

DOTTRINA

PIETRO ICHINO

Ordinario di diritto del lavoro
nell'Università degli Studi di Milano

IL TEMPO DI LAVORO NELL'UNIONE EUROPEA

DIRETTIVA COMUNITARIA

E TENDENZE DEGLI ORDINAMENTI NAZIONALI (*)

SOMMARIO: 1. Principi ispiratori e contenuti salienti della direttiva del 1993 sui tempi di lavoro. - 1.1. Limitazione dell'intervento normativo alla tutela della sicurezza. - 1.2. Astensione da velleità regolatorie. - 1.3. Sostegno alla contrattazione collettiva e apertura alla c.d. « annualizzazione » degli orari. - 1.4. Possibilità di apertura controllata all'autonomia individuale. - 1.5. Applicabilità della disciplina anche al di fuori dei rapporti di lavoro subordinato. — 2. L'attuazione della direttiva negli Stati membri: tre modelli a confronto. - 2.1. La riforma tedesca. - 2.2. La riforma spagnola. - 2.3. L'accordo sindacale italiano del dicembre 1997. — 3. La riduzione dell'orario come strumento per la lotta contro la disoccupazione in Europa. - 3.1. La risoluzione del Parlamento europeo in favore di una politica di incentivazione della riduzione degli orari e il « parere » del Comitato economico-sociale dell'U.E. - 3.2. Il disegno di legge del Governo francese sulle trentacinque ore. - 3.3. Le trentacinque ore in Italia: obiettivo o problema per la nostra politica del lavoro? - 3.4. I possibili fattori di flessibilità del limite imposto dalla legge all'« orario normale » di lavoro. - 3.5. L'indicazione di metodo non raccolta e la consueta fuga in avanti dell'Italia dagli obblighi comunitari. — Nota bibliografica.

1. Nella letteratura giuslavoristica italiana hanno prevalso i commenti svalutativi sul contenuto della direttiva europea n.

(*) *Il testo riproduce, con l'integrazione delle note a piè di pagina, della bibliografia e di alcuni aggiornamenti, una relazione introduttiva al Convegno svoltosi a Roma il 23 gennaio 1998 per iniziativa del Centro Nazionale Studi di Diritto del Lavoro « D. napoletano » e del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro.*

104/1993 sul tempo di lavoro (SCIARRA, 1993; LAI, 1993, 1994 e 1995; SCARPONI, 1994; TOSI, 1994; ROCCELLA, TREU, 1995; RICCI, 1996; FRANCESCHINIS, 1997), considerata « arretrata » e rinunciataria rispetto alla disciplina della materia dettata dalla contrattazione collettiva nel nostro come negli altri Paesi dell'Unione e persino rispetto a gran parte delle discipline legislative previgenti degli Stati membri (sulle quali v. BLANPAIN, 1988). In realtà, se per un verso lo scopo dichiarato della direttiva non è certamente quello di produrre autoritativamente una contrazione generale degli orari nel vecchio continente, né tanto meno un generale irrigidimento della relativa disciplina, per altro verso a quattro anni di distanza dalla sua emanazione appare sempre più evidente la sua oggettiva sintonia rispetto alle tendenze prevalenti nella contrattazione collettiva e la sua capacità di costituire un punto di riferimento positivo per la riforma e l'armonizzazione degli ordinamenti degli Stati membri (CARUSO, 1995), fornendo ai legislatori nazionali alcune indicazioni innovative rispetto alla cultura giuslavoristica dominante nel vecchio continente.

1.1. La direttiva limita, innanzitutto, significativamente il proprio contenuto vincolistico — cioè le disposizioni inderogabili in materia di estensione temporale massima e in materia di collocazione della prestazione lavorativa nell'arco delle diverse unità di tempo — a quanto ritenuto necessario per la protezione della salute e sicurezza dei lavoratori, indicando soprattutto nella contrattazione collettiva (artt. 2, 4, 6, 8, 16, 17) lo strumento attraverso il quale devono essere perseguite le altre possibili finalità della disciplina degli orari, quali la redistribuzione dell'occupazione e l'aumento del tempo libero a disposizione dei lavoratori.

1.2. Coerentemente con quella prima scelta, la direttiva si astiene dal porre vincoli in materia di « orario normale », come entità distinta dallo « straordinario », limitandosi a stabilire una durata settimanale complessiva massima della prestazione lavorativa e una durata minima dei riposi giornalieri, settimanali e annuali: solo questi aspetti del tempo di lavoro sono ritenuti suscettibili di assumere rilievo per la tutela della salute e sicurezza del lavoratore; la disciplina dell'« orario normale » come entità distinta dallo « straordinario » non presenta rilievo a questi fini (e probabilmen-

te, a ben vedere, neppure ai fini della redistribuzione dell'occupazione), bensì soltanto ai fini dell'organizzazione aziendale e della migliore fruibilità del tempo libero da parte dei lavoratori: donde l'astensione su questa materia dell'ordinamento comunitario, che costituisce una indicazione importante, ancorché non vincolante, anche per i legislatori nazionali.

1.3. Ancora in coerenza con la scelta fondamentale di cui si è detto, la direttiva attribuisce carattere di rigidità soltanto alle disposizioni concernenti la durata minima dei riposi giornalieri, settimanali e annuali: la disposizione concernente l'estensione massima della prestazione è invece caratterizzata da una marcatissima flessibilità, essendo il limite delle quarantotto ore espresso in termini di durata media del lavoro settimanale nell'arco di un quadrimestre (artt. 6 e 16.2), estensibile fino a sei mesi ad opera della legge e fino a un anno ad opera della contrattazione collettiva (art. 17.4).

In quest'ultima disposizione deve dunque leggersi, per un verso, un'indicazione del legislatore comunitario a favore della tecnica normativa che da noi va sotto il nome di « garantismo flessibile », consistente nell'attribuzione all'autonomia collettiva del potere di derogare, entro certi limiti e/o a determinate condizioni, ai vincoli posti dalle norme legislative; per altro verso, una importante apertura del legislatore comunitario nei confronti della c.d. « annualizzazione dell'orario », sempre più largamente praticata in Europa ad opera della contrattazione collettiva (AZNAR, BOULIN, 1995; BOSCH, LEHNDORFF, 1995; BLYTON, 1995; COMITATO ECONOMICO E SOCIALE, 1995, §§ 4.6.1, 4.6.2).

1.4. Un commentatore ha ravvisato un riconoscimento importante del ruolo dell'autonomia privata individuale da parte della direttiva nell'art. 17.1, che consente al legislatore nazionale di derogare ai vincoli comunitari di carattere generale in tutti i casi in cui « la durata dell'orario di lavoro, a causa delle caratteristiche dell'attività esercitata, non è misurata e/o predeterminata o può essere determinata dai lavoratori stessi » (SUPLOT, 1996). Ma è questa una disposizione già presente nella maggior parte degli ordinamenti nazionali; a me sembra invece assai più rilevante e innovativa, da questo punto di vista, la possibilità generale che la direttiva offre al legislatore nazionale (art. 18, lett. b) di istituire il limite

complessivo delle quarantotto ore, o un limite più ridotto, con norma meramente dispositiva, quindi derogabile da parte del contratto individuale, a condizione che si adottino misure idonee a proteggere la libertà negoziale effettiva del lavoratore in proposito (« nessun lavoratore possa subire un danno per il fatto che non è disposto ad accettare » la deroga) e che siano garantite condizioni di piena visibilità delle pattuizioni individuali, mediante la loro registrazione in azienda e accessibilità delle informazioni in proposito. Disposizione, questa, che non deve essere vista soltanto in negativo, come accomodamento « al ribasso » imposto al legislatore comunitario dalla resistenza opposta alle sue velleità regolatorie dalla Gran Bretagna, bensì come apertura dell'ordinamento comunitario alla sperimentazione di una tecnica di tutela — nuova e diversa rispetto a quella fondata sull'imposizione di vincoli inderogabili, ma già in qualche misura conosciuta nel continente (1) — tendente alla valorizzazione dell'autonomia individuale e al sostegno del potere contrattuale effettivo del singolo lavoratore, suscettibile di essere sperimentata utilmente soprattutto nelle fasce medio-alte di professionalità e di reddito.

Si osservi come questa tecnica normativa non si ponga necessariamente in alternativa drastica con quella tradizionalmente propria del diritto del lavoro europeo continentale, ben potendo anche coniugarsi e intrecciarsi con essa, nel quadro di una disciplina che ponga gradatamente limiti generali assolutamente inderogabili, limiti derogabili soltanto mediante pattuizione collettiva e limiti derogabili mediante pattuizione individuale assistita da adeguate garanzie di trasparenza, visibilità e controllo sociale e/o amministrativo, che è quanto dire garanzie di libertà effettiva del lavoratore (una tecnica di tutela di questo genere sta essendo sperimentata su larga scala nell'ordinamento giuslavoristico australiano, in attuazione di una legge del 1996: v. in proposito COULTHARD, 1997).

1.5. Un altro aspetto saliente della nuova normativa comunitaria — che non sembra essere stato fino ad oggi posto adeguatamente in rilievo nei commenti editi — è costituito dall'estensione

(1) V. l'ultima parte della nota 3, sull'esperienza tedesca in materia di derogabilità mediante pattuizione individuale del limite d'orario fissato dal contratto collettivo.

del suo campo di applicazione, che non pare coincidere con il campo di applicazione tradizionale del diritto del lavoro, cioè con l'area dei rapporti di lavoro subordinato: l'art. 1, terzo comma, della direttiva sembra farlo coincidere — in linea generale e salve le eccezioni espressamente menzionate — con il campo di applicazione della direttiva-quadro n. 391/1989 per la tutela della sicurezza dei lavoratori, la quale estende la propria applicazione (art. 3) a « qualsiasi persona impiegata da un datore di lavoro », senza menzionare il requisito del vincolo di subordinazione. Così come l'obbligo di sicurezza grava sul datore di lavoro nei confronti di tutti i collaboratori di cui egli si avvalga nell'ambito della propria azienda, indipendentemente dalla loro qualificazione come lavoratori subordinati o autonomi, allo stesso modo i vincoli in materia di orario — posti anch'essi, come si è detto, dall'ordinamento comunitario esclusivamente in funzione della tutela della salute e sicurezza delle persone — devono probabilmente considerarsi applicabili a tutti i rapporti aventi per oggetto una attività lavorativa a carattere continuativo, indipendentemente dalla sussistenza o no di quell'assoggettamento pieno a eterodirezione, al quale peraltro soltanto alcuni ma non tutti gli ordinamenti interni degli Stati membri condizionano l'applicazione della legislazione protettiva.

L'attuazione delle due direttive in questione (n. 104/1993 e n. 391/1989) può dunque costituire un primo importante elemento del nuovo « statuto del lavoro » oggi al centro del nostro dibattito politico-sindacale, capace di accomunare in un unico ambito di tutela il lavoro subordinato tradizionale e tutte le altre forme di lavoro *lato sensu* dipendente, caratterizzate da una prestazione continuativa soggetta a un vincolo contrattuale di estensione e collocazione temporale.

2. L'incisività della direttiva rispetto agli ordinamenti nazionali degli Stati membri si è rivelata, a quattro anni di distanza, assai maggiore di quanto i primi commentatori avessero inizialmente previsto: dei cinque Stati membri di maggiori dimensioni, solo uno (la Francia) aveva al momento dell'emanazione della direttiva un ordinamento già compatibile, se si escludono alcuni dettagli, con gli standard in essa fissati; due (Germania e Spagna) sono stati indotti dalla direttiva a una profonda riforma della propria disciplina interna per conformarla a quegli standard; gli altri due (Italia e

Gran Bretagna) sono stati costretti ad affrontare concretamente la stessa questione politico-legislativa e si accingono pur essi a emanare nuove norme in adempimento — sia pur tardivo — dell'obbligo comunitario. La Commissione ha inoltre contestato formalmente un più o meno esteso inadempimento dell'obbligo di adeguamento alla direttiva, oltre che a Francia, Italia e Gran Bretagna, anche a Grecia, Lussemburgo e Portogallo: ultimo passaggio, questo, della procedura d'infrazione prima del ricorso della Commissione alla Corte di Giustizia.

Le riforme legislative tedesca e spagnola, quasi perfettamente coeve (maggio e giugno 1994), pur entrambe rigorosamente rispettose del vincolo comunitario, esprimono tuttavia due modi assai diversi di affrontare il problema. Il legislatore tedesco tende ad allineare in tutto e per tutto il contenuto della legge nazionale con quello della direttiva, facendo propria la scelta del legislatore comunitario di ridurre l'intervento normativo inderogabile a quanto necessario per la tutela della salute e sicurezza del lavoratore e riservando per il resto alla contrattazione collettiva la piena libertà di scelta circa le eventuali finalità ulteriori e le modalità pratiche della disciplina dei tempi di lavoro. Il legislatore spagnolo, invece, attribuisce alla legge nazionale il compito di integrare corposamente la disciplina-quadro comunitaria, con una regolamentazione più dettagliata e con l'introduzione di restrizioni più penetranti.

Da questi due modelli di intervento si distingue nettamente un terzo modello, delineato nell'accordo stipulato in Italia nel dicembre scorso tra le confederazioni maggiori dei lavoratori e degli imprenditori dell'industria, che attribuisce alla legge nazionale il compito di disciplinare la materia in assenza di disciplina contrattuale collettiva, lasciando all'autonomia sindacale una libertà amplissima, tale da consentirle di superare persino i limiti posti dalla direttiva su alcuni punti cruciali della materia (dove un problema di incompatibilità, per questo aspetto, con il vincolo comunitario).

Esaminiamo più da vicino il contenuto delle leggi tedesca e spagnola del 1994 e dell'accordo sindacale italiano, in relazione ai contenuti essenziali della direttiva e quindi in particolare alle norme:

— in materia di *estensione* temporale della prestazione: la direttiva pone il limite settimanale medio di quarantotto ore di lavoro effettivo (artt. 6, 16.2; 17.4);

— in materia di *collocazione* temporale della prestazione stessa: quindi rispettivamente in materia di collocazione nell'arco della giornata (riposo giornaliero continuativo minimo di undici ore e divieto di lavoro senza pause per più di sei ore consecutive: artt. 3 e 4), nell'arco della settimana (riposo continuativo di ventiquattro ore più le undici di riposo giornaliero: art. 5, come modificato per effetto della sentenza della Corte di Giustizia del 1996) (2) e nell'arco dell'anno (diritto minimo del lavoratore a quattro settimane di ferie retribuite: art. 7);

— in materia di *lavoro notturno*: la direttiva pone soltanto un limite giornaliero massimo di otto ore di orario « normale », quando in esso siano comprese le prime cinque ore dopo la mezzanotte (è questa l'unica disposizione comunitaria nella quale compare il riferimento all'orario « normale », in contrapposizione implicita allo straordinario).

2.1. La legge con cui la Germania ha dato tempestivamente attuazione alla direttiva quando non erano ancora passati sei mesi dalla sua emanazione (*Arbeitszeitrechtsgesetz* 1994) si ispira — come si è detto — all'idea che la legge nazionale debba limitarsi, in armonia con quella comunitaria, alle disposizioni necessarie per la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, affidando alla contrattazione collettiva ogni intervento regolatorio ulteriore in funzione di finalità diverse. Si è parlato in proposito di una legge « in controtendenza » rispetto alla contrattazione collettiva, che in Germania si caratterizza, soprattutto nei settori industriali, per un forte impegno in direzione della riduzione progressiva degli orari motivata con il perseguimento dell'obiettivo della salvaguardia e dell'incremento dei livelli occupazionali (3); ma più che di « contro-

(2) In accoglimento parziale di un ricorso della Gran Bretagna, la Corte di Giustizia (sentenza 12 novembre 1996, causa n. C-84/94, Regno Unito c. Consiglio dell'Unione Europea, che può leggersi in *DL*, 1997, II, con nota di BETTINI) ha annullato il secondo comma dell'art. 5 della direttiva, che prevedeva « in linea di principio » la coincidenza del riposo settimanale con la domenica; la Corte osserva — del tutto condivisibilmente — come l'imposizione di tale coincidenza, giustificabile con esigenze di tutela del « tempo libero qualificato » del lavoratore, non possa invece essere in alcun modo motivata con esigenze di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, cioè con le sole esigenze che possono costituire fondamento della direttiva in questione a norma dell'art. 118A del Trattato.

(3) La contrattazione collettiva già nel 1979 collocava l'orario normale per

tendenza », a ben vedere, occorre parlare di astensionismo legislativo a questo riguardo.

La legge adempie dunque l'obbligo comunitario collocando quasi per ogni aspetto la disciplina nazionale al limite estremo consentito dalla direttiva. Ne risulta una normativa molto elastica, sia per quanto riguarda l'estensione, sia per quanto riguarda la collocazione temporale della prestazione lavorativa.

Questi i punti più rilevanti della legge tedesca:

— viene istituito un *limite d'orario* di otto ore giornaliere, compreso lo straordinario, come media su sei mesi (il limite, combinato con il divieto di lavoro domenicale, corrisponde esattamente a quello di quarantotto ore settimanali posto dalla direttiva; per il periodo di riferimento, la R.F.T. utilizza appieno la facoltà di cui all'art. 17/4 della stessa direttiva) (4);

— la legge impone un *limite massimo* giornaliero complessivo di dieci ore (art. 3: limite, questo, non previsto dalla direttiva), derogabile però in sede di contrattazione collettiva (art. 7);

— non è prevista alcuna maggiorazione per il *lavoro straordinario*: la relativa figura, anzi, scompare come istituto di fonte legislativa, in conseguenza della tecnica normativa adottata dal legislatore nazionale, sul modello di quello comunitario (i contratti collettivi tedeschi prevedono, in genere, per il lavoro straordinario una maggiorazione del 25%);

— il limite minimo di durata del *riposo giornaliero* è fissato in undici ore, in perfetta aderenza al limite posto dalla direttiva; corrisponde esattamente alla norma comunitaria anche la previsione

il 93% dei lavoratori tedeschi a 40 ore settimanali; nel 1993 aveva portato la media dell'orario normale a 38,1 ore nella parte occidentale, a 40 in quella orientale del Paese, con tendenza all'ulteriore riduzione (le 35 ore settimanali sono state raggiunte nel settore metalmeccanico nel 1995). L'orario di fatto in Germania nel 1995, comprensivo di una media di lavoro straordinario di 56,6 ore pro capite, è il più basso tra quelli dei Paesi dell'OCDE. Si segnala la clausola — contenuta nei contratti collettivi della tornata del 1984 — che consentiva l'applicazione del limite di orario al livello aziendale come riferito all'orario medio di più lavoratori, con la conseguente possibilità che alcuni lavorassero oltre tale limite. Dal 1990, invece, il limite di orario è derogabile mediante pattuizione individuale, per una quota non superiore, a seconda dei casi, al 13% o al 18% degli occupati nell'impresa (ZACHERT, 1996; H.T. DANNE, 1997).

(4) Il limite di quarantotto ore settimanali posto in precedenza dall'*Arbeitszeitordnung* del 1938 era riferito al solo orario normale (ora è invece riferito alla somma di orario normale e straordinario).

di una pausa di mezz'ora all'interno dell'orario giornaliero superiore a sei ore, e di tre quarti d'ora all'interno dell'orario giornaliero superiore a nove ore (artt. 4-5);

— in materia di *riposo settimanale e domenicale* la legge conferma il divieto di lavoro domenicale e festivo dalle 0 alle 24 (art. 9), già imposto un secolo prima dalla *Geverbeordnung* 1891, in corrispondenza con quanto disposto dall'art. 5 della direttiva nel testo non ancora modificato dalla sentenza della Corte di Giustizia di cui si è detto (5); il divieto di lavoro domenicale, ora non più rilevante sul piano comunitario per effetto di quella sentenza, è soggetto a una triplice possibilità di deroga: mediante disposizione collettiva, mediante disposizione amministrativa, oppure comunque in sedici casi indicati dalla stessa legge (art. 10), purché restino libere dal lavoro almeno quindici domeniche all'anno e sia sempre previsto un riposo compensativo: del lavoro domenicale entro due settimane, del lavoro festivo non domenicale entro otto settimane (art. 11);

— in materia di *ferie annuali* resta in vigore il preesistente limite legale minimo di ventiquattro giorni lavorativi, perfettamente in linea con la direttiva (ma dal 1994 la maggior parte dei contratti collettivi dispone trenta giorni lavorativi di riposo annuale — un numero inferiore nella parte orientale del Paese —, con una maggiorazione retributiva dal 30% al 50%, che svolge una funzione analoga alla nostra 14^a mensilità); a questi si aggiungono da dieci a quattordici giorni festivi infrasettimanali, di cui tre stabiliti a livello centrale, gli altri stabiliti dai singoli *Länder*;

— la legge infine definisce come *lavoro notturno* quello che impegni il lavoratore per almeno due ore nel periodo fra le ore 23 e le ore 6 (art. 2), fissando in un mese il periodo entro il quale deve essere rispettato il limite medio di otto ore giornaliere posto dalla direttiva (art. 6/2) e introducendo un limite di quarantotto giorni di lavoro notturno all'anno, salvo che l'attività aziendale sia organizzata in turni avvicendati; il lavoratore, oltre alle tutele medico-sanitarie previste dalla direttiva, ha diritto a essere assegnato al lavoro esclusivamente diurno in caso di necessità medica o di impegno familiare per la cura di un figlio di età inferiore a dodici anni (art. 6/4); per il lavoro notturno il lavoratore ha diritto a una maggiorazione retributiva o ad un riposo aggiuntivo (art. 6/5).

(5) V. nota 2.

I soli due punti sui quali la legge tedesca si discosta dalla direttiva, per istituire un vincolo da essa non previsto, sono dunque il limite di dieci ore di durata massima complessiva della prestazione giornaliera e il diritto del lavoratore alla maggiorazione retributiva o riposo compensativo per il lavoro notturno, nonché ad essere assegnato a un turno di lavoro diurno quando abbia un figlio di età inferiore a dodici anni.

2.2. La Spagna ha dato attuazione alla direttiva con una legge (19 maggio 1994 n. 11) che investe un arco di materie assai ampio: non solo il tempo di lavoro, ma anche il contratto a termine, l'inquadramento professionale, la retribuzione incentivante, la mobilità endo-aziendale e alcune altre materie minori, secondo una logica complessiva — analiticamente e un po' enfaticamente esposta nella relazione introduttiva — di « garantismo flessibile », ovvero di derogabilità in sede di contrattazione collettiva, ma solo entro limiti predeterminati, degli standard fissati dalla legge.

Emanata in quasi perfetta coincidenza temporale con quella tedesca, la legge spagnola si ispira però a un'idea diversa della struttura della disciplina del tempo di lavoro: mentre in Germania il nuovo ordinamento prevede sostanzialmente soltanto due livelli di disciplina della materia, poiché al di sopra della contrattazione collettiva l'intervento del legislatore nazionale si limita a riprodurre fedelmente la normativa comunitaria, in Spagna invece la disciplina della materia si struttura su tre livelli: la normativa comunitaria, la normativa legislativa statale — che dalla prima si discosta significativamente ponendo regole più restrittive — e quella di fonte collettiva, abilitata a derogare rispetto a quella legislativa statale.

Questi i punti più rilevanti della legge spagnola:

— per quanto riguarda la *durata massima della prestazione di lavoro* la legge, pur flessibilizzando il limite di orario col riferirlo alla media annuale, lo riduce nettamente rispetto a quanto previsto dalla norma comunitaria: fissato precedentemente dalla *Ley de Relaciones Laborales* del 1976 in quarantaquattro ore settimanali, il limite di orario settimanale normale viene portato adesso a quaranta ore (art. 4/1.1) con possibilità di variazione della relativa distribuzione nell'arco dell'anno ad opera della contrattazione collettiva (art. 4/1.2: l'arco di tempo nel quale la media deve essere cal-

colata è dunque doppio rispetto a quello massimo consentito alla legge dalla direttiva; ma poiché la legge stessa pone anche il limite assai ridotto di ottanta ore di lavoro straordinario all'anno — v. *infra* in questo paragrafo —, il limite complessivo di orario settimanale medio che ne risulta, inferiore a quarantadue ore, è nettamente più basso rispetto a quello stabilito dalla direttiva);

— la legge pone anche un *limite massimo giornaliero* — non previsto dalla direttiva — pari a nove ore, derogabile in sede collettiva (art. 4.1.3);

— il numero massimo di ore di *lavoro straordinario* viene ridotto rispetto alla legge del 1976 da centoventi a ottanta all'anno; esso si riduce ulteriormente in proporzione alla riduzione dell'orario normale in caso di lavoro a tempo parziale (art. 4/2.2); la legge prevede inoltre che, in difetto di diversa disposizione contrattuale circa il compenso, al lavoro straordinario corrisponda un riposo compensativo da godersi entro quattro mesi; il Governo ha la facoltà di vietare il lavoro straordinario in determinati settori o zone e per un certo periodo di tempo, in funzione della difesa dei livelli occupazionali (ancora art. 4/2.2);

— il periodo di *riposo giornaliero* non può essere inferiore a dodici ore (art. 4/1.3: un'ora in più rispetto alla direttiva); la legge prevede inoltre una pausa di almeno un quarto d'ora all'interno dell'orario giornaliero superiore a sei ore (art. 4/1.4);

— il periodo di *riposo settimanale e domenicale* non può essere inferiore a un giorno e mezzo ininterrotto (dodici ore in più rispetto a quanto previsto dalla direttiva), che deve di regola comprendere la domenica, ma può essere cumulato con quello della settimana successiva (art. 4/4.1): disposizione, quest'ultima, innovativa rispetto alla disciplina previgente; le eccezioni alla regola del riposo domenicale restano quelle stabilite dalla *Ley de Relaciones Laborales* del 1976, art. 25;

— la materia delle *ferie annuali* non è disciplinata dalla nuova legge; sembra dunque restare in vigore la regola preesistente dei ventun giorni lavorativi di riposo annuale, stabilita alla Convenzione OIL n. 132 e imperfettamente recepita nell'art. 27.1 della *Ley de Relaciones Laborales* del 1976; a questi si aggiungono però gli altri giorni festivi, che non possono superare il numero di quattordici all'anno (art. 4/4.2), con conseguente compatibilità della vecchia disciplina con il vincolo comunitario;

— la legge infine definisce come *lavoro notturno* quello che impegna il lavoratore per almeno tre ore nel periodo fra le ore 22 e le ore 6, riducendo a quindici giorni il periodo entro il quale deve essere rispettato il limite medio di otto ore giornaliere (art. 4/3.1); e attribuisce al lavoratore, oltre alle tutele sanitarie previste dalla direttiva, il diritto a una maggiorazione retributiva per il lavoro notturno, o ad un riposo aggiuntivo, la cui entità deve essere stabilita in sede collettiva (art. 4/3.2).

I punti sui quali la legge spagnola si discosta dalla direttiva, per istituire un vincolo da essa non previsto, sono dunque assai numerosi e rilevanti: il limite di orario normale settimanale medio di quaranta ore e il limite di orario complessivo settimanale medio inferiore a quarantadue ore; il limite di orario giornaliero complessivo di nove ore; il limite minimo di riposo giornaliero di dodici ore; il limite minimo di riposo settimanale di un giorno e mezzo; il diritto del lavoratore alla maggiorazione retributiva o riposo compensativo per il lavoro notturno.

Nella relazione introduttiva la ragion d'essere essenziale della disciplina limitativa del tempo della prestazione è indicata, oltre che nella tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, anche nell'esigenza di difesa e incremento dei livelli occupazionali: a questo riguardo, dunque, il legislatore spagnolo non adotta lo stesso atteggiamento astensionistico che ha adottato il legislatore tedesco. Ma alcuni vincoli aggiuntivi posti dalla legge spagnola — in particolare quello relativo al riposo minimo giornaliero e quello relativo al riposo minimo settimanale — non hanno evidentemente alcun collegamento funzionale con la difesa dei livelli occupazionali, potendo giustificarsi soltanto con la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori (sicurezza e salute che il legislatore spagnolo ritiene dunque insufficientemente tutelate dall'ordinamento comunitario), o con la migliore utilizzabilità da parte loro del loro tempo libero (che il legislatore spagnolo ritiene dunque non sufficientemente garantita dalla contrattazione collettiva).

2.3. Nel dicembre scorso in Italia le tre confederazioni sindacali maggiori, dopo una lunga trattativa avviata nel maggio 1996, si sono accordate con la confederazione degli industriali sui criteri da indicare al legislatore italiano per l'attuazione (tardiva) della direttiva comunitaria. La disciplina dei tempi di lavoro delineata

nell'accordo — che le parti, per sottolinearne la funzione non direttamente normativa, hanno denominato « avviso comune » — si caratterizza per una peculiarità del tutto inedita nel panorama delle legislazioni nazionali europee su questa materia: su diversi punti cruciali, infatti, l'accordo chiede al legislatore di limitarsi a una normativa « di *default* », cioè all'emanazione di disposizioni applicabili ai soli rapporti individuali e solo in difetto di disciplina collettiva. Rispetto ai modelli tedesco e spagnolo sopra esaminati, l'accordo interconfederale italiano sembra per un verso avvicinarsi a quello spagnolo, là dove esso prevede un intervento del legislatore nazionale non limitato alla recezione della normativa delineata nella direttiva, bensì consistente in una regolamentazione più restrittiva. Per altro verso, però, l'accordo prevede che si lasci alla contrattazione collettiva una libertà più estesa persino rispetto al modello tedesco, quindi rispetto ai limiti posti dalla direttiva.

Queste le indicazioni più rilevanti dell'accordo sindacale di dicembre:

— si prevede la riduzione del *limite di orario « normale »* a quaranta ore settimanali, quindi nettamente al di sotto del limite di orario *complessivo* fissato dalla norma comunitaria, con possibilità di variazione della relativa distribuzione nell'arco dell'anno ad opera della contrattazione collettiva;

— non è previsto, però, un limite di ricorso al *lavoro straordinario* inderogabile in sede collettiva: soltanto in difetto di disciplina di fonte sindacale è previsto un limite di duecentocinquanta ore di lavoro straordinario nell'arco di ciascun anno e di ottanta ore nell'arco di ciascun trimestre;

— non è previsto alcun limite massimo di durata della prestazione di lavoro *giornaliera*;

— in difetto di disciplina collettiva, alla quale non è prevista l'imposizione di alcun limite, il periodo di *riposo giornaliero* non può essere inferiore a undici ore (lo stesso limite stabilito dalla direttiva); sempre per il caso di assenza di disciplina collettiva si prevede inoltre una pausa all'interno dell'orario giornaliero, che non potrà essere di durata inferiore a dieci minuti;

— in difetto di disciplina collettiva, alla quale non è prevista l'imposizione di alcun limite neppure su questo punto, il periodo di *riposo settimanale* non può essere inferiore a ventiquattro ore, da cumularsi con il periodo di riposo giornaliero, e deve di regola com-

prendere la domenica; il *lavoro domenicale* è consentito in una serie di casi specificamente indicati;

— il periodo di *riposo annuale* non può essere inferiore a quattro settimane di ferie retribuite; di questo limite l'accordo prevede l'inderogabilità *in pejus* anche in sede collettiva;

— l'accordo infine definisce come *lavoro notturno* quello che impegni il lavoratore per almeno sette ore consecutive comprendenti l'intervallo tra la mezzanotte e le 5 del mattino, stabilendo che l'orario in tal caso non possa superare le otto ore al giorno (sul periodo nel quale tale media deve essere calcolata la disposizione non è chiara); e attribuisce al lavoratore, oltre alle tutele sanitarie previste dalla direttiva, il diritto a essere assegnato al lavoro esclusivamente diurno in caso di necessità medica o di impegno familiare per la cura di un figlio di età inferiore a tre anni.

Come si è già osservato, una legge che recepisce esattamente le indicazioni contenute in questo accordo non adempirebbe perfettamente l'obbligo comunitario, poiché consentirebbe la negoziazione in sede collettiva di limiti eccedenti rispetto al massimo o al minimo stabiliti nella direttiva: così in materia di orario complessivo (dove la assoluta libertà lasciata alla contrattazione collettiva circa il limite massimo del lavoro straordinario può portare a superare la media di quarantotto ore complessive settimanali di lavoro effettivo), in materia di riposo giornaliero (dove si consente alla contrattazione collettiva di stabilire una durata del periodo di riposo inferiore al limite minimo delle undici ore continuative) e in materia di riposo settimanale (dove pure si consente alla contrattazione collettiva di stabilire una durata del periodo di riposo inferiore al limite minimo delle ventiquattro ore continuative in aggiunta alle undici di riposo giornaliero).

3. Abbiamo visto fin qui il contenuto della direttiva sui tempi di lavoro del 1993 e come essa si collochi nell'ordine di idee per cui all'ordinamento comunitario non compete di intervenire autoritativamente, in questa materia, se non in funzione della tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori. In un ordine di idee diverso sembrano collocarsi le più recenti iniziative del Parlamento europeo (risoluzione del 1996: § 3.1) e di alcuni Governi nazionali (§§ 3.2 e 3.3) volte a promuovere una riduzione degli orari in funzione di una redistribuzione delle occasioni di lavoro.

È quest'ultima una scelta di politica del lavoro che divide significativamente il Parlamento dagli organi di governo dell'Unione: nonostante un *parere* del Comitato economico-sociale, di cui si dirà tra breve, che contiene numerose importanti aperture nei confronti dell'orientamento delineato nella risoluzione del Parlamento, Consiglio e Commissione appaiono assai lontani dal ritenere che una politica di promozione o imposizione per legge della riduzione degli orari possa portare un aumento dei livelli occupazionali. Quella scelta divide, del resto, anche gli Stati membri tra di loro: misure tendenti alla riduzione dell'orario legale come strumento di lotta contro la disoccupazione sono attualmente nell'agenda dei soli Governi francese e italiano. Vedremo tuttavia come, almeno sul piano del metodo di intervento, non vi sia contraddizione tra i contenuti della direttiva del 1993 e quelli della risoluzione del Parlamento europeo del 1996.

3.1. Il 18 settembre 1996 il Parlamento europeo, ispirandosi a un progetto elaborato in seno al partito socialista francese e sostenuto dal gruppo parlamentare socialista europeo (ROCARD, 1996), ha approvato 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 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.

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 tempo pieno (quaranta ore settimanali), ma di ridurlo sensibilmente al ridursi della durata settimanale della prestazione e della corrispondente retri-

buzione. L'idea — già parzialmente recepita dal legislatore italiano, sia pure limitatamente ai rapporti di lavoro futuri (l. 24 giugno 1997, n. 196, art. 13), e da molti considerata come l'unica concretamente praticabile con qualche probabilità di successo in funzione dell'obbiettivo del « lavorare meno per lavorare tutti » — è quella di evitare riduzioni autoritative del limite massimo di orario e istituire invece un forte incentivo economico 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.

È stato osservato, a proposito di questa e di altre forme di incentivazione della riduzione degli orari di lavoro, 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. Finché questo problema non verrà risolto — sostengono gli oppositori della politica del « lavorare meno per lavorare tutti » (v. tra questi ultimamente SALIN, 1996) — 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 alcun profitto. A questo argomento si obietta, dal fronte opposto, 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 assai apprezzabili; ed esse avrebbero presumibilmente un effetto indiretto di riduzione anche della quota di disoccupati di lungo periodo.

Per altro verso, dai dati disponibili emerge una aspirazione diffusa dei lavoratori europei a lavorare meno di quanto essi sono oggi costretti a fare, a costo di guadagnare corrispondentemente di meno: da una recente ricerca della Commissione dell'Unione europea risulta che soltanto trentacinque lavoratori dipendenti su cento sono soddisfatti del loro orario di lavoro attuale; e che, degli al-

tri, sedici preferirebbero lavorare di più per guadagnare di più, mentre quarantasette, cioè *quasi la metà del totale*, preferirebbero lavorare di meno, anche a costo di guadagnare corrispondentemente di meno; 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 più ridotta — ma pur sempre considerevole — percentuale degli uomini, 35%, che manifestano la stessa preferenza (UE COMMISSION DIRECTORATE GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS, 1995) (6). 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, assecondando con opportuni incentivi un 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.

Per questo aspetto la risoluzione del Parlamento Europeo si pone in piena sintonia con il *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 VOLTATTORNI, 1997), dove si osserva che « 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 controllo 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).

Nello stesso parere 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 » (§ 4.1.1). Si tratta di un nesso assai stretto, che può fortemente compromettere, fino ad annullare del tutto, gli effetti di redistri-

(6) Dati analoghi erano riportati in COMM. EUR., *Eurobaromètre*, dicembre 1993, n. 40, 75; dalla tabella analitica n. 54 riportata ivi in appendice si trae un sostanziale allineamento del dato italiano rispetto alla media comunitaria.

buzione dell'occupazione prodotti da una riduzione degli orari imposta per legge (7).

3.2. Vincolato da una promessa elettorale molto netta, nell'autunno scorso il Governo francese si è spinto ben al di là di quanto raccomandato dal Parlamento Europeo l'anno precedente, impegnandosi a presentare al più presto al Parlamento un disegno di legge per la riduzione dell'orario normale di lavoro a trentacinque ore settimanali entro l'anno 2000.

Nonostante la vibrata opposizione delle associazioni imprenditoriali e le perplessità manifestate anche da alcuni settori del movimento sindacale, il ministro del lavoro Aubry ha diffuso poco prima della fine dell'anno una bozza di disegno di legge, della quale è stata poi ultimamente diffusa una nuova versione marginalmente modificata. L'articolato legislativo si apre con la previsione — apparentemente drastica — della « durata legale del lavoro » fissata in trentacinque ore dall'anno 2002 per tutte le imprese, dal 2000 per quelle con più di venti dipendenti (art. 1, che modifica l'art. L. 212-1 del *Code du travail*), accompagnata dall'attribuzione alle organizzazioni sindacali e imprenditoriali del compito di definire consensualmente, nei prossimi due anni, « le modalità di riduzione effettiva della durata del lavoro, adattandole alle esigenze specifiche dei settori e delle imprese » (art. 2). Prosegue promettendo robusti contributi economici, da amministrarsi mediante apposite convenzioni tra lo Stato e i soggetti interessati, per le aziende che stipulino una sorta di « contratto di solidarietà », difensivo o espansivo, a condizione che a una riduzione dell'orario almeno del 10% corrisponda un beneficio sul piano dei livelli occupazionali non inferiore al 6% (art. 3). Precisa che la riduzione potrà assume-

(7) Il dato più impressionante, a questo proposito, è quello risultante dall'esperienza francese dei primi anni ottanta, in seguito alla riduzione generalizzata per legge degli orari di lavoro da quaranta a trentanove ore: 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 0,3% della forza-lavoro (COMMISSARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, 1984, particolarmente 277-281).

re la forma dell'istituzione di giornate aggiuntive di riposo (art. 4). Infine, nell'ultimo articolo, affida al Governo il compito di predisporre entro il settembre 1999 un « bilancio analitico dell'evoluzione e delle componenti della durata convenzionale ed effettiva del lavoro, nonché dell'impatto della sua riduzione sullo sviluppo dell'occupazione e sull'organizzazione delle imprese », al fine di trarre « gli insegnamenti dagli accordi conclusi » e quindi le conseguenze sugli ulteriori interventi legislativi opportuni.

Dunque, un vigoroso invito alle parti sociali interessate ad accordarsi sulle modalità pratiche della riduzione degli orari, accompagnato da sostanziosi incentivi, ma anche da una riserva quasi esplicita: se alla fine del biennio l'invito non sarà stato raccolto, o il bilancio delle esperienze compiute sarà negativo, tutto sembra poter essere rimesso in discussione (8).

3.3. Da parte di un Governo e di uno schieramento parlamentare di maggioranza, come quelli francesi, che sembrano credere nella bontà dell'obiettivo delle trentacinque ore per legge, che sono vincolati da una promessa elettorale in proposito, e che hanno alle spalle una tradizione di mercato interventismo statale in materia di economia e lavoro, non ci si potrebbe attendere un provvedimento legislativo più moderato. Cionondimeno, difficilmente il Governo italiano, che pure nell'autunno scorso ha seguito da vicino quello francese nell'assunzione dell'impegno politico per le trentacinque ore entro tre anni, potrà seguirne l'esempio anche nella fase di attuazione pratica dell'impegno preso.

A distinguere la nostra situazione da quella di *oltr'alpe* sta il fatto che da mezzo secolo le condizioni di lavoro nel nostro Paese sono governate esclusivamente dal sistema della contrattazione collettiva e sono le parti sociali a sollecitare, se e quando lo ritengono necessario, l'intervento della legge; non viceversa. Questo sistema mal sopporterebbe anche un intervento legislativo morbido, del tipo di quello francese, poiché esso altererebbe assetti negoziali complessi: la sola *possibilità* di un intervento di questo genere, con le conseguenze che si teme ne derivino sul piano del costo del lavoro, sta bloccando il rinnovo di importanti contratti nazionali e sta

(8) Mentre questo fascicolo era in preparazione, nel febbraio di quest'anno, il disegno di legge è stato approvato dall'Assemblea Nazionale francese, al termine di una discussione assai travagliata.

creando problemi gravi per la contrattazione collettiva anche al livello aziendale.

Va inoltre considerato il ruolo di primo piano che il sindacato italiano, a differenza di quello francese, svolge nel sistema politico nazionale: si avvia proprio in questi mesi a un primo importante successo, con l'ammissione dell'Italia al nuovo sistema monetario europeo, una straordinaria azione quinquennale di risanamento dei conti economici del Paese che, per unanime riconoscimento, è stata resa possibile dalla concertazione delle scelte di politica economica e sociale tra il Governo e il sindacato. Non si vede davvero come le confederazioni sindacali maggiori potrebbero accettare di veder stravolto quel sistema di rapporti, per effetto di un intervento legislativo che imponesse una scelta della portata di quella della riduzione del dieci per cento degli orari di lavoro a parità di retribuzione complessiva, senza una preventiva negoziazione e un preventivo accordo.

L'ipotesi di una scelta di quel genere, compiuta al di fuori di una concertazione tripartita fra Governo e associazioni imprenditoriali e sindacali, non si porrebbe soltanto *al di fuori* del sistema della concertazione, ma addirittura *contro* l'accordo che — come si è visto (§ 2.3) — le associazioni stesse hanno stipulato nel dicembre scorso al fine di indicare al Governo le linee da seguire per l'attuazione legislativa della direttiva del 1993 sull'orario. E infatti proprio in questi giorni è bastato il solo rinvio dell'attuazione della direttiva disposto dal Governo (con la soppressione della relativa delega nella c.d. « legge comunitaria » all'esame del Parlamento) per suscitare proteste e reazioni fortemente preoccupate sia negli ambienti imprenditoriali sia ai vertici di tutte e tre le confederazioni sindacali maggiori.

Intorno al « tavolo » delle 35 ore nel nostro Paese oggi si gioca, a ben vedere, una partita la cui posta in gioco non è limitata all'orario di lavoro: una partita nella quale si decidono le linee di evoluzione, oppure l'estinzione e il superamento, del nostro attuale sistema di relazioni sindacali, che ha nel « protocollo Giugni » del luglio 1993 una sorta di sua « carta costituzionale ». Se sulla questione delle 35 ore quel sistema viene messo fuori gioco, ciò rischia di segnare la fine del suo ciclo vitale e di portarlo al collasso. Se invece — come vi è ragione di credere — il sistema ha in sé le energie e la coesione necessarie per continuare a vivere, sarà esso stesso a

dettare una soluzione compatibile prima di tutto con i propri equilibri interni; e in tal caso nessuno in seno alla maggioranza e al Governo avrà presumibilmente la forza politica di imporre soluzioni legislative in contrasto con quegli equilibri.

L'incognita maggiore è costituita dai rapporti di forza interni ai due schieramenti contrapposti — quello sindacale e quello imprenditoriale — in seno ai quali potrebbe prevalere la parte più o meno dichiaratamente interessata all'apertura di una crisi irreversibile del sistema attuale di contrattazione e concertazione, per voltar pagina rispetto ad esso. Se sarà quest'ultimo orientamento a prevalere, anche in una sola delle due parti del sistema di relazioni sindacali, e il quadro politico attuale rimarrà inalterato, sarà difficile evitare un intervento legislativo del tipo di quello francese, che segnerebbe una « rottura costituzionale » rispetto a quel sistema. Se invece prevarrà la volontà di mantenere in vita il sistema vigente di contrattazione e concertazione, eventualmente riformandolo e rinnovandolo, non sarà difficile trovare una soluzione capace di lasciare spazi adeguati nei prossimi anni alla dinamica delle retribuzioni negoziate al livello nazionale e aziendale, senza aggravii eccessivi del costo del lavoro, e al tempo stesso capace di rendere non traumatica la riduzione dell'« orario legale » a trentacinque ore settimanali, utilizzando tutti i numerosi possibili fattori di flessibilità del limite che l'armamentario contrattuale pone a disposizione delle parti.

3.4. Va innanzitutto considerato, a questo proposito, che il contenuto vincolistico effettivo di qualsiasi limite di orario di lavoro normale settimanale imposto dalla legge dipende interamente da due variabili: la possibilità o no di riferire il limite stesso a un orario medio nell'arco di un periodo più o meno lungo e la disciplina del lavoro eccedente quel limite, sia esso indicato come « orario normale contrattuale » o come « straordinario ».

In riferimento al primo punto basti considerare che, a fronte di un orario normale contrattuale che si colloca generalmente fra le 36 e le 40 ore settimanali (9), l'orario annuale normale medio dei lavoratori italiani a tempo pieno, al netto di ferie e permessi sostit-

(9) La durata contrattuale annua del lavoro nel 1992, nei settori dell'industria e terziario, andava da un massimo di 1.806 ore nell'edilizia a un minimo di 1588 ore nelle aziende di Stato: v. ISTAT, *Lavoro e retribuzioni*, 1994, p. 82.

tutivi di festività soppresse, è oggi di 1719 ore, corrispondente a un orario settimanale normale medio inferiore a 36 (1719 diviso per 48 settimane fa 35,8): mediamente solo tre quarti d'ora in più rispetto al limite delle 35 ore di cui tanto animatamente si discute. Questo spiega perché la semestralizzazione o annualizzazione del limite d'orario abbia un marcato effetto di sdrammatizzazione del vincolo: in realtà siamo già, nei fatti, vicini a un orario normale medio di trentacinque ore settimanali, se la media è calcolata sull'intero anno.

In riferimento al secondo punto va osservato come la tanto temuta riduzione dell'« orario legale » normale a trentacinque ore sia di per sé destinata a produrre un effetto modestissimo sull'organizzazione e sul costo del lavoro, se la legge lascerà all'autonomia collettiva il compito e la piena libertà di disciplinare i minimi retributivi e il ricorso al lavoro straordinario, entro il limite massimo di orario complessivo fissato dalla direttiva comunitaria. In altre parole, sarebbe tecnicamente possibile compiere oggi stesso, senza attendere la faticosa data del 2001, il « miracolo » di tradurre in legge l'accordo di maggioranza dell'autunno scorso sulle trentacinque ore senza discostarsi in misura rilevante dal limite fissato dalla direttiva comunitaria, senza addossare alcun costo all'Erario e soprattutto senza alterare apprezzabilmente gli equilibri microeconomici e sindacali attuali, emanando una legge che prevedesse il nuovo limite delle trentacinque ore settimanali normali, coniugato con il vecchio limite delle dodici di straordinario, da intendersi come orario medio nell'arco di un semestre, estensibile a un anno ad opera della contrattazione collettiva (con contestuale abrogazione dell'art. 5-bis del r.d.l. n. 692/1923). La nuova legge non dovrebbe, ovviamente, imporre alcun vincolo sul piano retributivo: la contrattazione collettiva sarebbe, pertanto, libera di riproporzionare in tutto o in parte i minimi tabellari in modo da evitare o ridurre l'aumento del costo orario del lavoro; e sarebbe libera di imporre, oppure no, vincoli sostanziali e/o procedurali al ricorso al lavoro qualificato come straordinario dalla legge, nonché di aumentare, oppure no, le percentuali di maggiorazione retributiva per tale lavoro rispetto al minimo legale (10).

(10) Quando questo fascicolo era già in avanzata fase di stampa, a fine marzo, il Governo ha presentato il disegno di legge destinato a dare attuazione al-

Ai fattori tradizionali di flessibilità del limite legale dell'« orario normale » se ne aggiungono oggi, del resto, numerosi altri. Fermo restando il limite medio complessivo invalicabile di quarantotto ore annue stabilito dalla direttiva, la flessibilità del limite legale può aumentare notevolmente se si fa ricorso a forme di governo dei tempi di lavoro già sperimentate in alcuni Paesi europei ma ancora quasi sconosciute da noi: si pensi, ad esempio, a una legge che, stabilendo un determinato limite di orario normale settimanale, consenta alle parti di pattuire un orario normale superiore, con corrispondente « accredito » di tempo libero a favore del lavoratore e possibilità per lui di goderne — eventualmente dopo un certo numero minimo di mesi o di anni di lavoro — mediante aspettative di lunga durata (c.d. periodi sabbatici, aspettative per necessità di cura parentale, ecc.) o mediante la riduzione del proprio orario di lavoro dal tempo pieno al tempo parziale (ancora per necessità di cura parentale, oppure di studio o riqualificazione; oppure per un passaggio graduale dal lavoro a tempo pieno alla cessazione dell'attività per raggiunti limiti di età). Ciascuna di queste forme di flessibilizzazione del tempo di lavoro può, ovviamente, essere non solo assecondata dall'ordinamento statale, con la previsione della corrispondente flessibilizzazione del limite di orario normale, ma anche incentivata in diversi modi, che vanno dall'accredito figurativo di contributi per i periodi di aspettativa o di riduzione del tempo di lavoro, allo sgravio contributivo in favore dell'imprenditore che offra ai propri dipendenti la possibilità di fruire della « banca del tempo » di cui si è detto.

Resta infine da dire della possibilità — già largamente sperimentata in Germania ad opera della contrattazione collettiva — di consentire che un determinato limite di orario sia riferito, per accordo aziendale, all'orario medio di più lavoratori appartenenti a un reparto o ad una unità produttiva; oppure di consentire, entro certi limiti massimi ed entro una determinata percentuale massima riferita agli organici di un'impresa o unità produttiva, la deroga al

l'accordo di maggioranza dell'ottobre 1997; esso fissa in trentacinque ore settimanali l'orario normale legale, con effetto dal 1° gennaio 2001, lasciando però libertà di negoziazione collettiva sia — come è ovvio — per ciò che riguarda i livelli retributivi (la riduzione d'orario non deve pertanto necessariamente avvenire a parità di salario), sia per ciò che riguarda gli orari contrattuali, entro il limite posto dalla direttiva comunitaria.

limite dell'orario normale legale mediante pattuizione individuale (11).

È facile prevedere l'obiezione che a questi ragionamenti verrà mossa dai fautori della riduzione autoritativa dell'orario stesso: perché ridurre il limite, se contemporaneamente ci si adopera per consentire in qualche misura l'aggiramento del limite stesso? Si potrebbe rispondere che la storia delle politiche del lavoro è tutta intessuta di compromessi di questo genere; e che essi, in qualche misura, sono tanto più necessari quanto più eterogenee sono le ispirazioni politico-legislative confluenti in un dato momento nella volontà del legislatore. Ma non è solo questo il punto. Il fatto è che, per un verso, la legge può svolgere un ruolo utile — talora addirittura indispensabile — nell'indicare alle parti sociali e ai singoli interessati un assetto contrattuale standard rispondente a criteri di equità e/o ad esigenze connesse con determinati obiettivi di politica economica di interesse generale; ma al tempo stesso, per altro verso, la realtà del mercato del lavoro e del tessuto produttivo è oggi troppo complessa, segmentata e multiforme per poter essere assoggettata, come lo è stata in passato, a uno o più modelli standard rigidi. Per quel che riguarda, in particolare, la materia del tempo di lavoro, già la contrattazione collettiva ha difficoltà ad adattare la disciplina di settore all'insieme assai diversificato delle situazioni aziendali; ancor più difficile questo adattamento è per la disciplina generale legislativa, che deve quindi caratterizzarsi per la massima flessibilità, anche là dove ad essa si voglia e possa assegnare una funzione « pedagogica », di indirizzo, o addirittura di trasformazione accelerata della realtà dei rapporti di lavoro e sindacali.

3.5. Resta da chiedersi se, in questa materia, sia ancora utilemente proponibile l'antica pretesa del legislatore di trasformare i rapporti economici e sociali mediante l'emanazione di norme inderogabili di portata generale; o se le esperienze compiute in questo campo negli ultimi decenni non consiglino di limitare la disciplina legislativa inderogabile a quanto strettamente necessario per la tutela di diritti costituzionali essenziali, attribuendo per il resto alla disciplina stessa il carattere della disponibilità: rendendola, cioè,

(11) V. in proposito § 2.1 ed ivi particolarmente nota 3.

applicabile soltanto in mancanza di una disciplina negoziale collettiva o (in certe zone e materie) anche individuale.

Se un'indicazione comune può trarsi dalla direttiva del 1993 e dalla risoluzione del Parlamento europeo del 1996, questa sembra essere proprio nel senso di una riduzione della disciplina legislativa inderogabile dell'orario a quanto necessario per la tutela del diritto costituzionale dei lavoratori alla salute e alla sicurezza; e del perseguimento, da parte degli Stati membri, degli ulteriori eventuali obiettivi di politica del lavoro — in particolare di quelli della redistribuzione delle occasioni di occupazione e dell'ampliamento del tempo libero dei lavoratori — mediante lo strumento degli incentivi economici piuttosto che mediante quello dell'imposizione autoritativa di vincoli.

Se il legislatore italiano fosse disponibile a recepire questa indicazione, cioè a perseguire l'obiettivo del « lavorare meno per lavorare tutti » (posto che si intenda davvero perseguirlo) con i mezzi indicati dal Parlamento europeo invece che con il vecchio armamentario del diritto del lavoro dell'epoca fordista, la sua iniziativa sarebbe probabilmente più efficace; e anche i problemi di compatibilità tra legge e sistema delle relazioni sindacali sarebbero assai più facilmente risolvibili: l'« orario » a cui farebbe riferimento la legge non interferirebbe — o interferirebbe in misura poco rilevante — con la disciplina collettiva dei tempi di lavoro e di riposo.

Se il nostro legislatore, seguendo l'indicazione che gli viene dai massimi organi dell'Unione Europea e raccogliendo la sollecitazione che gli è stata rivolta dalle organizzazioni sindacali e imprenditoriali, si collocasse in questo ordine di idee, non sarebbe necessario il rinvio del recepimento della direttiva sull'orario, in funzione della « fuga in avanti » verso la legge delle trentacinque ore come nuovo modello standard. E potremmo evitare l'ennesima condanna per inadempimento degli obblighi comunitari, alla quale invece, se non riusciremo a porre fine alla rissa politico-sindacale sulle trentacinque ore, difficilmente riusciremo a sottrarci.

Nota bibliografica.

G. AZNAR, J.Y. BOULIN, *L'évolution du temps de travail en Europe*, Genève, Bureau International du Travail, 1996.

M.N. BETTINI, *L'organizzazione dell'orario di lavoro nel diritto comunitario*, nota alla sentenza della Corte di Giustizia 12 novembre 1996, *DL*, 1997, II, 18-22.

- R. BLANPAIN, *Limitazioni giuridiche e contrattuali all'orario di lavoro nei Paesi membri delle Comunità europee*, RGL, 1988, I, 41-115.
- P. BLYTON, *The Development of annual Working Hours in the United Kingdom*, Genève, International Labour Office, 1995.
- G. BOSCH, S. LEHNDORFF, *Annual Working Hours in Germany*, Genève, International Labour Office, 1996.
- B. CARUSO, *La retribuzione e l'orario di lavoro « alla Corte » della flessibilità (le manovre sull'orario di lavoro come strumento di flessibilizzazione della retribuzione)*, QDLRI, 1995, n. 17, 79-110.
- COMMISARIAT GÉNÉRAL DU PLAN, *Les enseignements des modèles macro-économiques sur la réduction de la durée du travail, in Aménagement et réduction du temps de travail*, Paris, « Documentation française », 1984.
- A. COULTHARD, *The individualisation of Australian Labour Law*, in *Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 1997, 95-112.
- H.T. DANNE, *Inquadramento giuridico della flessibilizzazione dell'orario di lavoro*, DL, 1997, 253-274.
- L. FRANCESCHINIS, *I tempi di lavoro nella legislazione italiana e la direttiva europea del 23 novembre 1993*, D&L, 1997, 451-458.
- M. LAI, *Normativa CEE e orario di lavoro*, DPL, 1993, 2685-2688.
- M. LAI, *La normativa internazionale e comunitaria dell'orario di lavoro*, QDLRI, 1995, n. 17, 249-298.
- M. LAI, *Orario di lavoro. Disciplina comunitaria e normativa italiana*, DPL, 1994, 469-472.
- M. LALLEMENT, *L'annualisation du temps de travail en France*, Genève, Bureau International du Travail, 1995.
- MINISTÈRE DE L'EMPLOI ET DE LA SOLIDARITÉ, *Projet de loi d'orientation et d'incitation à la réduction du temps de travail*, dattiloscritto, Parigi, gennaio 1998.
- A. PIZZOFERRATO, *Commento alla sentenza della Corte di Giustizia 12 novembre 1996*, LG, 1997, 119-122.
- G. RICCI, *Orario di lavoro*, nel « Dizionario di diritto del lavoro comunitario », Bologna, Monduzzi, 1996, 593-609.
- M. ROCARD, *Les moyens d'en sortir*, Paris, Seuil, 1996.
- 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, con la annessa proposta di *Risoluzione*, dalla Commissione il 18 giugno 1996).
- M. ROCCELLA, T. TREU, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, Padova, Cedam, 1995.
- P. SALIN, *The illusion of reducing working time*, comunicazione dattiloscritta, in corso di pubblicazione negli atti del convegno promosso dall'Istituto Universitario Europeo di Firenze su *Unemployment and Policies towards it*, aprile 1996.

- S. SCIARRA, *La direttiva comunitaria sull'orario. Prime osservazioni*, *LI*, 1993, n. 23-24, 13-18.
- S. SCIARRA, *Nuovi regimi dei tempi di lavoro e nuove solidarietà: alla ricerca di un mare aperto verso cui salpare*, *LD*, 1994, 483-493.
- A. SUPLOT, *On-the-Job Time: Time for Agreement*, *IJCLLR*, 1996, 195-211.
- 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.
- B. VOLTATTORNI, *Riduzione e riorganizzazione dell'orario di lavoro: politiche dell'Unione europea e italiane*, *DPL*, 1997, 452-460.
- U. ZACHERT, *L'orario di lavoro nella Repubblica Federale Tedesca*, *QDLRI*, 1995, n. 17, 303-312.

IL TEMPO DI LAVORO NELL'UNIONE EUROPEA. — Riassunto. *Esaminati i contenuti salienti della direttiva comunitaria del 1993 sul tempo di lavoro, l'A. pone a confronto tre modelli di legislazione nazionale di attuazione della direttiva stessa: la legge tedesca del 1994, caratterizzata dalla pressoché perfetta trasposizione nell'ordinamento nazionale dei limiti posti dall'ordinamento comunitario, con conseguente apertura di amplissimo spazio alla contrattazione collettiva; la legge spagnola dello stesso anno, che invece pone vincoli per diversi aspetti più restrittivi; e l'intervento legislativo delineato nell'« avviso comune » inviato da CGIL, CISL, UIL e Confindustria al Governo nel dicembre 1997, che per certi aspetti sembra avvicinarsi di più al modello spagnolo, per altri lascia alla contrattazione collettiva spazi che sembrano eccedenti rispetto ai vincoli posti dalla direttiva. Nella seconda parte del saggio vengono esaminate la risoluzione del Parlamento europeo del settembre 1996, tendente a incentivare economicamente le riduzioni di orario, la recentissima legge francese che prevede la riduzione dell'orario normale legale a 35 ore settimanali entro due anni e le prospettive di riforma della materia in Italia.*

WORKING HOURS IN THE EUROPEAN UNION. — Summary. *The essay firstly examines the leading ideas and main contents of the EU Directive n. 104/1993 on working hours and annual working time. Three models of reception of the Directive into domestic law are then compared: the German law of 1994, which almost perfectly transfers to the national level the limits foreseen by the Directive; the Spanish law of the same year, which, instead, contains more restrictive rules; and the discipline outlined by the « common advice » sent to the Italian Government in December 1997 by the industrial association and the main trade unions of this country, which from one point of view seems similar to the Spanish model, but from another leaves to collective bargaining more space than the Directive allows. In the second part of the essay the Author examines the Resolution of the European Parliament of September 1996, which tends to encourage economically reductions in working hours, the very recent French law which foresees the reduction in standard weekly working hours to 35 within two years and the prospects of reform in this sector in Italy.*

ARBEITSZEIT EN DER EURÁPÄISCHEN UNION. — Zusammenfassung. *Nach der Untersuchung des Inhaltes der EU Arbeitszeit-Richtlinie von 1993, vergleicht der Autor drei Modelle von nationaler Gesetzgebung, die die Richtlinie umgesetzt haben: dass deutsche Gesetz von 1994, gekennzeichnet von der beinahe perfekten Umstellung im nationalen System der Arbeitszeitgrenzen des europäischen Systems, mit der Folge einer Öffnung von einem umfassenden Spielraum für die Tarifverhandlungen; mit dem spanischen Gesetz vom gleichen Jahr, welches dagegen von verschiedenen Gesichtspunkten eher beschränkende Verpflichtungen vorsieht; und mit dem Gesetzesvorschlag, welcher in der « gemeinsamen Meldung » enthalten ist, die von den italienischen Gewerkschaften CGIL, CISL und UIL und von der Arbeitgebervereinigung Confindustria im Dezember 1997 der Regierung zugeschickt worden ist, und die sich einerseits, eher dem spanischen Modell nähert, an-*

derseits für die Tarifverhandlungen einen in Bezug auf die Richtlinie überschüssigen Spielraum vorsieht. In dem zweiten Teil des Aufsatzes werden der Beschluß vom europäischen Parlament von September 1996, welches die Arbeitszeitkürzungen ökonomisch fördert, das neueste französische Gesetz, welches innerhalb von zwei Jahren die Kürzung der normalen gesetzlichen Arbeitszeit auf 35 Stunden pro Woche vorsieht und die Reformaussichten des Themas in Italien, untersucht.