



Camera dei deputati

XI Commissione (Lavoro pubblico e privato)

Proposte di legge nn. 142, 1505, 1000, in materia di riduzione dell'orario normale di lavoro.

Audizione Parlamentare

8 Maggio 2024

Audizione Proposte di legge nn. 142, 1505, 1000, in materia di riduzione dell'orario normale di lavoro.

I Progetti di Legge nn. 142, 1505 e 1000, oggetto dell'odierna audizione, intervengono sulla disciplina relativa all'organizzazione dell'orario di lavoro, al fine di favorire la riduzione dell'orario normale di lavoro ma a parità di retribuzione.

Prima di procedere all'esame nel merito delle proposte di legge, appare opportuno effettuare una premessa fondamentale.

Confindustria ritiene necessario evidenziare che la vigente disciplina di legge (e, cioè, il D. Lgs. n. 66 del 2003, attuativo delle Direttive 93/104/CE e 2000/34/CE), è volta a *“regolamentare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, e nel pieno rispetto del ruolo della autonomia negoziale collettiva, i profili di disciplina del rapporto di lavoro connessi alla organizzazione dell'orario di lavoro”*.

Alla luce dell'attuale assetto normativo, dunque, **l'autonomia negoziale collettiva è libera di regolare l'organizzazione e l'orario di lavoro, in modo diverso rispetto a quanto stabilito dalla legge, sempre nei limiti posti dalle direttive europee.**

Ciò spiega perché già varie imprese in Italia – per lo più di grandi dimensioni ed appartenenti al settore dei servizi – hanno da tempo iniziato a sperimentare, prevalentemente attraverso la contrattazione collettiva aziendale, diverse soluzioni che consentono di discostarsi dalle previsioni di legge con riferimento all'orario normale di lavoro.

Il nostro ordinamento dunque, consente, almeno dal 2003, di modulare l'organizzazione del lavoro nel modo che appare più “conveniente” rispetto alle specifiche esigenze dell'impresa e dei suoi addetti, sempre entro i limiti individuati dalla legge, che in questa materia svolge un ruolo di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori, ma lasciando ampi margini all'esercizio dell'autonomia negoziale¹.

Pertanto, l'impostazione attualmente in vigore nell'ordinamento costituisce un adeguato bilanciamento tra la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e la libertà di iniziativa economica, preservando in ogni caso l'autonomia negoziale collettiva, nonché il potere organizzativo imprenditoriale, fisiologicamente connesso all'esercizio dell'attività di impresa.

¹ Cfr. in tal senso il considerando n. 2 della Direttiva 2000/34/CE.

Alla luce della definizione di imprenditore di cui all'art. 2082 c.c., d'altronde, costituisce attività d'impresa quell'attività svolta con una precisa organizzazione, da parte dell'imprenditore, di tutti i fattori della produzione tra cui, in particolare, il capitale e il lavoro.

Tale organizzazione è tradizionalmente declinata, nel nostro ordinamento, attraverso relazioni sindacali responsabili che, tramite la contrattazione collettiva, specialmente al secondo livello, possono realizzare efficacemente quella partecipazione "organizzativa" della forza lavoro, che si esplica nel coinvolgimento attivo dei lavoratori, nei processi e nelle attività dell'impresa.

Tant'è che, significativamente, il D. Lgs. 66/2003 è antesignano nell'accogliere una definizione ampia di contrattazione collettiva, che ricomprende anche quella di secondo livello, proprio nell'ottica appena esposta.

Date queste necessarie premesse, Confindustria non può che esprimere il suo dissenso rispetto all'impostazione di fondo della **Proposta di legge n. 142**, posto che il fulcro della disciplina ivi proposta, di fatto, si fonda su un rigido demando alla disciplina di legge, riservando un ruolo meramente ancillare all'autonomia privata collettiva.

Tanto prevale, a nostro avviso, nella **Proposta di legge n. 142**, il ruolo riservato alla disciplina di legge che rischia di porsi anche in contrasto con i precetti costituzionali che garantiscono la libertà di impresa, senza contare il palese iato di questa impostazione con la disciplina europea dell'orario che comporterebbe un *gap*, in termini organizzativi e, quindi, di produttività, per le imprese italiane difficilmente colmabile rispetto alle altre imprese europee.

Del resto nella presentazione della proposta di legge si dice testualmente che *"la riduzione dell'orario è una battaglia di parte da conquistare organizzando una parte contro l'altra"*.

Ebbene non c'è nulla di più lontano dal pensiero di Confindustria che la visione apertamente conflittuale dei rapporti sindacali.

Le **Proposte di Legge nn. 1505 e 1000** tendono invece a preservare, in linea di massima, un effettivo ruolo all'autonomia negoziale collettiva, ma si fondano entrambi, seppur in misura differenziata, sull'idea di fondo che occorra riconoscere degli incentivi alle imprese che stipulano contratti che prevedano la riduzione dell'orario normale di lavoro.

Senonché, proprio nella logica di salvaguardare, nel modo più completo, l'autonomia negoziale delle parti e, nel contempo, il diritto del datore di lavoro ad organizzare nel modo ritenuto più opportuno l'impresa, non riteniamo convincente, per più motivi, la proposta di prevedere agevolazioni di varia natura a favore delle imprese che vogliano introdurre modificazioni nelle loro scelte organizzative.

E così, anzitutto, riteniamo che le scelte che attengono all'organizzazione dell'impresa e, quindi, anche la scelta relativa alla gestione dell'orario di lavoro, debbano essere adottate dagli imprenditori, così come sta già avvenendo in varie realtà, perché ritenute necessarie od opportune nell'ottica del raggiungimento degli obiettivi di produttività e redditività e non perché, in qualche modo, indotte da motivi di contingente "convenienza".

Peraltro, posto che l'incremento della produttività è un obiettivo imprescindibile per la nostra economia, riteniamo che le risorse pubbliche incentivanti, tenendo anche conto dei noti vincoli di bilancio, dovrebbero essere più opportunamente mirate a valorizzare gli incrementi di produttività che possono derivare dagli investimenti in tecnologie avanzate e nella formazione mirata dei lavoratori.

A nostro avviso, infatti, in termini di incremento della produttività, sono gli investimenti in formazione e tecnologie che hanno maggiore probabilità di ottenere esiti positivi piuttosto che un generico intervento in termini di riduzione dell'orario di lavoro a parità di salario.

Un autorevole studio, pubblicato nella collana *Questioni di Economia e Finanza* della Banca d'Italia², analizza le cause delle basse *performance* dell'economia italiana rispetto a quelle registrate dai principali paesi europei, scomponendo la crescita economica registrata dal 2000 al 2022 nel contributo delle sue componenti principali.

Risulta, così, che le deboli prestazioni dell'Italia sono da ricondurre principalmente alla stagnazione della produttività del lavoro e alla modesta dinamica demografica. Ma, soprattutto, ai fini dell'esame delle proposte di legge sulla riduzione dell'orario di lavoro, dallo studio emerge che, nel complesso, è la produttività del lavoro ad aver avuto il ruolo maggiore nel determinare il divario dell'Italia nella crescita economica, anche se le ore lavorate per lavoratore sono diminuite in Italia più che altrove.

Dunque, almeno da questo studio, la relazione "meno orario, maggiore produttività del lavoro" risulta, se non del tutto smentita, di certo fortemente opinabile.

Allo stesso modo è quantomeno contornato da una notevole incertezza l'assioma che vorrebbe far derivare dalla riduzione dell'orario un inevitabile aumento dell'occupazione, come sembra darsi per presupposto da una serie di disposizioni contenute nelle proposte di legge in esame.

² R. Greco, 2023, *A structural analysis of productivity in Italy: a cross-industry, cross-country perspective*, *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)* No. 825.

Peraltro, anche le modalità di calcolo delle ore medie lavorate in Italia meriterebbe una più attenta valutazione.

Infatti, al dato sul monte ore lavorate in media da ciascun occupato in un anno (che per l'Italia si aggira attorno alle 1.700), derivato dalla contabilità nazionale, andrebbe affiancato il dato sulle ore lavorate settimanalmente nell'ambito dei rapporti di lavoro dipendente, ricavato invece dalla rilevazione sulle forze lavoro, e per questo – forse – più adeguato e specifico rispetto al tema in discussione.

In questo senso, il dato italiano risulta del tutto in linea con la media dell'Unione europea e, tra i principali paesi europei, più alto solo di quello francese.

Nel 2023, in Italia ciascun dipendente *full-time* ha lavorato in media, compresi gli straordinari e al netto di pause e trasferimenti casa-lavoro, 37,6 ore alla settimana (38,4 ore in Germania, 38,1 nella media dell'UE). Anche focalizzandosi solo sul settore manifatturiero valgono considerazioni simili: in termini di ore lavorate in media per dipendente a settimana, il dato italiano è del tutto in linea con la media europea, tra le 38 e le 39 ore settimanali.

Se dunque l'Italia non si caratterizza come un Paese che, almeno nell'ambito dell'Unione, fa osservare orari di lavoro particolarmente elevati, ecco che la questione centrale dell'incremento produttività, assolutamente prioritaria, non può essere ragionevolmente affrontata prendendo le mosse dalla proposta di una generale (e obbligatoria) riduzione dell'orario a parità di salario.

A nostro avviso sono invece gli investimenti ad essere essenziali per migliorare la produttività del lavoro.

In particolare, bisognerebbe puntare sugli investimenti nelle tecnologie avanzate e nei c.d. "beni immateriali", come le competenze, strettamente legati alle capacità di innovazione e alla digitalizzazione.

Seppur cresciuta negli ultimi anni, infatti, l'importanza di questo tipo di investimento è in Italia ancora inferiore a quanto osservato in Germania e soprattutto in Francia ed è su queste tematiche che, semmai, dovrebbe concentrarsi una efficace politica di incentivazione a favore delle imprese.

Ed è per queste ragioni che avanziamo riserve sul ruolo che, secondo la **Proposta di Legge n. 1505**, dovrebbe svolgere il Fondo Nuove Competenze, che non vedrebbe impegnati i fondi da esso gestiti nella sua "missione" istituzionale (che è quella di finanziare iniziative di formazione correlate alla rimodulazione degli orari), ma dovrebbe limitarsi soltanto a finanziare riduzioni di orario a parità di salario, senza alcun nesso con una, pur minima, attività formativa.

Peraltro, come già accennato, va confermato che la riduzione dell'orario costituisce un'opzione organizzativa che le imprese sono già libere di adottare per il tramite della contrattazione collettiva che ben potrà trovare gli opportuni bilanciamenti.

Tant'è che, come ricordato, le imprese che hanno voluto introdurre sperimentazioni di lavoro ridotto a parità di salario già lo hanno fatto, a prescindere dalla presenza di specifici incentivi.

Peraltro, il fatto che tale sperimentazione sia stata avviata per lo più da imprese di grandi dimensioni, e per lo più operanti nel settore dei servizi, è indice del fatto che si tratta di scelte organizzative che non si adattano facilmente alla maggior parte del tessuto produttivo italiano, caratterizzato da una vastissima presenza di imprese piccole e medio piccole.

Prevedere, inoltre, il riconoscimento di uno "sgravio" contributivo a fronte della riduzione dell'orario lavorativo presenta rischi notevoli, ciò con particolare riferimento alla **Proposta n. 1505** che, al 2° comma dell'art. 1, delinea un'equazione di diretta proporzionalità tra riduzione dell'orario ed esonero contributivo.

È alto, infatti, il rischio che un simile meccanismo si presti a pratiche elusive che già caratterizzano, notoriamente, il lavoro *part-time*.

Ed infatti, una delle forme più comuni e diffuse di c.d. "lavoro grigio" in Italia, è proprio costituita dalla falsa dichiarazione dell'attuazione di un orario di lavoro "ridotto" rispetto a quello effettivamente svolto³, fenomeno che, secondo gli ultimi dati disponibili, riguarderebbe addirittura il 40% circa dei rapporti a tempo parziale.

Infine, per quanto riguarda la **Proposta di legge n. 1000**, non è condivisibile, in particolare, la previsione di cui all'art. 2, 3° comma, in base alla quale, in assenza di contrattazione collettiva, la possibilità di introdurre una modifica all'orario di lavoro sarebbe rimessa ad una proposta dei lavoratori da sottoporre a *referendum*, il cui esito sarebbe comunque subordinato alla scelta finale del datore di lavoro.

È appena il caso di sottolineare che nel caso in cui il datore di lavoro non sia disponibile alla modifica dell'organizzazione del lavoro, per ragioni organizzative e produttive, non è ragionevole dover comunque ammettere delle forme referendarie che ben potrebbero finire per ingenerare indebite aspettative tra i lavoratori e, di conseguenza, tensioni nei luoghi di lavoro.

³ Cfr. Piano Nazionale per la lotta al lavoro sommerso 2023-2025, Ministero del lavoro e delle politiche sociali.



In conclusione, dunque, Confindustria ritiene che debba essere preservato l'assetto normativo attualmente vigente che salvaguarda l'autonomia gestionale delle imprese, valorizzando il ruolo della contrattazione collettiva quale strumento idoneo ad individuare gli assetti organizzativi più adatti rispetto alle specificità della singola impresa e ad adottare, se del caso, appropriate scelte organizzative flessibili in modo condiviso.