SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

11ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, previdenza sociale)

INDAGINE CONOSCITIVA IN MATERIA DI ORARIO DI LAVORO

3° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 13 GIUGNO 1995

Presidenza del Presidente SMURAGLIA

IC 0287

TIPOGRAFIA DEL SENATO (600)

INDICE

Audizione dei rappresentanti della Confindustria, della Confapi e dell'Assicredito

PRESIDENTE ..... *Pag.* 3, 10, 16
DE LUCA *(Progr. Feder.)* 13
MANFROI *(Lega Nord)* 15
SPISANI *(Forza Italia)* 16
FADDA ..... *Pag.* 3, 11, 14 e *passim*
JACOBER 6, 12
PELAGGI 8, 13

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Rinaldo Fadda, il dottor Bruno Nobile ed il dottor Ivano Boragine in rappresentanza della Confindustria, il dottor Mario Jacober ed il dottor Giuseppe Florio in rappresentanza della Confapi, il dottor Giuseppe Capo ed il dottor Luigi Pelaggi in rappresentanza dell'Assicredito.

I lavori hanno inizio alle ore 15,15.

Audizioni di rappresentanti della Confindustria, della Confapi e dell'Assicredito

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva in materia di orario di lavoro.

Ringrazio i rappresentanti della Confindustria, della Confapi e dell'Assicredito per essere intervenuti in questa sede; da questa audizione vorremmo trarre dei chiarimenti rispetto a tre disegni di legge inerenti l'orario di lavoro attualmente in discussione. La Commissione è consapevole che le questioni legate a questo tema, per le implicazioni a livello scientifico, politico e sindacale, hanno una rilevanza non solo europea ma anche mondiale.

Cedo ora la parola al dottor Fadda in rappresentanza della Confindustria.

FADDA. Ringrazio per la possibilità che mi viene offerta di partecipare a questa audizione. Vorrei innanzi tutto augurare buon lavoro alla Commissione che, considerati i ritmi in crescendo, avrà di fronte un notevole impegno. Al termine della riunione lascerò una nota scritta per agevolare il lavoro della Commissione di registrazione del punto di vista delle parti sociali.

In apertura del mio intervento ricordo che sui temi inerenti al rapporto tra orario di lavoro e occupazione e al rapporto tra orario di lavoro e capacità competitiva del sistema produttivo si sono tenuti numerosi dibattiti più o meno condivisibili. Senza avere la pretesa di presentare una verità «rivelata» su una materia così difficile da inquadrare, vi propongo una riflessione su due aspetti.

Sul rapporto orario di lavoro-competitività mi sembra evidente che i regimi di orario sono una componente fondamentale della capacità produttiva e della competitività di un sistema. Se si condivide questa premessa, risulta evidente che un approccio regionale, qualunque soluzione si scelga rispetto ad un'economia che tende a globalizzarsi, può creare effetti distorsivi a discapito delle capacità competitive di un singolo sistema paese. Non a caso la Comunità europea ha emanato in proposito una direttiva che nasce dall'esigenza di dare, almeno a livello comunitario, un indirizzo comune per gli Stati che ne fanno parte e quindi, in pratica, per l'intero sistema produttivo europeo.

Una definizione del problema in ambito può sembrare una risposta che ha effetti in termini globali ma in pratica risulta solo parziale, dal momento che l'Europa è solo uno dei tre o quattro soggetti competitori sullo scenario economico. Tra l'altro, l'Europa ha una certa difficoltà ad affermarsi sul mercato dal punto di vista quantitativo per la sua insufficiente capacità competitiva.

Restando nell'ottica comunitaria, non c'è dubbio che il recepimento della direttiva comunitaria n. 93/104/CE non può che costituire per il nostro paese la strada maestra per mantenere in piedi un sistema con le stesse capacità competitive esistenti a livello comunitario. Il recepimento di tale direttiva viene assicurato solo se si riesce a mantenere inalterato lo *standard* complessivo quantitativo e qualitativo da essa espresso.

Spesso, purtroppo, siamo artefici di processi di recepimento che penalizzano fortemente la capacità produttiva delle imprese italiane e vorremmo suggerire di evitare, almeno in questo caso, questo processo autolesionistico che fa parte di una tradizione italiana non particolarmente apprezzata all'estero.

Riteniamo che le indicazioni del legislatore comunitario non possano essere alterate o disattese, perchè ciò avrebbe come conseguenza immediata un effetto di spiazzamento del nostro sistema produttivo rispetto a quello di altri sistemi produttivi degli Stati membri. Tenderebbe ad accentuarsi e ad accelerare un processo di emarginazione economica che già si evidenzia nel nostro paese rispetto agli Stati forti dell'Europa, un processo che non ritengo debba essere incrementato. In materia di recepimento delle direttive gli Stati dell'Unione europea maggiormente competitori, come la Francia, la Germania o il Regno Unito, hanno assunto ormai una linea di condotta che tende a recepire le direttive adottate dal legislatore comunitario senza apportare sostanziali modifiche, se non di mero adattamento alla legislazione preesistente. Riteniamo che l'indirizzo legislativo espresso dalla Comunità in ordine alla normativa sull'orario di lavoro sia da assumere come obiettivo anche in Italia.

Questo per quanto riguarda il rapporto tra orario di lavoro e competitività.

L'altro aspetto è rappresentato, invece, dall'interconnessione tra orario di lavoro e mercato del lavoro. Molto si parla di questo tema; il nostro orientamento al riguardo si fonda sull'esperienza e quindi gode o soffre - a seconda dei punti di vista - di una certa empiricità; ma forse, in qualche caso, l'empiricità può essere un metro di valutazione non del tutto secondario o marginale.

Ebbene, noi riteniamo che l'attuale normativa sull'orario di lavoro abbia consentito alla contrattazione collettiva di esprimere equilibrati processi di negoziazione e di ottenere risultati che hanno condotto a regimi di orario positivi, in quanto legati alle peculiari esigenze del ciclo produttivo e delle tecnologie impiegate. In sostanza, l'adattamento del regime orario non è una «astrazione»; credo sia impossibile infatti immaginare un orario di lavoro che vada bene per tutti, dal momento che esso è funzionale ad un particolare processo produttivo. Quindi, una previsione normativa - ma direi anche contrattuale di categoria - generalizzata, poco si adatterebbe ad un efficace ed intelligente utilizzo della

flessibilità dell'orario, così come è stata realizzata. L'empirismo fa leva proprio sul fatto che le soluzioni più efficaci sono state quelle concordate e definite in relazione a specifici processi produttivi.

Torno a sottolineare che, essendovi all'interno di una stessa azienda diversi processi produttivi e venendo impiegate differenti tecnologie, gli accordi si differenziano anche tra le diverse unità produttive. Noi abbiamo imprese in cui in uno stabilimento vi è un regime di orario e in un altro, dove si impiegano tecnologie diverse, un regime di orario completamente differente dal primo, pur trattandosi di unità produttive che operano nello stesso settore e che hanno per obiettivo uno stesso prodotto finale. Ragionare al contrario, cioè, definire a monte uno schema valido per tutti, costituirebbe un passo indietro rispetto alla storia perchè una soluzione di questo genere muoverebbe dal presupposto che i processi, i cicli produttivi e le tecnologie sono tutti uguali, il che non è affatto vero.

Per quanto riguarda poi il problema occupazionale, l'equazione che si è molte volte prospettata, per cui ad un minor livello d'orario corrisponderebbe un più alto tasso di occupazione, è – come dire – un po' libresca, senza con ciò voler esprimere in proposito valutazioni di tipo negativo. Anche in questo caso, infatti, l'esperienza ci indica risultati diversi. Non so se sia un caso, ma non c'è dubbio che, sul piano statistico, i paesi caratterizzati da un più elevato orario di lavoro sono quelli con il più basso tasso di disoccupazione. Se fosse vera l'equazione secondo cui a livelli di orario più elevati corrispondono maggiori livelli di disoccupazione, il Giappone dovrebbe avere un tasso di disoccupazione dell'ordine del 15-18 per cento, mentre attualmente esso è del 2-2,5 per cento. Quello del Giappone può essere un caso limite, ma vi sono anche altri sistemi, come quello nord americano o quello britannico, dove i tassi di disoccupazione sono inferiori a quelli tedeschi, italiani e francesi, pur praticando regimi di orario più elevati.

Questa affermazione, dunque, meriterebbe maggior approfondimento e non può certo essere considerata come la soluzione finale del problema. Quel che è certo, a nostro parere, è che in una fase di forte competitività, qual'è quella che sta attraversando oggi lo scenario mondiale, una riduzione della capacità competitiva di un sistema, determinata da una riduzione di orario, avrebbe un effetto negativo proprio sull'occupazione perchè, abbassandosi il tasso di capacità competitiva, aumenterebbe inevitabilmente quello di disoccupazione.

Vorrei fare ora un'altra osservazione su un tema che molte volte viene evocato, quello del lavoro straordinario. Alcuni partono dal presupposto che il lavoro straordinario sia un fenomeno sostitutivo dell'occupazione; questa affermazione non trova però un grande riscontro nella realtà perchè, avendo analizzato quanto avviene nei posti di lavoro, a noi risulta che il ricorso allo straordinario si fonda su due sostanziali motivazioni. La prima, la più importante, è che lo straordinario viene sostanzialmente utilizzato per quelle professionalità per cui è difficile reperire un sostituto sul mercato; la seconda attiene, invece, ad un fatto meramente organizzativo. L'esempio tipico che si fa al riguardo è quello del manutentore, una figura professionale in cui si addensa una larga fascia di lavoro straordinario. Costui infatti è un elemento difficile da reperire sul mercato, che deve operare la stragrande maggioranza dei

suoi interventi a complemento di un processo produttivo, quindi fuori da quello che è il normale orario di lavoro, in un regime di prestazione straordinaria. Pertanto, la riduzione di questa capacità flessibile di intervento non avrebbe risposta sul piano occupazionale, nè sarebbe possibile sul piano organizzativo.

Ho citato questo esempio che non è certamente esaustivo del fenomeno, nè vuole avere la pretesa di esserlo; però credo che una riflessione sul lavoro straordinario vada fatta. Lo straordinario oggi è una risposta sostanziale, pratica, ai problemi di rigidità del mercato del lavoro e di rigidità organizzativa e, come tale, va valorizzato anzichè penalizzato.

Infine, mi sia consentita un'ultima osservazione in merito alle proposte che sono state avanzate di riduzione d'orario a parità di salario. In proposito, mi permetto soltanto di sottolineare che ci troveremmo di fronte ad una fattispecie di aumento retributivo per legge; sarebbe la legge infatti a stabilire che, a fronte di una riduzione di orario, si mantiene la stessa retribuzione. Questo vorrebbe dire introdurre nel nostro ordinamento una novità che pone qualche perplessità di ordine «sistematico», oltre che di sostanza.

L'ipotesi inversa, cioè ridurre l'orario diminuendo nel contempo anche le retribuzioni, è una falsa soluzione del problema, perchè l'incremento di costo e il decremento della capacità produttiva non sono soltanto legati alla retribuzione, variabile o meno, ma a fattori organizzativi connessi alle variazioni del regime di orario che non sono quantificabili con l'analisi delle buste paga o quant'altro.

Detto questo, è evidente che sono abbastanza critiche le nostre osservazioni sugli impianti normativi, che abbiamo esaminato con attenzione. Le motivazioni di queste perplessità e di questo disaccordo, al di là poi dell'analisi precisa degli articolati, nascono dalle considerazioni di ordine generale che mi sono permesso di sottoporre alla vostra attenzione. Confido che queste nostre riflessioni siano per le meno tenute in considerazione – non dico condivise perchè questo sarebbe chiedere troppo – e almeno oggetto di attenta valutazione, sapendo che non sono riflessioni estemporanee, ma osservazioni che nascono dall'esperienza del quotidiano e del vissuto; per cui ritengo che abbiano qualche rilevanza e qualche fondamento.

JACOBER. Sono Mario Jacober e rappresento la Confederazione delle piccole e medie imprese (Confapi).

Parte di quanto è stato detto da chi mi ha preceduto è condivisibile: rappresentiamo tutti una realtà omogenea. Anche noi abbiamo prodotto una nota scritta che lasceremo alla Commissione, unitamente a due contratti-tipo che chiariscono come, a nostro avviso, potrebbe essere regolata la riduzione dell'orario di lavoro.

In particolare, rappresentando una realtà di piccole e medie imprese, al contrario dell'intervento svolto poc'anzi, vorrei anche far presente che normalmente tra la realtà della grande impresa e quella della piccola e media impresa ci sono ulteriori diversità insite proprio nella struttura stessa dell'azienda.

Le piccole e medie imprese, che vogliono essere competitive e affrontare i mercati più all'avanguardia, debbono essere evidentemente molto organizzate, avere innovazioni sempre più spinte e di conse-

guenza collaboratori sempre più specializzati. Nella realtà della piccola impresa ciò significa che un operaio altamente specializzato è legato al proprio specifico lavoro. Quindi, non è pensabile che, così come è organizzata, una piccola impresa, dopo aver assunto un lavoratore, possa suddividere la sua opera in tante frazioni e in tanti pezzi in modo da sopperire all'eventuale riduzione dell'orario di lavoro. Questo significa che una secca riduzione dell'orario di lavoro corrisponde per queste tipologie di imprese ad una altrettanto secca riduzione di fatturato, quindi ad una riduzione di ricchezza anche per il paese e alla difficoltà di rapportarsi in termini competitivi con altri paesi all'avanguardia.

È inutile nasconderci che, per far sì che il mondo dell'impresa sia quanto mai competitivo, bisognerà sempre più puntare sulla specializzazione e sull'innovazione. Così come è oggi organizzato, nel bene e nel male, il sistema produttivo italiano deve ancora competere con i paesi emergenti dell'Estremo Oriente, i quali hanno - purtroppo dal nostro punto di vista - un costo di mano d'opera decisamente inferiore, che ostacola la nostra competitività. Quindi, anche in questo caso l'elemento della riduzione dell'orario di lavoro diventerebbe una iattura proprio ai fini della competitività.

Inoltre, ipotizzare l'uniformità di orario a 40 ore, quando ad esempio i contratti ancora oggi parlano di 48 ore, diventa penalizzante, anche se mi sembra che nei progetti di legge presentati in Parlamento si voglia anche limitare lo straordinario. Ciò diventerebbe un elemento penalizzante non solo in ordine a minori possibilità di straordinario, ma anche a maggiori costi, laddove la piccola e media impresa non potesse più ricorrere a questo strumento di grande flessibilità. Anche se non bisogna abusarne perchè - lo ripeto - rappresenta un elemento di grandissima flessibilità.

Il punto centrale dell'ipotesi di riduzione dell'orario di lavoro è creare occupazione. Riteniamo che, come è già stato detto, contrariamente a quello che si pensa, più che ridurre l'orario di lavoro per creare le condizioni di maggiore occupazione, per assurdo bisognerebbe lavorare tutti di più per essere, come sistema-paese, più competitivi e per meglio affrontare i mercati in termini concorrenziali.

A nostro avviso, più che sulla riduzione dell'orario di lavoro sarebbe opportuno (del resto il Governo lo sta facendo, anche se in termini concreti non mi pare di notare grandi risultati) creare maggiori strumenti di flessibilità del mercato del lavoro. Se ciò avverrà, a mio avviso si creeranno le condizioni affinchè le piccole e medie imprese non restino frenate nel momento in cui vi fosse un'opportunità di lavoro e procedessero a nuove assunzioni, ben sapendo di avere questa opportunità da utilizzare, piuttosto che - come spesso avviene - rinunciare a nuove commesse, proprio per timore di non avere poi la possibilità di «alleggerirsi», laddove purtroppo la situazione si invertisse.

Come lei, signor Presidente, avrà compreso, sono piuttosto contrario alla riduzione dell'orario di lavoro, ma ritengo che in ogni caso, quando anche si volesse ipotizzare un ragionamento di questo tipo, ciò sarebbe possibile solo laddove vi fosse nel paese uno stato di estrema ricchezza con margini di tolleranza per assorbire un inevitabile aumento di costo e, quindi, di inefficienza del sistema.

PELAGGI. Innanzitutto, vorrei ringraziare questa Commissione per aver accolto la nostra istanza volta a partecipare all'odierna audizione in materia di riduzione dell'orario di lavoro. Anche noi come Assicredito abbiamo predisposto un documento scritto, che lasceremo a questa Commissione.

Già da qualche tempo si parla di produttività, di efficienza e di flessibilità nella prestazione, e tale esigenza non riguarda solo i mercati ma anche tutti cittadini. Qui rappresento la situazione del settore dei servizi, che si diversifica nettamente da quello industriale. Certo è giunto il momento di modificare la nostra legislazione in materia ed è corretta la previsione contenuta nella direttiva comunitaria n. 93/104/CE.

La nostra legislazione risale al 1923, ma non per questo non è attuale e moderna; e mi spiego meglio. Il regio decreto-legge n. 962 del 15 marzo 1923, pur fissando determinati principi inderogabili inerenti alla disciplina degli orari di lavoro, rinviava molti aspetti importanti della materia alla contrattazione collettiva e al consenso delle parti. In fin dei conti aveva modellato i tempi di lavoro alle esigenze sia del ciclo produttivo che dei cittadini salvaguardando l'indennità psicofisica dei lavoratori.

Oggi viviamo in un mercato finanziario che opera a livello globale con movimenti di capitale e di risorse che, grazie agli strumenti informatici, si realizzano ventiquattro ore su ventiquattro. Gli orari di lavoro degli apparati statali e degli uffici in generale spesso subiscono variazioni e quindi anche i contratti di lavoro sono costretti ad adeguarsi alle nuove esigenze.

A questo proposito voglio richiamare l'attenzione sul settore del credito. Dal 1973 al 1990 è nata l'esigenza di aumentare l'orario di sportello delle banche da venticinque ore a trentacinque ore e mezzo settimanali. Nel contratto di lavoro del 1990, sulla base di un'esigenza di mercato, è stato stabilito un giorno in cui l'attività fosse aperta al pubblico per nove ore e mezzo. Ciò è stato possibile perchè nel contratto di lavoro erano stati previsti turni idonei a non pregiudicare l'organizzazione del lavoro. Nell'ultimo rinnovo del contratto del dicembre del 1994 si è previsto di mantenere aperti anche il sabato gli sportelli situati presso strutture aperte al pubblico (ipermercati, centri commerciali, grandi magazzini), nonchè nelle località di vacanza. Pertanto, l'istanza accolta nel 1961 di concentrare in cinque giorni l'attività lavorativa è venuta meno nuovamente per rispondere ad un'esigenza di efficienza del mercato.

Vorrei sottolineare che in questo senso il Governo e le parti sociali hanno previsto nel protocollo del 23 luglio 1993 una modernizzazione della normativa vigente in materia di regimi di orario valorizzando pienamente le acquisizioni contrattuali.

L'intervento del legislatore non deve minare alla base la disciplina adottata in materia di orario di lavoro; infatti, in quella previsione vi era un ulteriore monito ad uno sviluppo dell'occupazione, ma anche ad un incremento della competitività delle imprese. È evidente che norme che non si muovono in sintonia con la direttiva comunitaria non possono certamente raggiungere tali obiettivi.

Il fine della direttiva è di dettare delle prescrizioni minime che vengano recepite da ogni Stato membro al fine di ottenere una disciplina

omogenea a livello comunitario. Si cerca anche di evitare quei fenomeni di *dumping* sociale che si sono verificati al momento del recepimento della direttiva n. 125 del 1975 sui licenziamenti collettivi o con l'articolo 47 della legge comunitaria n. 428 del 1990 in tema di trasferimenti di azienda. Rispetto a quanto avviene in altre legislazioni straniere nel nostro paese si tende ad introdurre delle diversificazioni all'atto del recepimento delle direttive.

La direttiva della quale si discute stabilisce il principio basilare che la durata dell'orario di lavoro settimanale, incluso il lavoro straordinario, sia di media di quarantotto ore applicando il principio del lavoro multiperiodale per una durata di quattro mesi; di sei mesi se lo stabilisce il contratto collettivo; di dodici mesi se intervengono specifiche autorizzazioni amministrative.

Questo dovrebbe essere il principio ispiratore di tutti i legislatori dell'Unione europea e quindi anche di quello italiano.

È bene richiamare l'attenzione su uno dei momenti fondamentali dell'Europa. Mi riferisco al «libro bianco» di Delors su crescita, competitività e occupazione in cui si rileva l'esigenza di riformare radicalmente il mercato del lavoro introducendo una maggiore flessibilità dell'organizzazione e della distribuzione dell'orario di lavoro, una riduzione dei costi, la promozione di migliori qualifiche, nonchè politiche del lavoro attive.

Vorrei spostare adesso l'attenzione sulla parte del disegno di legge n. 1347 relativa ai congedi per motivi personali, familiari e di solidarietà sociale. A questo proposito probabilmente ci si ispira anche ad una proposta di direttiva comunitaria sui congedi parentali che non è stata ancora approvata.

Voglio richiamare l'attenzione sul fatto che la nostra legislazione in tema di lavoratrici madri è certamente migliore rispetto agli *standards* europei. Anzi, attraverso molteplici pronunce della Corte costituzionale, la normativa è stata estesa anche al padre lavoratore. In tema di congedi parentali i contratti collettivi prevedono attualmente delle aspettative, a volte retribuite, per i dipendenti. Con riferimento, invece, alle lavoratrici madri, nel momento in cui si pensasse di rivedere la materia, ciò andrebbe fatto alla luce della normativa vigente in Europa e della disciplina contenuta nella legge n. 1204 del 1971 e nella direttiva n. 125 del 1975 per evitare una sovrapposizione di interpretazioni della materia.

Riguardo agli orari di lavoro non voglio entrare nel merito del principio base. Ho letto con estrema attenzione il disegno di legge n. 1251 che in alcune parti tenta di recepire la direttiva. Il principio che stabilisce un orario medio di 48 ore, incluso il lavoro straordinario, pur non attenendo direttamente al settore del credito produrrà certamente degli effetti per altri settori produttivi. Nella stessa direttiva viene previsto, aspetto al quale non si accenna invece nei tre disegni di legge, il lavoro multiperiodale. Si tende a demonizzare il lavoro straordinario quando invece nella contrattualistica, almeno per quanto riguarda il settore del credito, è stabilito che in sede di contratto nazionale a ogni dipendente possono essere richieste cento ore di lavoro straordinario all'anno. Già nella normativa del 1923 si prevedeva tale possibilità nell'ambito di un accordo sindacale.

Altri temi da affrontare sono quelli relativi alle ferie e alla malattia. In proposito vi è stato un monito della Corte costituzionale al legislatore con la dichiarazione di illegittimità costituzionale dell'articolo 2109 del codice civile. Nell'individuare le causali inerenti alla sospensione dell'attività lavorativa, quali il ricovero ospedaliero di 5 giorni prescritto con un certificato, si aggiunge anche: «fatte salve le migliori previsioni stabilite nei contratti collettivi». Questa disposizione, laddove fosse applicata, creerebbe delle discriminazioni di trattamento tra dipendenti malati di settori differenti. La disciplina in materia deve essere uguale per tutti i lavoratori e non può esservi una differenza a seconda del settore in cui operano. In assenza di una legislazione adeguata in materia i contratti di lavoro hanno ovviato alla situazione, anche se è evidente che nel momento in cui venisse posta in essere tale legislazione occorrerebbe anche una parificazione per tutti i settori produttivi.

Rispetto alla raccomandazione contenuta nel libro bianco di Delors, che prevede tre settimane retribuite, il legislatore italiano ne prevede quattro. Questa prassi non trova riscontro nel dettato costituzionale, ma il lavoratore potrebbe avere interesse a monetizzare il periodo di ferie non goduto ed essere invece meno interessato ad anticipare il momento del pensionamento. Potrebbe essere molto utile una norma che prevedesse, su richiesta dell'interessato, che al di sopra delle quattro settimane di ferie, quindi un periodo aggiuntivo rispetto a quello stabilito dal contratto collettivo, tale periodo fosse monetizzato.

Un ultimo punto riguarda l'ambito di applicabilità della direttiva comunitaria; infatti, vi sono settori che, a fronte di quelle che sono le categorie legali, contemplano anche altre tipologie di inquadramento. Ad esempio, il settore del credito prevede nell'ambito del personale direttivo, oltre che la qualifica di dirigente, anche quella di funzionario. Pertanto, visto che la direttiva comunitaria esclude dall'ambito di applicabilità del regime sugli orari altre persone aventi poteri decisionali autonomi, per il settore del credito - ma non soltanto per esso - tale previsione deve riferirsi non soltanto ai dirigenti ma anche ai funzionari, i quali fanno parte del personale direttivo. Ora, poichè in alcuni dei disegni di legge presentati si fa riferimento soltanto ai dirigenti, questo potrebbe creare grossi problemi e quindi si dovrebbe parlare di orario di lavoro per dirigenti e funzionari.

PRESIDENTE. Ringrazio i nostri ospiti a cui vorrei rivolgere alcune domande da giurista; può darsi infatti che il giurista analizzi la situazione astrattamente, quindi mi rivolgo alla vostra esperienza per avere maggiori delucidazioni.

Innanzitutto, vorrei sapere se la produttività è necessariamente legata soltanto ai tempi di lavoro o se può dipendere anche da altri fattori. Si potrebbero cioè escogitare strumenti attraverso i quali, modificando e modulando il tempo in maniera diversa, sia possibile mantenere o addirittura aumentare la produttività?

In secondo luogo, poichè è stata espressa in tutti gli interventi una forte preoccupazione per il fatto che riducendo o rimodulando gli orari di lavoro si possa diminuire complessivamente la produttività e quindi la ricchezza, si potrebbe formulare l'ipotesi che un maggior

tempo libero concesso ai lavoratori potrebbe incrementare i consumi e quindi produrre, per altra via, ulteriore ricchezza?

Infine, un'ultima domanda riguarda il riferimento che spesso viene fatto alla contrattazione collettiva e all'opportunità che sia questo istituto a disciplinare materie di questo tipo. Ebbene, vorrei richiamare la vostra attenzione sulla circostanza che la contrattazione collettiva ha però dei limiti; lo stesso accordo del 23 luglio 1993, ad un certo punto, sollecita l'intervento del legislatore almeno sul piano dell'estensione *erga omnes* della validità dei contratti, visto che ancora manca una disciplina organica della materia. Come si dovrebbe risolvere dunque, secondo voi, il problema del rispetto, per quanto possibile, dell'autonomia collettiva, ma anche della necessità di tener conto che occorre una certa generalizzazione?

FADDA. La ringrazio, signor Presidente, per le sue domande. In ordine alla prima, debbo far presente di aver parlato, più che di produttività, di competitività; non vorrei fare dei distinguo semantici fini a se stessi, però l'influenza del regime di orario o – se vogliamo dirla in maniera un po' più scorrevole – della quantità di lavoro è determinata dal fatto che oggi possiamo dare per acquisito che i processi produttivi impiegati sono uguali dappertutto. In pratica, da qualunque parte si produca, oggi lo si fa con le stesse tecnologie, le stesse conoscenze e gli stessi processi produttivi; quello che fa la differenza e che quindi è in grado di dare maggior capacità competitiva a processi che sono sostanzialmente analoghi è il fattore uomo.

È per questo che ho voluto evidenziare l'importanza della competitività rispetto all'orario di lavoro; ripeto, ridurre l'utilizzo di un fattore produttivo, qual è quello della risorsa umana, è ciò che fa la differenza rispetto ad altri sistemi che hanno le stesse capacità tecnologiche e scientifiche. Di qui la rilevanza fondamentale che assume, in questa proiezione di competizione mondiale, il fattore lavoro e di conseguenza il fattore tempo. Non c'è dubbio, infatti – faccio un'ipotesi un po' «favolistica» – che se si decidesse in tutto il mondo che si lavora dieci ore alla settimana, il problema non sussisterebbe, nel senso che se vi fosse qualche ente supremo in grado di imporre a tutti di lavorare cinque piuttosto che cinquanta ore settimanali, a questo punto il numero primo che individua l'unità di tempo diventerebbe irrilevante in quanto vi sarebbe una parificazione delle capacità competitive e la questione sarebbe risolta alla radice. Per fortuna – o purtroppo, non so – questo ente superiore non si occupa di siffatti problemi e ce li ha delegati nella logica della sussidiarietà, dicendo cioè che è bene che se ne occupino altri. Pertanto, noi siamo condannati a occuparci di questo aspetto. Ripeto che la rilevanza competitiva del fattore lavoro e, di conseguenza, del fattore tempo nasce dal fatto che gli stessi impianti, condotti con un certo regime di orario o con uno diverso, possono avere una diversa capacità competitiva, quindi di creare ricchezza e occupazione.

Quanto poi al problema del tempo libero, si tratta in un certo senso di un corollario della prima riflessione. Non c'è dubbio infatti che più gente è «a spasso» e maggiori opportunità di consumo si creano; tuttavia, bisogna tener presente che i consumi non sono determinati dal tempo libero quanto piuttosto dal livello di reddito. Il barbone, ad esem-

pio, che ha un tempo libero pressochè illimitato, ha una capacità di alimentare i consumi pressochè prossima allo zero, in quanto gli manca la risorsa del reddito. Lui vive bene lo stesso perchè molto spesso il barbone è un personaggio nobile che fa una autonoma scelta di vita, però, sotto questo profilo, è il soggetto che concretizza in sè la maggior disponibilità di tempo libero, ma la minor capacità di consumo.

Uscendo fuori da questa metafora che costituisce certo una estremizzazione, bisogna anche dire che quello che rileva non è tanto di determinare un circuito che incrementi il livello dei consumi. Infatti, un livello di consumi non equilibrato rispetto alla capacità produttiva reale di un paese ha, come effetto, un aumento del tasso di inflazione, perchè il livello dei consumi è una derivata della capacità produttiva, non della capacità di spesa, quindi è un elemento da tenere sotto controllo.

Infine, per quanto riguarda la contrattazione collettiva, non c'è dubbio che noi siamo molto affezionati - il Presidente lo sa - a salvaguardare un rapporto equilibrato, visibile e chiaro tra norma e contratti perchè su questo si fonda un fattore di libertà, di democrazia, di flessibilità e quindi di intelligente applicazione delle norme. Quanto al riferimento fatto dal Presidente al contenuto del protocollo triangolare del luglio '93 circa l'estensione *erga omnes* dei contratti, mi permetto di rilevare che esso era focalizzato sul tentativo di evitare alcune distorsioni legate a fattori anomali della contrattazione. Infatti, si erano verificate in alcuni settori dei servizi alcune «pseudo-contrattazioni» in varie regioni del paese con un effetto fortemente spiazzante rispetto alla contrattazione più consolidata a livello nazionale. Parlo di un settore che non rappresento, solo per fare un riferimento storico. Quindi, vi era la necessità di un intervento di sostegno, e non di surroga, della contrattazione.

Per quanto riguarda invece il problema specifico, di cui oggi stiamo qui discutendo, cioè quello della riduzione dell'orario di lavoro, penso che viviamo in un sistema normativo che, ancorchè datato (è uno di quei casi della storia e del destino), mantiene una caratteristica di modernità, legata proprio alla delega forte ed esplicita alla contrattazione. Quest'ultima ha determinato almeno negli ultimi 20 anni un adattamento, anche in termini di riduzione dell'orario di lavoro; pensiamo ai cicli continui, alle esperienze più consolidate in alcuni settori, dove però è stata tenuta presente una ben delineata fattispecie di processo produttivo, una specifica tecnologica che supportava oltre che richiedere quel particolare regime di orario. Se avessimo immaginato una norma uguale per tutti, valevole per il settore dei servizi, per quello dell'alimentazione e per quello meccanico, avremmo fatto un *blob* clamoroso; invece, il fatto di averlo lasciato alla contrattazione collettiva ha determinato una scelta intelligente in funzione di una domanda specifica.

JACOBER. Avrei poco da aggiungere, perchè in effetti alle tre domande sono state date risposte piuttosto puntuali, che condivido appieno.

Vorrei ricordare che se l'orario di lavoro ha una sua struttura, che potrebbe essere compresa e comunque rapportata a quell'ipotetico ente che dall'alto stabilisce che esso è uguale per tutti, sullo stesso piano, nel contempo i progressi ai quali andiamo incontro creano tipologie di la-

voro diverse che già di per sè giustificano il dover affrontare il problema in modo diverso e quindi lasciare che, sotto un certo aspetto, tutto venga affidato alla contrattazione. Faccio l'esempio del telelavoro (che negli USA è già molto sviluppato, ma che in alcuni settori può rappresentare una tipologia nuova di lavoro anche per l'Italia) per il quale viene ipotizzato che ognuno gestisca il proprio orario.

Quindi, prevedere un'unica tipologia che valga per tutti, non soddisferebbe certe esigenze in un sistema di lavoro del tutto nuovo.

Vorrei fare un altro esempio che – se Dio vuole! – non si è ancora diffuso in Italia. Pare che in Giappone vi siano delle fabbriche in cui si lavora al buio. Anche il problema della manodopera va tutto sommato considerato, lasciando assolutamente alle parti di regolamentarlo a seconda delle varie tipologie di lavoro. Fissare legislativamente un unico modello potrebbe andare in controtendenza rispetto a tutte queste nuove tipologie di lavoro che stanno nascendo.

PELAGGI. Ci sono state rivolte due domande: la prima concernente la produttività e l'orario di lavoro; la seconda, il rapporto tra autonomie sindacali e legislazione. A mio avviso, ad entrambe si può rispondere unitamente.

Parlo in qualità di rappresentante di un settore dove tutto, o quasi, viene investito per la gestione delle risorse umane e dove, a parte l'innovazione tecnologica, tutto è gestito dalle risorse umane.

Non vedo tanto il collegamento tra tempi di lavoro e produzione, perchè tutto è raccordato anche alla qualità della prestazione. Vorrei ricordare che la normativa del 1923 aveva stabilito 48 ore di lavoro, più 12 ore di lavoro straordinario; quindi 60 ore in tutto. Dal 1923 ad oggi la durata dell'orario di lavoro è stata affrontata nei contratti collettivi e forse oggi non c'è nessuno in Italia che lavora 48 ore, più 12 ore di lavoro straordinario, quindi in totale 60 ore settimanali.

Il problema è stabilire quale sia il principio inderogabile nella legge e, ovviamente, saranno poi le parti contrattuali ad adattare l'orario alle esigenze produttive dell'impresa e alle esigenze dei lavoratori.

Detto questo, la direttiva comunitaria stabilisce 48 ore di media, incluso il lavoro straordinario; si potrebbe pensare a 40 più 8, a 39 più 9 o a 42 più 6, nell'ambito di un periodo multiperiodale. Questa è una regola aperta la quale, una volta cristallizzata dal legislatore in una norma positiva, potrebbe dare spazio alle parti sociali di adattarla alle varie esigenze, senza riaprire una nuova discussione in sede di rinnovi contrattuali, o in un momento antecedente, in tutti i settori produttivi.

Quello che ho cercato di dimostrare nel documento scritto è che tale norma concede la possibilità di adattarsi a tutti i settori produttivi a seconda delle esigenze e dell'orario di lavoro; il problema è però quello di stabilire dei coefficienti massimi. Ecco perchè la direttiva non ha stabilito 60 o 48 ore di media in un periodo multiperiodale di 4-6-12 mesi.

DE LUCA. Vorrei ricavare qualche conclusione utile da questi interventi, rivolgendo ai nostri interlocutori una domanda molto precisa.

Dai discorsi pronunciati sembrerebbe che il legislatore, salvo quello del 1923, farebbe bene a starsene da parte e a non intervenire in materia di orario di lavoro. Mi domando come si possa fare un'affermazione di questo

genere, quando si rende tanto ossequio alla direttiva e si riconosce valore alla contrattazione. La direttiva stabilisce una limitazione oraria, sia pure media e per più periodi, rilevando l'esigenza che il legislatore intervenga e stabilisca un massimo insuperabile. D'altra parte, questa preoccupazione di individuare dei massimi di orario non dovrebbe impressionare più di tanto, se è vero che attualmente la contrattazione in questo paese non supera i massimi che vengono indicati nei disegni di legge presentati in materia.

V'è di più. La scansione multiperiodale è prevista dal disegno di legge n. 1251; per cui non è vero che la direttiva sia stata dimenticata. Per esempio, le quattro settimane di ferie sono state recepite, pari pari, dalla direttiva.

Quindi, dobbiamo chiarirci bene le idee, immaginando quale è il ruolo delle tre fonti - comunitaria, statale e contrattuale - e poi andare avanti ragionando in maniera diversa, nella consapevolezza che anche questa direttiva comunitaria, come tutte quelle in materia sociale, fa salvi i trattamenti di maggior favore previsti dagli ordinamenti nazionali. Quindi, anche in presenza di un miglior trattamento, si rimarrebbe in linea con le regole stabilite dalla direttiva.

Tuttavia, a mio avviso, questo trattamento più favorevole non c'è, perchè almeno uno dei disegni di legge presentati in Parlamento rispetta rigorosamente le indicazioni della direttiva. Di conseguenza, su questo vi dovrebbe essere un chiarimento: si è finora discusso senza fare questo confronto, o si ritiene davvero che, ad esempio, il disegno di legge n. 1251 sia in contrasto con la direttiva comunitaria?

FADDA. Non ho assolutamente inteso immaginare un'estraneità del legislatore rispetto a questa materia. Intendevo soltanto dire che il legislatore non può ignorare il processo di recepimento della direttiva, anche se fosse particolarmente distratto o non interessato alla materia: è un obbligo che prescinde da valutazioni di merito. Ho cercato di sottolineare l'importanza che riveste il processo di recepimento della direttiva, che non si limiti soltanto ad un mero accoglimento di alcuni aspetti della direttiva stessa in modo da essere aderenti al dettato comunitario. In una materia così delicata e interconnessa, una logica che si limitasse a recepire nell'ordinamento interno solo alcuni aspetti della direttiva inevitabilmente provocherebbe distorsioni.

È vero che nei disegni di legge presentati, in particolare quello proposto dal senatore De Luca, alcuni spunti della direttiva sono presenti; a nostro giudizio, però, va rilevato che gli aspetti più importanti della direttiva non sono stati recepiti.

Non si comprende perchè, a differenza di altri paesi comunitari che attuano un processo di recepimento tendente ad un'armonizzazione con la legislazione interna, in Italia, pur mantenendo salve le condizioni già definite dal legislatore secondo quanto specificato nei trattati, vengono create altre situazioni al momento di recepire una certa normativa. Un conto è far salve situazioni pregresse di maggior favore, un altro è introdurle *ex novo* al momento del recepimento.

In effetti, il processo di recepimento delle direttive è sostanzialmente dettato dall'esigenza di pervenire ad un'omologazione e ad una convergenza dei diversi sistemi. Questa era la funzione sociale dei trattati ai quali il nostro paese, più o meno consapevolmente, ha aderito.

Nel momento in cui si realizza un processo di convergenza contestualmente ad uno di divergenza non si può che rimanere disorientati. Anche se in proposito un confronto potrebbe essere estremamente utile, volevo evidenziare che recepire solo alcuni punti della direttiva non significa realizzare un processo di recepimento corretto. Tale processo risulta corretto nel momento in cui il paese in cui la direttiva va ad inserirsi è in grado di omogeneizzarne i contenuti con la legislazione interna. Se ciò non avviene si tradisce lo spirito della direttiva comunitaria.

MANFROI. Signor Presidente, sono d'accordo con il dottor Fadda sulla necessità di uniformarsi alla normativa europea, anche perchè altrimenti sarebbe il mercato stesso a costringerci in questo senso.

Non possiamo neanche dimenticare che a sua volta l'Europa deve fare i conti con un mercato mondiale nel quale esistono alcune regole sulla competitività alle quali tutti devono uniformarsi. Si arriva quindi alla conclusione, delineata poco fa, che per aumentare l'occupazione non si deve lavorare di meno, ma di più. Una logica di questo genere porterebbe anche ad un'altra conclusione: per aumentare l'occupazione si deve anche guadagnare di meno. In sostanza, si avvierebbe un processo che in tempi più o meno lunghi porterebbe i paesi industrializzati ad uniformarsi ai paesi del Terzo mondo.

Se poi il mercato del lavoro dei paesi industrializzati non si dovesse adeguare a queste condizioni saranno le stesse imprese a spostarsi nei paesi del Terzo mondo.

Ritenevo che la soluzione a un problema così grave potesse risiedere nella ricerca della qualità del prodotto, nell'innovazione tecnologica e quindi nella ricerca. Attualmente, invece, la tecnologia utilizzata a livello mondiale è simile e, quindi, la differenza è costituita dal fattore umano.

Non vi è modo di impedire questo trasferimento di aziende nel Terzo mondo senza per questo imboccare la strada del protezionismo? Si possono percorrere altre strade?

FADDA. In passato qualcuno ha già tentato questa manovra senza successo. Creare delle barriere per impedire trasferimenti di risorse, di conoscenze o di capacità imprenditoriali non rappresenta una soluzione. Sarebbe più utile creare condizioni ed ambienti adatti in cui le imprese possano svilupparsi. Non è detto che ciò si verifichi nei paesi del Terzo mondo. Le imprese soprattutto di qualità si sviluppano particolarmente dove esistono impianti progrediti. In precedenza, quando ho sostenuto che le tecnologie utilizzate sono simili, mi riferivo ai paesi industrializzati che godono delle stesse conoscenze tecnologiche. Lo stesso discorso non vale per l'Indonesia, la cui tecnologia non è paragonabile a quella utilizzata in Baviera, in Lombardia o nelle zone più sviluppate della Spagna.

Anche se i costi maggiori sono rapportabili alla qualità e ai fattori umani, la differenza è data dall'educazione e dalla capacità delle persone.

Parlare di fenomeni di sbarramento non rappresenta una soluzione. Oggigiorno è importante, invece, creare un ambiente idoneo che assicuri una produzione di qualità di beni e servizi possibile solo in un ambiente

sviluppato. Vi sono, ad esempio, grandi resistenze al trasferimento di impianti nel Mezzogiorno d'Italia. In queste zone mancano le condizioni ambientali di sviluppo necessarie perchè le aziende abbiano convenienza a trasferirvisi.

Per quanto riguarda il regime degli orari credo sia importante migliorare la qualità e non la quantità di lavoro. Una volta definito il quadro normativo con il recepimento della direttiva, gli unici soggetti capaci di definire in termini reali quali siano le migliori condizioni di lavoro sono i soggetti maggiormente interessati al fenomeno: i lavoratori e le imprese.

SPISANI. Attualmente sono in esame tre disegni di legge, uno dei quali appoggiato dal sindacato sia per contenuti che per completezza; un altro lo presenteremo noi prossimamente. Non so quale potrebbe essere l'*iter* procedurale per unificare i disegni di legge, ma la domanda che vorrei porvi è la seguente: credete che le norme contenute nel disegno di legge n. 1251 possano alterare quell'equilibrio a cui faceva riferimento poc'anzi il dottor Fadda, vale a dire possano determinare nel nostro paese minori condizioni di competitività rispetto agli altri paesi europei? Se così fosse, cosa suggerite, in concreto, per arrivare a una soluzione di compromesso?

FADDA. Senatore Spisani, le proposte contenute nei tre disegni di legge hanno tutte un elemento comune, che è quello di peggiorare - seppur a livelli diversi - la competitività della nostra produzione.

A mio avviso, quindi, più che di un compromesso parlerei di una soluzione intelligente, coerente con le premesse. In sostanza, penso che il legislatore italiano debba compiere un'opera di recepimento «secco» della direttiva, certo non di tipo impiegatizio, nè di banale trascrizione acritica, ma adattandola alla realtà esistente, sia legislativa che contrattuale.

Non so se questa sia un'operazione complessa o semplice, però, credo sia fattibile e utile e metterebbe, una volta tanto, l'Italia nella condizione di dare un contributo alla convergenza e non alla divergenza del processo unitario europeo. Pertanto, mi ancorerei molto fortemente alla direttiva.

Capisco che questa mia risposta non è particolarmente originale, perchè è quella che dà il legislatore francese, quello britannico o tedesco; però, in questo caso, forse occorre sacrificare la fantasia alla funzionalità.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti gli intervenuti, anche per i contributi scritti che ci hanno consegnato, di cui la Commissione prenderà certamente visione, e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,35.

SERVIZIO DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI

Il Referendario parlamentare reggente l'Ufficio centrale e dei resoconti stenografici

DOTT.SSA GLORIA ABAGNALE