

Michela Lucchiari

L'impatto dell'attività dell'OIL sulla normativa italiana in materia di orario di lavoro tra passato, presente e futuro

Iniziando dal passato, e dunque da quale impatto ha avuto l'attività dell'OIL negli anni sulla legislazione italiana in materia di orario di lavoro, ritengo che si tratti di un impatto considerevole.

L'attività dell'OIL in materia di orario di lavoro è stata molto intensa soprattutto nei primi anni di vita dell'organizzazione (il che non stupisce, dal momento che è la stessa Costituzione dell'OIL a sottolineare l'urgenza di adottare provvedimenti riguardanti "il regolamento delle ore di lavoro, la fissazione della durata massima della giornata e della settimana di lavoro"). E questa intensa attività ha avuto chiaramente un riflesso sugli stati membri tra cui anche l'Italia, ove — fino all'impatto dell'allora Comunità europea negli anni '90 — la normativa sull'orario era costituita, oltre che dai generalissimi principi di cui all'art. 36 Cost. e dalle poche disposizioni in materia contenute nel Codice Civile — dalle leggi di ratifica delle Convenzioni OIL.

Da una disamina delle Convenzioni OIL ratificate dall'Italia, si nota che l'attività convenzionale dell'Organizzazione in un primo periodo (e fino a metà del Novecento) era volta ad assicurare ai lavoratori delle garanzie minime di tutela, che consistevano essenzialmente nella limitazione dell'orario di lavoro giornaliero e settimanale, nel prevedere il diritto al riposo (giornaliero, settimanale ed annuale) e nel divieto del lavoro notturno per donne e minori, soggetti percepiti come deboli dal comune sentire sociale. E in questo primo periodo di attività, al fine di garantire tali tutele minime, l'OIL sceglie lo strumento di regolamentazione più forte, quello della Convenzione, che — se ratificata — vincola gli Stati aderenti.

Dopo questo primo intenso periodo di attività normativa, accade che sul piano sovranazionale vi è l'intervento della Comunità europea con il conseguente sviluppo all'interno degli Stati Membri delle tutele dei lavoratori in vari settori tra cui, appunto, quello dell'orario di lavoro. Negli Stati europei, e dunque anche in Italia, si pone il problema di coordinare gli obblighi che derivano dalle Convenzioni OIL ratificate con i vincoli posti dal diritto comunitario, con la conseguenza che diverse Convenzioni vengono denunciate.

Vi sono alcuni principi introdotti per la prima volta dall'OIL che sono rimasti in vigore anche dopo l'adozione delle direttive comunitarie sull'orario di lavoro e che sono contenuti in Convenzioni ratificate dall'Italia e tutt'ora in forza.

Mi riferisco, in primo luogo, alle regole ed ai principi contenuti nelle Convenzioni OIL relative ai c.d. "tempi di non lavoro", ovverossia alla Convenzione n. 14/2021, che ha introdotto per la prima volta il diritto ad un periodo di riposo continuativo di 24 ore ogni sette giorni di attività, e alle Convenzioni OIL sul diritto alle ferie annuali retribuite (da ultimo alla Conv. n. 132/1970), che hanno sancito il principio di irrinunciabilità del minimum di ferie annuali retribuite e il divieto della relativa monetizzazione.

Mi riferisco, inoltre, alla Convenzione n. 175/1994 sul lavoro a tempo parziale, il cui contenuto anticipa quello dell'Accordo europeo del 1997. Tale Accordo, infatti, conferma la nozione di lavoratore part-time introdotta dalla Convenzione ("dipendente il cui tempo di lavoro normale è inferiore a quello dei lavoratori a tempo pieno in una situazione comparabile"), unitamente al principio di parità di trattamento dei lavoratori a tempo parziale rispetto ai lavoratori a tempo pieno comparabili e al c.d. principio di volontarietà su cui si basa il lavoro a tempo parziale (per ciò intendendosi che il passaggio da un lavoro a tempo pieno a uno a tempo parziale e viceversa può avvenire soltanto in base ad una scelta libera e volontaria di entrambe le parti). Peraltro, già tale Convenzione impone agli Stati aderenti di adottare misure volte a facilitare l'accesso al lavoro a tempo parziale che tengano conto di esigenze di specifici gruppi di lavoratori, quali disoccupati, lavoratori con responsabilità familiari, lavoratori anziani o disabili, lavoratori studenti o che, comunque, svolgano corsi di formazione.

Oggi, quindi, nelle normative italiane sui tempi di riposo e sul lavoro a tempo parziale è ancora visibile una continuità rispetto alle disposizioni delle Convenzioni dell'OIL.

E oltre a questi ambiti? Come si è sviluppata l'attività dell'OIL sull'orario di lavoro successivamente all'intervento della — allora — Comunità europea?

A tal proposito ho notato che in parallelo con lo sviluppo della legislazione europea in materia di organizzazione dell'orario di lavoro, l'attività convenzionale dell'OIL sul tema si è di fatto fermata (fatta salva la convenzione in materia di lavoro a tempo parziale). Ciò non significa, però, che non vi sia più stata alcuna attività.

L'OIL infatti ha dato avvio ad una intensa attività mediante atti c.d. di soft law, quali report e dichiarazioni.

Questa attività non riguarda più tanto l'esigenza di prevedere dei limiti all'orario di lavoro, quanto piuttosto due aree tematiche: da un lato, i modelli di gestione flessibile dell'orario di lavoro, incrementati dalle aziende anche in virtù del sempre maggiore utilizzo delle nuove tecnologie; dall'altro, il rapporto tra l'orario di lavoro e la qualificazione del rapporto di lavoro in termini di autonomia o subordinazione. Questa seconda tematica è stata analizzata sotto due diversi punti di vista.

Il primo punto di vista è quello fatto proprio da atti quali l'Agenda sul lavoro dignitoso (1999), la Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta (2008) e la Dichiarazione del centenario dell'OIL per il futuro del lavoro (2019); in tali atti vi è una tendenza a prevedere un nucleo di tutele/diritti fondamentali per tutti i lavoratori, a prescindere dal loro status, e tra tali tutele vi è un accenno anche ai limiti di durata dell'orario di lavoro. Il secondo punto di vista è quello fatto proprio dalla Raccomandazione n. 198/2006, che suggerisce agli Stati di introdurre una presunzione di subordinazione per combattere il falso lavoro autonomo e tra gli indicatori utili a tal fine menziona anche l'integrazione del lavoratore nell'organizzazione dell'imprenditore o il fatto che una certa attività sia svolta secondo un determinato orario di lavoro stabilito dall'imprenditore.

Pur trattandosi di atti non vincolanti, gli stessi contengono indicazioni e spunti importanti ed è possibile vedere — se non un impatto — quantomeno un'analogia con alcune normative italiane. Basti pensare al capo V bis d.lgs. n. 81 del 2015 che ha introdotto alcune tutele minime per i riders autonomi o, ancora, all'art. 2 del medesimo decreto in materia di lavoro etero-organizzato.

Volgendo lo sguardo verso il futuro, pertanto, proprio questi atti di soft law potrebbero essere utili per delineare gli ambiti verso cui potrebbero tendere le azioni dell'OIL e degli ordinamenti interni e per pensare a delle prospettive di riforma (ad esempio, con riguardo all'OIL, per l'adozione di una Convenzione in materia di lavoro dignitoso e per l'eventuale revisione delle Convenzioni riguardanti gli standard minimi di tutela in materia di orario di lavoro; sul piano nazionale, per l'aggiornamento delle normative interne con riferimento alla gestione flessibile dell'orario di lavoro e all'ambito di applicazione delle tutele minime sull'orario di lavoro, valutando una loro estensione anche al di fuori del lavoro subordinato).