Interventi
ADAPT
Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

In collaborazione con il Centro Studi Internazionali e Comparati Marco Biagi

Orario di lavoro: garanzie effettive e no a formalismi

di Michele Tiraboschi

Una visione burocratica e formalistica, che poco o nulla ha a che vedere con la tutela della salute e sicurezza dei lavoratori, ha per lungo tempo condizionato, nel nostro Paese, la regolazione giuridica degli orari e dei tempi di lavoro. Le stesse direttive europee, che dettano il quadro normativo di riferimento, sono state non di rado recepite introducendo vincoli non previsti dal Legislatore comunitario e, comunque, senza sfruttare adeguatamente gli spazi di flessibilità da esse contemplati. Le imprese italiane sono così state sistematicamente penalizzate, nel confronto internazionale e comparato, su quello che, a ben vedere, è uno dei profili centrali per la produttività del lavoro e l'efficienza organizzativa.

È per questa ragione che il Legislatore italiano è nuovamente intervenuto sulla materia con il piano di de-regolazione del Ministro Sacconi e, segnatamente, con il d.l. n. 112/2008 (convertito con legge n. 133/2008). La ricerca di nuovi spazi di flessibilità, che non configgano con le istanze di tutela dei diritti costituzionali del lavoratore, ha reso possibile un maggiore protagonismo della contrattazione collettiva che recupera oggi, a tutti i livelli, maggiori margini di operatività. Ciò in parallelo con le misure sperimentali di incremento della produttività del lavoro e, segnatamente, la detassazione del salario variabile connesso a quella innovazione organizzativa che trova nei regimi di orario e dei tempi di lavoro una delle principali leve operative.

Il regime sanzionatorio posto a presidio della nuova regolazione dell'orario di lavoro, della pause e dei risposi è stato indubbiamente uno dei profili di maggiore criticità. Accanto ai ritocchi sulla misura delle singole pene edittali, e nell'ottica di una maggiore certezza del diritto, il Legislatore ha cercato di risolvere alcuni nodi interpretativi emersi nel previgente assetto normativo. Numerose risposte a interpello, da ultima quella diffusa ieri in relazione a un quesito sollevato da Confindustria, hanno poi accompagnato l'evoluzione del quadro legale verso soluzioni più ragionevoli e maggiormente in linea con la normativa europea di riferimento nella ricerca di un punto di equilibrio tra istanze di tutela del lavoro ed esigenze di competitività delle imprese.

I chiarimenti hanno avuto del resto l'obiettivo di uniformare gli orientamenti degli organi ispettivi dello stesso Ministero del lavoro, le cui discordanze avevano non di rado portato a interpretazioni assai diversificate della medesima normativa tra i diversi organi ispettivi ovvero tra le differenti sedi competenti per territorio. Ciò non sol-

tanto sotto il profilo della ricorrenza dei presupposti per l'applicazione delle sanzioni ma anche sul conteggio delle sanzioni con risultati paradossali e non più tollerabili in una situazione di crescere difficoltà economica per le imprese.
Emblematico è il caso delle violazioni in tema di mancati riposi giornalieri e settimanali. Il Ministero è stato recentemente chiamato a pronunciarsi sulla possibilità di applicare il principio cosiddetto del "concorso formale" allorché, con una unica azione o omissione da parte datoriale, si commettano più violazioni della stessa disposizione. È il caso, ad esempio, di una richiesta rivolta dal datore di lavoro a più lavoratori di prolungare la prestazione lavorativa in un particolare giorno (per particolari esigenze aziendali contingenti o anche per il ritardo del personale del turno successivo) a cui consegua la violazione del riposo giornaliero. Ovvero, ancora, la predisposizione di un unico calendario di turni che comporti, in un certo periodo dell'anno la mancata fruizione del riposo giornaliero per un certo numero di lavoratori.
Il principio per cui si debbano applicare, in questi casi, tante sanzioni quanti sono i lavoratori interessati e i riposi giornalieri o settimanali non fruiti (su cui si veda la risposta a interpello del 20 marzo 2009) si accompagna (come affermato nella circolare n. 8/2005) con il principio del cumulo: chi, con una azione od omissione, viola diverse disposizioni che prevedano sanzioni amministrative o commette più violazioni della stessa disposizione soggiace – anziché alla sanzione prevista per ciascuna delle diverse disposizioni o per ciascuna delle diverse violazioni – alla sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo. Ravvisare, in casi come quelli sopra esemplificati, in una pluralità di mancate concessioni dei riposi una molteplicità di condotte e una molteplicità di «espressioni di volontà» del datore di lavoro pare, effettivamente, una ingiustificata forzatura con conseguenze aberranti specialmente in aziende di grandi dimensioni, in ragione dell'elevato numero di lavoratori coinvolti a seguito di un piano organizzativo aziendale adottato su normative suscettibili, da parte dello stesso organo di vigilanza, di svariate letture.
Il recente chiarimento ministeriale – secondo cui l'applicazione del criterio del cumulo giuridico deve essere effettuato non già in sede di contestazione dell'illecito da parte degli organi ispettivi, in quanto richiede delicate e ampie potestà discrezionali, bensì in sede di successiva rideterminazione dell'importo sanzionatorio che viene ingiunto dalla Direzione provinciale del lavoro – richiama, ancora una volta, l'importanza di ispezioni scrupolose e attente a individuare ogni elemento che possa essere utile ai fini della corretta applicazione della sanzione. Ivi compresi, nel caso in esame, gli elementi da cui si possa configurare l'unicità della condotta illecita a fronte della pluralità di violazioni.

Michele Tiraboschi
tiraboschi@unimore.it

[*] Anche in *Il Sole 24 Ore*, 20 ottobre 2009.