentemente essere tutelata dall'ordinamento statale come un valore assoluto; ma non può neppure essere considerata come un non-valore. L'interesse della collettività a che il lavoro sia tendenzialmente collocato in orario diurno ha un valore eminentemente relativo: la legge dovrebbe pertanto stabilire la soglia economica oltre la quale le esigenze aziendali legittimano il ricorso al lavoro notturno, fissando il costo aggiuntivo che l'imprenditore deve pagare e lasciando che sia il costo stesso a fungere da filtro preliminare di quelle esigenze. Un filtro ulteriore sarà poi operato al livello aziendale dal sindacato, se presente e attivo, e al livello individuale dai singoli lavoratori o lavoratrici, i quali anche qui confronteranno il maggior guadagno che viene loro offerto con il disagio che per ciascuno di loro l'orario anomalo comporta in concreto: nel quadro delle garanzie di cui si è detto, non si vede come e perché questa scelta possa essere preclusa a un lavoratore o a una lavoratrice maggiorenne.

Quanto, infine, al lavoro a turni avvicendati, esso non sembra di per sé toccare alcun interesse pubblico, comportando soltanto per il singolo lavoratore il sacrificio della minore programmabilità del godimento del tempo libero. Qui pertanto - ferma restando l'applicabilità della disciplina del lavoro notturno nei casi di turnazione distribuita sulle 24 ore della giornata - la legge dovrebbe limitarsi a confermare il principio per cui la variabilità della collocazione temporale della prestazione nell'interesse del datore di lavoro costituisce una qualità aggiuntiva della prestazione stessa, alla quale deve corrispondere una adeguata maggiorazione retributiva a norma dell'art. 36 Cost.; ma non c'è ragione per cui la determinazione dell'entità della maggiorazione non sia lasciata alla contrattazione collettiva.

(48) In materia di lavoro notturno la direttiva n. 104/1993 stabilisce il limite massimo di 8 ore giornaliere per chi svolga almeno 3 ore di lavoro di notte, il diritto a controlli medici gratuiti e il diritto a essere riassegnato al lavoro diurno quando si manifestino disturbi collegati con l'alterazione del ritmo di vita normale (artt. 8-11). La definizione del lavoro notturno è affidata alla legge nazionale, col vincolo per cui deve essere considerato come tale un periodo di almeno 7 ore al giorno, comprendente le ore dalle 0 alle 5 (art. 2/3).