



CONSULTAZIONE PUBBLICA SUL RIESAME DELLA DIRETTIVA SULL'ORARIO DI LAVORO

CONTESTO

L'organizzazione e la regolamentazione dell'orario di lavoro nel settore pubblico e privato hanno notevoli implicazioni sul piano sociale, economico e politico. A livello dell'UE la direttiva 2003/88/CE (la direttiva sull'orario di lavoro)¹ intende fornire regole minime comuni a tutti gli Stati membri per proteggere i lavoratori dai rischi per la salute e la sicurezza legati a orari di lavoro eccessivi o inappropriati e a tempi di riposo e recupero inadeguati. L'articolo 31, paragrafo 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea stabilisce analogamente che: "Ogni lavoratore ha diritto a una limitazione della durata massima del lavoro, a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite."

Nell'ultimo ventennio nel mondo del lavoro e nell'economia si sono prodotti cambiamenti fondamentali che hanno avuto un chiaro impatto su diversi aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro. Alla luce di questi sviluppi è necessario riflettere sul tipo di legislazione in materia di orario di lavoro di cui l'UE ha bisogno per affrontare le sfide attuali e future della prima parte del XXI secolo – sfide sociali, economiche, tecnologiche e demografiche.

La Commissione ha pertanto lanciato un ampio riesame della direttiva sull'orario di lavoro. L'obiettivo è analizzare quali modifiche dell'attuale quadro giuridico siano eventualmente necessarie per pervenire a regole sull'orario di lavoro rispondenti al meglio ai bisogni dei lavoratori, delle imprese, dei servizi pubblici e dei consumatori di tutta l'UE.

La portata e l'importanza della regolamentazione unionale dell'orario di lavoro

La direttiva è stata adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio in forza dell'articolo 137, paragrafo 2, del trattato CE (ora articolo 153 del TFUE) il quale stabilisce che la Comunità interviene per migliorare l'ambiente di lavoro proteggendo la sicurezza e la salute dei lavoratori.

¹Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro, GU L 299 del 18.11.2003, pag. 9.

La direttiva si applica a tutti i settori di attività, pubblici e privati, compresi quello sanitario e dei servizi d'emergenza.

La direttiva non si applica ai lavoratori autonomi. L'applicabilità della direttiva a coloro che fanno opera di volontariato può variare da uno Stato membro all'altro poiché ciò è in funzione del fatto che tali figure rientrino o meno nella qualifica di "lavoratori" conformemente alla definizione autonoma di tale concetto che è specifica alla normativa dell'UE² e alla luce del loro particolare regime lavorativo in forza della normativa e della prassi nazionale applicabili e delle circostanze di fatto.

L'attuale direttiva sull'orario di lavoro codifica due direttive precedenti, la più importante delle quali è stata adottata nel 1993 sulla base di una proposta formulata dalla Commissione^{3 4}.

La direttiva fissa requisiti minimi comuni per tutti gli Stati membri, tra i quali:

- periodi di riposo giornalieri e settimanali per i lavoratori (di norma riposo giornaliero di 11 ore consecutive e riposo settimanale ininterrotto di 24 – 35 ore);
- una pausa durante l'orario di lavoro (se l'orario di lavoro supera le sei ore);
- una limitazione dell'orario di lavoro settimanale per i lavoratori (48 ore alla settimana in media, compresi gli straordinari);
- il diritto dei lavoratori a ferie retribuite (almeno 4 settimane all'anno);
- una protezione particolare per i lavoratori notturni⁵:
 - *le ore di lavoro normali non devono essere più di 8 (in media) per periodo di 24 ore;*
 - *il lavoro non deve superare le 8 ore in nessun periodo di 24 ore se comporta rischi specifici o carichi fisici o mentali gravosi;*

² Cfr. causa della CGUE C-428/09, RACC. I-09961, *Union syndicale Solidaires Isère c/ Premier ministre e altri*.

³ Proposta di direttiva del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro – COM (90) 317, del 20 settembre 1990.

⁴ I medici in formazione erano stati esclusi dal campo di applicazione della direttiva del 1993, ma vi sono stati reinseriti in forza della direttiva modificativa 2000/34/CE. Gli Stati membri si sono trovati pertanto obbligati ad assicurare che le regole della direttiva si applicassero ai medici in formazione con effetto dal 1° agosto 2004. L'unica eccezione a tale termine era costituita dal limite di 48 ore imposto dalla direttiva per l'orario di lavoro medio settimanale: poiché in quella fase in molti Stati membri un orario di lavoro prolungato era un aspetto invalso della formazione dei medici, la direttiva del 2000 prevedeva regimi transitori prolungati per applicare gradualmente i limiti delle ore lavorate ai medici in formazione in un lasso che andava dall'agosto 2004 al 31 luglio 2009. Un'altra possibilità per consentire orari di lavoro un po' più lunghi (massimo di 52 ore settimanali) fino al 31 luglio 2011 è stata usata da tre Stati membri (UK, NL, HU). Dal 1° agosto 2011 il limite di 48 ore applicato all'orario lavorativo settimanale medio vale per i medici in formazione in tutti gli Stati membri.

⁵ La definizione di "lavoratore notturno" è legata al fatto di lavorare di norma nel "periodo notturno" quale definito dallo Stato membro: inoltre si applicano anche qui diverse deroghe. Cfr. SEC (2010) 1611, capitolo sul lavoro notturno.

- il diritto di tutti i lavoratori notturni ad un controllo medico gratuito prima di essere assegnati a questo tipo di lavoro, nonché il diritto anche successivamente a un controllo a intervalli regolari;
- il diritto ad essere trasferiti "appena possibile" a un lavoro diurno se risentono di problemi di salute legati al lavoro notturno;
- misure che impongono ai datori di lavoro che si avvalgono regolarmente del lavoro notturno di notificarlo a richiesta alle autorità responsabili.

La direttiva non contiene regole in materia di retribuzione (tranne il diritto a 4 settimane di ferie annuali retribuite).

Le disposizioni della direttiva sono alquanto dettagliate, in linea con l'obiettivo dichiarato di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori. Essa prevede però un certo grado di flessibilità per tener conto delle differenze tra le disposizioni nazionali in tema di orario di lavoro o delle esigenze di determinate attività o professioni:

- gli Stati membri possono adattare le regole dell'UE alle loro circostanze nazionali (ad esempio l'orario di lavoro settimanale massimo è stato ridotto a meno di 48 ore in molti paesi);
- vi sono ampie possibilità di soluzioni lavorative flessibili tramite la contrattazione collettiva (ad esempio l'annualizzazione del tempo di lavoro);
- vi sono molte deroghe ed eccezioni alle disposizioni generali (ad esempio in relazione ai tempi per il riposo compensativo o la possibilità individuale di non fare applicare la regole delle 48 ore).

In diverse sentenze la Corte di giustizia ha ritenuto che le prescrizioni della direttiva sulla durata massima dell'orario di lavoro, sulle ferie pagate e sui periodi minimi di riposo "costituiscano norme della normativa sociale dell'UE che rivestono un'importanza particolare e di cui ogni lavoratore deve poter beneficiare".⁶

Diverse sentenze della Corte di giustizia rivestono un'importanza particolare per quanto concerne l'organizzazione dell'orario di lavoro nella sanità pubblica/nei servizi di assistenza:

- (i) per quanto concerne il trattamento del "servizio di guardia": la Corte ha ritenuto nelle cause *SIMAP* (3 ottobre 2000), *Jaeger* (9 settembre 2003) e *Dellas* (1° dicembre 2005) che tutti i "servizi di guardia" durante i quali il lavoratore è tenuto a rimanere in un luogo designato dal

⁶ Cfr. causa C-14/04, *Dellas* [2005] RACC.-I-10253, punti 40-41 e 49 e la giurisprudenza citata in tale punto; analogamente, per quanto concerne le ferie retribuite, cfr. la causa C-124/05, *FNV*, punto 28.

datore di lavoro devono essere presi integralmente in considerazione ai fini della determinazione dell'orario massimo di lavoro di cui alla direttiva e non possono essere conteggiati ai fini dei periodi minimi di riposo. Per i lavoratori ciò significa che il loro servizio di guardia deve essere pienamente conteggiato per il calcolo del diritto a periodi di riposo e del loro orario di lavoro settimanale massimo. Per i datori di lavoro ciò significa che, ai fini dell'organizzazione e della pianificazione dell'orario di lavoro entro i limiti stabiliti dalla direttiva, essi devono considerare il servizio di guardia prestato dai loro lavoratori quale orario di lavoro a pieno titolo;

- (ii) per quanto concerne il "*servizio di reperibilità*": la Corte ha inoltre ritenuto nella causa *SIMAP* che il "servizio di reperibilità" durante il quale un lavoratore deve essere disponibile a prestare servizi se richiesto, ma non è obbligato ad essere presente sul posto di lavoro e può, ad esempio, rimanere a casa o in un altro luogo di sua scelta, non va conteggiato integralmente quale orario di lavoro ai sensi della direttiva: in tali casi è da considerarsi orario di lavoro soltanto il tempo trascorso in risposta a una richiesta d'intervento;
- (iii) per quanto concerne i tempi del "*riposo compensativo*": ai sensi della direttiva i riposi minimi giornalieri e settimanali possono essere rinviati, in toto o in parte, ma soltanto a condizione che le ore di riposo non fruito siano compensate appieno successivamente. La direttiva non specifica però entro quale lasso di tempo ciò debba avvenire. La CGUE ha ritenuto, nella sentenza *Jaeger*, che questo "riposo compensativo equivalente" debba seguire immediatamente il turno prolungato in questione. Per i lavoratori ciò significa che essi hanno diritto a fruire di un periodo di riposo immediatamente dopo aver prestato un periodo di lavoro prolungato in modo da riposarsi dal lavoro prestato e recuperare le forze per il lavoro futuro. Per i datori di lavoro ciò significa che essi devono assicurare ai loro dipendenti che svolgono un orario di lavoro prolungato il riposo compensativo equivalente immediatamente dopo tale lavoro, il che ha conseguenze sull'organizzazione e la pianificazione della loro manodopera.

Diversi Stati membri, nel periodo successivo alle sentenze *SIMAP* e *Jaeger*, hanno introdotto norme che prevedono l'uso della deroga di opt-out⁷ per le attività che richiedono una disponibilità di 24 ore su 24 spesso caratterizzate da servizi di guardia, spesso nel caso specifico dei servizi di sanità

⁷ L'opt-out è una deroga prevista all'articolo 22, paragrafo 1, della direttiva sull'orario di lavoro in base alla quale gli Stati membri hanno facoltà di consentire a un datore di lavoro di chiedere a un lavoratore il suo accordo a lavorare volontariamente per un numero di ore di lavoro superiore al limite stabilito dalla direttiva (48 ore settimanali in media). Per un'informazione completa si rinvia al documento SEC 2010 1611, capitolo 5.

pubblica e/o di assistenza. Le eventuali deroghe devono rispettare la Carta dei diritti fondamentali⁸ ed essere attuate in conformità della stessa.

Gli Stati membri recepiscono la direttiva in modo notevolmente diverso. In certi Stati membri le regole relative all'orario di lavoro dei vari settori dell'economia sono definite nell'ambito di contratti collettivi che variano da settore a settore. In altri, la legislazione stabilisce norme di base, ma anche i contratti collettivi svolgono un ruolo estremamente importante in diversi settori. In certi Stati membri le regole sull'orario di lavoro sono stabilite dalla legislazione settoriale, in particolare per quanto concerne il settore della sanità pubblica. Ciò vale in particolare per il settore pubblico, la cui legislazione settoriale o subsettoriale può essere molto ampia e complessa.

La proposta 2004-2009 di modifica della legislazione

Durante il periodo 2004-2009 in seno al Consiglio e al Parlamento si sono svolte ampie discussioni in merito a una proposta legislativa della Commissione che avrebbe apportato diversi cambiamenti alla direttiva sull'orario di lavoro.

La proposta elaborata dalla Commissione si basava su un riesame e su consultazioni aventi per oggetto quattro questioni particolari lasciate irrisolte dalla legislazione vigente o dalla giurisprudenza. Due delle questioni principali (la deroga di opt-out e il periodo di riferimento per calcolare i limiti dell'orario di lavoro) riguardavano questioni su cui la direttiva stessa prescriveva un riesame entro un decennio dalla sua adozione. Le altre due questioni (il trattamento del servizio di guardia e i tempi per fruire del riposo compensativo) toccavano soggetti in merito ai quali la Commissione aveva ricevuto diverse richieste affinché si chiarisse l'applicazione della direttiva in seguito all'interpretazione datane dalla Corte di giustizia nelle cause *SIMAP* e *Jaeger*.

In particolare la proposta originale intendeva:

- (i) abolire progressivamente la possibilità di opt-out individuale dalla regola delle 48 ore oppure assoggettarla a condizioni di tutela ulteriori e a una clausola rigorosa di revisione;
- (ii) assoggettare il servizio di guardia a regole diverse dal normale orario di lavoro distinguendo tra periodi attivi e inattivi sul posto di lavoro;
- (iii) consentire una maggiore flessibilità per quanto concerne i tempi del riposo compensativo (da concedersi entro un "periodo ragionevole");

⁸ L'articolo 52 della Carta stabilisce che eventuali limitazioni all'esercizio dei diritti e delle libertà riconosciuti dalla Carta stessa devono essere previste dalla legge e rispettare il contenuto essenziale di detti diritti e libertà e che possono essere apportate limitazioni solo laddove siano necessarie e rispondano effettivamente a finalità di interesse generale riconosciute dall'Unione o all'esigenza di proteggere i diritti e le libertà altrui.

- (iv) consentire che il periodo di riferimento per calcolare la media dell'orario di lavoro settimanale fosse esteso a un massimo di 12 mesi per legge (e non in base ad accordi collettivi come previsto nella direttiva attuale).

Le discussioni sulla proposta intrattenute tra le due istituzioni sono giunte a un punto morto nel 2009 in fase di conciliazione.

L'attuale riesame della direttiva

Nel 2009 il presidente della Commissione europea ha annunciato che la Commissione avrebbe presentato una nuova proposta di modifica della direttiva sull'orario di lavoro in seguito a una consultazione delle parti sociali in due fasi ai sensi dell'articolo 154 del TFUE e ad un'ampia valutazione d'impatto.

La Commissione ha pubblicato [nel marzo 2010 un documento di consultazione di prima fase delle parti sociali europee](#)⁹ che presentava una panoramica chiara dei principali aspetti pertinenti per il riesame e delle loro implicazioni legali (ad esempio servizio di guardia, servizio di reperibilità, riposo compensativo, lavoratori autonomi, applicazione per contratto o per lavoratore, opt-out). Tale documento invitava le parti sociali a segnalare se si avvertisse la necessità di un cambiamento e, in tal caso, quale ne dovesse essere la portata.

[La comunicazione che ha avviato la consultazione di seconda fase delle parti sociali nel dicembre 2010](#)¹⁰ sintetizzava le risposte pervenute dalle parti sociali europee e giungeva alla conclusione che si registrava in effetti la necessità di apportare modifiche. Essa delineava le diverse tematiche in merito alle quali alcuni o tutte le parti sociali desideravano fossero apportati cambiamenti ed esponeva le possibili opzioni in relazione a ciascuna di tali tematiche.

Parallelamente al processo di consultazione la Commissione ha iniziato inoltre i lavori per valutare l'impatto delle regole attuali e dei loro possibili cambiamenti. La Commissione ha pubblicato e ha trasmesso alle parti sociali europee nel contesto della consultazione di seconda fase un certo numero di relazioni e studi valutativi imperniati sugli aspetti sia giuridici che socioeconomici:

- [una relazione dettagliata dei servizi della Commissione sull'attuazione legale dell'attuale direttiva](#)¹¹, pubblicata nel 2010 che delinea le disposizioni della direttiva quali interpretate nelle sentenze della Corte di giustizia fino alla fine del 2010 per ciascuna delle principali tematiche della direttiva e fornisce un resoconto dettagliato del recepimento della direttiva negli Stati membri,

⁹ COM (2010) 106 del 24.3.2010.

¹⁰ COM (2010) 801 e SEC (2010) 1610 del 21.12.2010.

¹¹ COM (2010) 802 e SEC (2010) 1611 del 21.12.2010.

- *uno studio realizzato da consulenti esterni sull'impatto socioeconomico delle regole attuali in materia di orario di lavoro (che comprendeva capitoli specifici sull'impatto, nella pratica, delle sentenze SIMAP e Jaeger e dell'uso dell'"opt-out"),¹² sui servizi di sanità pubblica e di assistenza negli Stati membri,*
- *diversi altri studi sui vari aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro nell'UE pubblicati dalla Commissione, da Eurofound ed altre organizzazioni.*

In risposta alla seconda consultazione le principali parti sociali transettoriali (BusinessEurope, CEES, CEEP e UEAPME) hanno indicato, nel maggio 2011, il loro interesse a negoziare tra loro un riesame della direttiva al fine di raggiungere un accordo che potrebbe essere implementato da una direttiva del Consiglio ai sensi dell'articolo 155 del TFUE. I loro negoziati sono stati avviati formalmente da una lettera comune indirizzata al commissario László Andor il 14 novembre 2011. La Commissione ha pertanto sospeso i suoi lavori di valutazione d'impatto per rispettare l'autonomia dei negoziati tra le parti sociali.

Tuttavia, dopo una serie di incontri svoltisi a partire dal dicembre 2011, le parti sociali hanno annunciato lo stallo dei loro negoziati nel dicembre 2012. Nel febbraio 2013 dopo contatti esplorativi e dopo aver incontrato i principali negoziatori il commissario László Andor è giunto alla conclusione, che i negoziati erano definitivamente sospesi.

Spetta quindi ora alla Commissione portare avanti il suo riesame della direttiva sull'orario di lavoro. La Commissione intende completare i propri lavori preparatori con una rigorosa valutazione d'impatto di tutta una serie di possibili opzioni di riesame. La consultazione pubblica intende raccogliere contributi per il riesame e per la valutazione d'impatto attuali.

¹² Study to support an impact assessment on further action at European level regarding Directive 2003/88/EC and the evolution of working time organisation, Deloitte, 2010.