



## L' accordo UE sull' orario di lavoro settimanale e sulle agenzie interinali

L'accordo raggiunto il 9 giugno u.s. dal Consiglio Occupazione e Affari Sociali dell'Unione Europea, in materia di orario di lavoro settimanale e agenzie interinali, è grave e foriero di uno scenario che porta indietro nel tempo l'orologio della storia del mondo del lavoro.

Per i lavoratori interinali è stata decisa la parità di trattamento con i lavoratori a tempo indeterminato ma nello stesso tempo, si lasciano liberi gli Stati Membri di derogare a questo principio attraverso accordi con le parti sociali.

Particolarmente grave è l'accordo sull'orario di lavoro settimanale. L'Europa sociale viene fortemente messa in discussione in un compromesso, per noi inaccettabile, che introietta la cultura liberista rivendicata dalla Gran Bretagna e da altri Paesi.

L'accordo si presenta come un attacco alla libera associazione sindacale, in quanto si consente al singolo lavoratore di poter contrattare a livello individuale un nastro orario lavorativo che può sfondare il tetto di 48 ore ed arrivare fino a 60 ore settimanali, l'orario può essere prolungato fino a 65 ore settimanali se include il "tempo di attesa" con "periodi di attività". Per esempio, i medici della guardia medica o i lavoratori impegnati nelle attività caratterizzate dalle emergenze. Inoltre si afferma una vera novità che consideriamo pericolosa ai fini della libertà e della proprietà del tempo di lavoro e tempo di vita.

Siamo in presenza di un vero esproprio del diritto alla vita e alla libertà individuale. Se, poi, si considera che nella moderna organizzazione delle città e dell'urbanizzazione il tragitto fra casa e lavoro consuma ulteriore tempo, siamo alla condanna del lavoro.

L'Europa che abbiamo costruito era centrata sulla socialità e sull'integrazione: queste scelte ne mettono in discussione le radici fondative a cui i padri costituenti si sono ispirati per liberare l'Europa dai conflitti e dagli egoismi nazionali. Ancora una volta il lavoro viene considerato come una qualsiasi merce. Il lavoro nel suo significato semantico, nell'idioma di molte lingue europee, è sinonimo di "dolore" e "fatica". Per noi il lavoro è un valore che nella società democratica viene a rappresentare una funzione ordinativa e regolativa della vita dentro la comunità. Dentro questo spirito, il lavoro ha assunto a partire dal secolo ventesimo una importante funzione nei e dentro i rapporti sociali: sul "lavoro" abbiamo fondato la nostra "Repubblica democratica". La frattura che oggi viene dall'Unione Europea è il segnale di una volontà politica che sul lavoro costruisce non "dialogo sociale" ma "conflittualità sociale". Anche il Governo del nostro Paese, ha giocato un ruolo negativo consentendo questo accordo inaccettabile e abbandonando il fronte di quei paesi europei che avevano svolto un ruolo di difesa dei diritti sociali. Il ministero del Welfare italiano, ha responsabilità diretta in questo scempio sull'orario di lavoro. Auspichiamo che il Parlamento Europeo possa modificare questa decisione e ridare fiducia e speranza ai cittadini europei. Alla vigilia delle elezioni europee del 2009 servono decisioni e scelte per non allontanare i cittadini dall'Europa che rimane per noi riferimento importante.

*Nicola Nicolosi - Responsabile Segretariato Europa Cgil*



*Proposta modificata dal Consiglio il 9.6.2008 di*

## **DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO**

**recante modifica della direttiva 2003/88/CE concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro**

Testo integrale della direttiva:[http://www.cgil.it/segretariatoeuropa/2-direttiva\\_orario\\_lav.pdf](http://www.cgil.it/segretariatoeuropa/2-direttiva_orario_lav.pdf)

## **Osservazioni sulla proposta di modifica della direttiva 2003/88 concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro**

Il testo della proposta di direttiva (modificata dal Consiglio europeo nella sessione del 9 giugno u.s.) "recante modifica della direttiva 2003/88/CE concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro" ricalca, con alcune modifiche peggiorative, la precedente proposta della Commissione risalente al 2004 come emendata dal Parlamento europeo nel quadro della procedura di codecisione di cui all'art. 251 del Trattato Ce (vedi il documento della Commissione COM(2005) 246 def. del 31 maggio 2005). Su quella proposta – come noto – il Consiglio non raggiunse una posizione comune che avrebbe aperto la strada ad un secondo pronunciamento del Parlamento europeo.

Una valutazione critica del nuovo testo partorito da Bruxelles può essere articolata nei seguenti punti:

- nozioni di "orario di lavoro" e di "riposo compensativo";
- periodo di riferimento per il computo del limite medio settimanale di 48 ore;
- deroghe individuali al limite settimanale di 48 ore.

### 1. Le nozioni di "orario di lavoro" e di "riposo compensativo"

La dir. 2003/88 ha fatto propria una visione "binaria" del tempo di lavoro, definendo "periodo di riposo: qualsiasi periodo che non rientra nell'orario di lavoro" (art. 2, par. 2) e "orario di lavoro: qualsiasi periodo in cui il lavoratore sia al lavoro, a disposizione del datore di lavoro e nell'esercizio della sua attività o delle sue funzioni.." (art. 2, par. 1). Queste due nozioni – che, secondo i giudici comunitari, non devono essere interpretate in funzione delle prescrizioni della varie normative nazionali, ma costituiscono nozioni di diritto comunitario che occorre definire secondo criteri oggettivi (facendo riferimento al sistema e alla finalità della direttiva 2003/88) - hanno fatto ingresso nel nostro ordinamento col d.lgs. 66/2003 (art. 1, comma 2, lett. a e b).

La direttiva non prevede una categoria intermedia tra i periodi di lavoro e quelli di riposo. Inoltre, tra gli elementi caratteristici della nozione di "orario di lavoro" non figura l'intensità del lavoro svolto dal dipendente o il rendimento di quest'ultimo (cfr. Corte di giustizia 1° dicembre 2005, C-14/04, Dellas, punto 43 della motivazione).

I giudici comunitari hanno confermato questa visione "binaria". In una serie di sentenze, essi hanno chiarito che il "servizio di guardia" medica va sempre considerato integralmente come "orario di lavoro" ai sensi dell'art. 2, par. 1, dir. 2003/88, in quanto gli obblighi in capo ai medici di essere fisicamente presenti sul luogo indicato dal datore di lavoro e di tenersi a disposizione per poter fornire immediatamente la loro opera rientrano nell'esercizio delle loro funzioni (Corte di giustizia 3 ottobre 2000, C-303/98, Simap; Corte di giustizia 9 settembre 2003, C-151/02, Jaeger; Corte di giustizia 1° dicembre 2005, Dellas; Corte di giustizia 11 gennaio 2007, C-437/05, Vorel). Tale conclusione non muta per il fatto che il datore di lavoro mette a disposizione del medico una stanza di riposo (Corte di giustizia 9 settembre 2003,

Jaeger). e deve valere anche per i periodi di permanenza obbligatoria garantiti dagli operatori del soccorso medico d'urgenza (Corte di giustizia 5 ottobre 2004, cause riunite da C-397/01 a C-403/01, Pfeiffer).

Hanno altresì chiarito i giudici di Lussemburgo che il "servizio di guardia" non ha nulla a che vedere con la c.d. "reperibilità", in quanto solo nel primo caso il prestatore è obbligato a tenersi a disposizione sul proprio luogo di lavoro o in altro luogo determinato dal datore. La c.d. "reperibilità" non rientra nella nozione di "orario di lavoro", mentre resta incerto (in quanto i giudici non lo hanno chiarito) se essa rientri nella nozione di riposo di cui all'art. 2, par. 2, dir. 2003/88.

Orbene, la proposta della Commissione (come modificata dal Consiglio il 9 giugno u.s.), senza modificare la visione "binaria" originaria, prevede (nuovo art. 2a, dir. 2003/88) l'esclusione dalla nozione di "orario di lavoro" (e dai relativi limiti) dei "periodi inattivi del servizio di guardia", tali essendo quelli durante i quali il lavoratore è di guardia ("obbligato a tenersi a disposizione, sul proprio luogo di lavoro, al fine di intervenire, su richiesta del datore di lavoro, per esercitare la propria attività e le proprie funzioni": art. 2, nuovo par. 1-bis), "ma non è chiamato dal suo datore di lavoro ad esercitare la propria attività o le proprie funzioni" (art. 2, par. 1-ter, come introdotto dalla proposta di direttiva). Secondo la proposta della Commissione, dunque, soltanto la parte "attiva" del servizio di guardia deve essere computata come orario di lavoro, a meno che i legislatori nazionali o, in conformità alla legge, i contratti collettivi o accordi conclusi tra parti sociali stabiliscano diversamente. Nel qual caso – come vedremo – il tetto massimo orario che deve essere osservato dal lavoratore che presta il proprio consenso all'opt-out viene innalzato di 5 ore.

Il periodo inattivo del servizio di guardia però "non può essere conteggiato per il calcolo dei periodi di riposo" giornaliero e settimanale "salvo se diversamente previsto: a) in un contratto collettivo ... o b) tramite legislazione nazionale" (art. 2a, co. 3, come introdotto dalla proposta di direttiva).

La problematica in discorso sembra avere una valenza generale. Infatti la definizione di "servizio di guardia" non riguarda soltanto i medici del pronto soccorso o i soccorritori del servizio di ambulanza o il personale infermieristico (presi in considerazione dalla Corte di giustizia), ma coinvolge altre categorie di lavoratori quali gli addetti ai servizi di vigilanza e custodia o di pronto intervento (si pensi, ad es., agli addetti allo spegnimento incendi all'interno di alcuni impianti industriali), ecc.

La questione è stata affrontata e risolta in Italia dalla contrattazione collettiva in numerosi settori, con l'istituzione di limiti d'orario ragionevoli per gli addetti ai lavori discontinui. Dove la limitazione di fonte collettiva si applica, deve considerarsi come tempo di lavoro a tal fine anche la fase di inattività, in tutti i casi in cui il lavoratore non possa allontanarsi dal posto di lavoro, dovendo tenersi pronto a riprendere l'attività (tra le altre, Corte d'Appello di Genova, 27.11.2000). D'altra parte, il d.lgs. 66/2003 include i lavori discontinui o di semplice attesa e custodia - quali enumerati tassativamente nella tabella allegata al r.d. 2657/1923 (modificata e integrata da numerosi provvedimenti successivi) - nella disciplina limitativa dell'orario, assoggettandoli ai limiti di durata media massima settimanale (48 ore) di cui all'art. 4. Anche se l'attuale governo di centro-destra vuole ora inserire tra le attività escluse dall'ambito di applicazione del decreto 66 proprio gli addetti ai servizi di vigilanza privata (art. 41, co. 3, d.l. n. 112/2008).

Anche sotto un altro profilo, ossia le modalità di godimento dei "riposi compensativi", la proposta della Commissione appare in contrasto con la giurisprudenza comunitaria.

La Corte di giustizia ha infatti sottolineato che, in caso di deroghe ad es. ai periodi minimi di riposo giornaliero e settimanale (artt. 3 e 5, dir. 2003/88), gli "equivalenti periodi di riposo compensativo" imposti dagli artt. 17, par. 2 e 18, co. 3 (v. per il nostro ordinamento art. 17, co. 4, d.lgs. 66/2003) devono essere "immediatamente successivi all'orario di lavoro che sono intesi a compensare, al fine di evitare uno stato di fatica o sovraccarico del lavoratore dovuti all'accumulo di periodi di lavoro consecutivi" e devono consistere in "un numero di ore consecutive corrispondenti alla riduzione praticata e di cui il lavoratore deve beneficiare prima di cominciare il periodo lavorativo seguente" (come si legge nella sentenza Jaeger, punti 94 e 97 della motivazione; v. anche Corte di giustizia 7 settembre 2007, C- 484/04, Commissione c. Regno Unito, punto 41).

Orbene, nella proposta della Commissione del 2008 si legge che i riposi compensativi in discorso potranno essere fruiti "entro un limite ragionevole da stabilirsi in base alla legislazione nazionale o al contratto

collettivo ovvero all'accordo concluso tra le parti sociali" (nuova formulazione degli artt. 17, par. 2 e 18, co. 3; v. anche il considerando 7a della proposta di direttiva). Si tratta di una formulazione poco rispettosa di quelle esigenze di tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori su cui la Corte di giustizia ha più volte posto l'accento. Si consideri peraltro che, secondo le linee guida predisposte dal Ministero dell'Industria del Regno Unito per agevolare la comprensione della legge nazionale di trasposizione della direttiva sull'orario (WTR), i datori di lavoro non sono tenuti a garantire che i lavoratori chiedano di beneficiare e beneficino effettivamente dei periodi di riposo cui hanno diritto, ma devono soltanto fare in modo che chi desidera beneficiare di siffatti periodi non sia ostacolato (ad es., imponendo obblighi di lavoro incompatibili). Questa previsione è costata al Regno Unito una condanna da parte della Corte di giustizia (sentenza 7 settembre 2007, Commissione c. Regno Unito).

## 2. Il periodo di riferimento per il computo del limite medio settimanale di 48 ore

Quanto al periodo di riferimento per il calcolo delle 48 ore medie complessive per ogni periodo di 7 giorni (di cui all'art. 6, lett. b, dir. 2003/88), il testo attualmente in vigore della direttiva consente ai legislatori nazionali:

a) di intervenire direttamente sull'arco temporale di riferimento "ordinario" di 4 mesi (di cui all'art. 16, lett. b) per estenderlo, ma solo fino a 6 mesi (art. 19, co. 1) e con riferimento a determinate attività lavorative (quelle di cui all'art. 17, par. 3);

b) di autorizzare la contrattazione collettiva ai vari livelli a prevedere periodi ancora più estesi (fino a 12 mesi) in presenza di "ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro" (art. 19, co. 2, dir. 2003/88).

Orbene, l'art. 19 della direttiva, nella nuova formulazione proposta dalla Commissione, facoltizza il legislatore nazionale, in deroga all'art. 16, lett. b, ad estendere il periodo di riferimento quadrimestrale fino a 12 mesi "per ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro", previa consultazione delle parti sociali "al livello adeguato" e purché sia assicurato il rispetto da parte dei datori di lavoro degli obblighi indicati dalla sez. II della dir. 89/391 (informazione e consultazione dei lavoratori e dei rappresentanti sindacali in merito all'introduzione della nuova organizzazione dell'orario; apprestamento delle misure di sicurezza necessarie in relazione al tipo di organizzazione, ecc.) (cfr. art. 19, lett. b, dir. 2003/88, come introdotto dalla proposta di direttiva). Questa facoltà non può essere utilizzata dagli Stati che si avvalgono della clausola di opt-out prevista dall'attuale art. 22 della direttiva (cfr. art. 22a, lett. a, come introdotto dalla proposta di direttiva).

Uno spunto di riflessione è offerto dalla tecnica utilizzata dal documento della Commissione per consentire la funzionalità della deroga al periodo di riferimento quadrimestrale fino a 12 mesi. Il meccanismo – noto al nostro legislatore (v. art. 17, co. 2, d.lgs. 66/2003 per le deroghe che la contrattazione collettiva non è riuscita a stabilire in materia di riposo giornaliero, di pause e di lavoro notturno) - si affida all'intervento sostitutivo della legge o del decreto ministeriale ("per via legislativa o regolamentare.": art. 19, lett. b) qualora i contratti collettivi non riescano a dare attuazione ai rinvii eventualmente operati dai legislatori nazionali in attuazione della direttiva.

L'art. 19 della dir. 2003/88, nella nuova versione proposta dalla Commissione, appare quindi meno rispettoso del ruolo delle OO.SS. rispetto al testo attualmente in vigore, su un profilo rilevante per la tutela della salute e della sicurezza dei lavoratori; questo fattore infatti - come riconosce la Commissione stessa - può contribuire all'allungamento delle ore lavorative (cfr. art. 24a, co. 2, lett. b, come introdotto dalla proposta di direttiva).

## 3. Le deroghe individuali al limite settimanale di 48 ore

In virtù della c.d. clausola di opt-out, introdotta nel 1993 in via sperimentale (art. 18, dir. 93/104) ed attualmente disciplinata dall'art. 22 della dir. 2003/88, il datore di lavoro e il lavoratore possono

accordarsi per la prestazione di orari settimanali superiori alla soglia complessiva di 48 ore nel corso di un periodo di 7 giorni, calcolata come media su un arco temporale di 4 mesi.

Il Parlamento europeo, nella risoluzione dell'11 febbraio 2004, aveva espressamente chiesto che venisse soppressa questa facoltà di "non partecipazione" alla clausola che limita l'orario massimo medio a 48 ore. La richiesta di abrogazione è stata reiterata nella risoluzione legislativa approvata l'11 maggio 2005 contenente gli emendamenti alla proposta di direttiva del 2004.

La Commissione considera invece (non la soppressione, ma) la revisione della clausola di opt-out come una semplice eventualità, da prendere in esame dopo un periodo non inferiore a 5 anni (art. 24a, co. 3, come introdotto dalla proposta di direttiva). La proposta cerca in qualche misura di porre rimedio agli abusi messi in atto dai datori di lavoro negli Stati che già utilizzano la deroga su base individuale al limite settimanale di 48 ore. Si dispone quindi che gli Stati che ricorrono alla clausola di opt-out prendano le misure necessarie ad assicurare che:

- il consenso (necessario) del lavoratore all'esecuzione di un super orario abbia una durata limitata: al massimo un anno, salvo rinnovo (art. 22, par. 1a, lett. a, come introdotto dalla proposta di direttiva);
- il consenso sia dato per iscritto e non possa essere contestuale alla sottoscrizione del contratto di lavoro, e tanto meno prestato durante le prime 4 settimane del rapporto di lavoro (lett. c);
- il consenso possa essere ritirato "durante i primi 6 mesi successivi alla sottoscrizione di un accordo valido oppure durante e fino ai 3 mesi seguenti il completamento del periodo di prova specificato nel proprio contratto, qualsiasi sia la durata, informando per iscritto in tempo utile il datore di lavoro" (lett. e).

Accanto a questi aspetti, che comportano tutto sommato un rafforzamento delle tutele (che sinora si sono dimostrate inefficaci) già previste dall'art. 22 della dir. 2003/88, vi sono però altri aspetti della proposta che inducono a valutarla come ambigua e pericolosa:

1. nel caso in cui non vi sia un contratto collettivo applicabile, viene comunque fatta salva la possibilità di negoziare la deroga soltanto su base individuale se il ricorso a tale facoltà è previsto "dalla legislazione nazionale, previa consultazione delle parti sociali.." (art. 22, par. 1, come modificato dalla proposta di direttiva). Ne discende che il ruolo di "filtro" attribuito alla contrattazione collettiva è più nominale che effettivo;
2. si prevede che nessun lavoratore, che dà il proprio consenso all'opt-out, debba prestare, su un periodo di 7 giorni, più di: i) 60 ore di lavoro, calcolate come media su un periodo di 3 mesi, salva diversa previsione dei contratti collettivi (i quali possono quindi anche derogare in peius al tetto massimo); ii) 65 ore di lavoro, calcolate come media su un periodo di 3 mesi, in assenza di un contratto collettivo e quando il "periodo inattivo del servizio di guardia" è considerato come orario di lavoro ai sensi dell'art. 2a (art. 22, par. 1a, lett. d, come introdotto dalla proposta di direttiva). Questi tetti non si applicano al lavoratore che svolga la sua prestazione presso lo stesso datore di lavoro per un periodo, o per periodi, che globalmente non superano le 10 settimane su un periodo di 12 mesi;
3. non si prevedono controlli quali, ad es., l'informazione alle rappresentanze sindacali in azienda;
4. non si contempla la clausola di salvaguardia attualmente imposta dagli artt. 17, par. 2 e 18, comma 3, dir. 2003/88.

Con riferimento al punto 1 suddetto, si rammenta che – secondo la Corte di giustizia (v., fra le altre, sentenza 5 ottobre 2004, Pfeiffer, punto 81 ss.) - il consenso individuale non è surrogabile dalla contrattazione collettiva, in quanto l'art. 6, lett. b della direttiva (come gli artt. 3 e 5 sui periodi minimi di riposo giornaliero e settimanale) costituiscono "norme del diritto sociale comunitario dotate di un'importanza particolare delle quali devono godere tutti i lavoratori" e "di conseguenza soddisfano tutte le condizioni necessarie per produrre un effetto diretto".

Infine si osserva che l'introduzione di un tetto massimo di 60 ore su un periodo di 7 giorni (che diventa di 65 ore quando il periodo inattivo del servizio di guardia è computato come orario di lavoro) potrebbe paradossalmente essere vista da qualcuno con favore, perché rimedia in qualche misura alla precedente

totale assenza di limiti in caso di deroghe individuali alla settimana di 48 ore (non a caso il Commissario europeo agli Affari Sociali, V. Spidla, ha parlato di netto progresso sociale per salutare l'accordo raggiunto in seno al Consiglio europeo su questo punto). Resta il fatto che si tratta di un tetto elevatissimo, se si tiene conto che esso potrebbe facilmente diventare l'orario stabilmente osservato dal lavoratore che presta il proprio consenso all'opt-out.

*Andrea Allamprese – Ufficio giuridico Cgil*

## **Il Comitato esecutivo della CES, la Confederazione Europea dei Sindacati, chiede all'Unione Europea un cambiamento di rotta**

Il Comitato esecutivo della Ces riunitosi il 24 e 25 giugno ha assunto una ferma posizione rispetto alla mancanza di progressi verso l'Europa sociale. Le recenti decisioni sulla Direttiva orario di lavoro e la sentenza della Corte di giustizia europea sul caso Lussemburgo hanno messo l'UE su una deriva pericolosa. I cittadini europei hanno l'immagine di un'Europa che attacca sistematicamente i diritti dei lavoratori, un'Europa in cui i mercati costituiscono la priorità su ogni altra cosa, percezione che è sicuramente uno dei principali motivi del "no" irlandese. L'UE deve urgentemente cambiare



direzione per non mettere a repentaglio il progetto europeo e allontanarsi dai propri cittadini. La Ces ha già espresso chiaramente le proprie opinioni su questi temi, ma la recente decisione del Consiglio europeo per l'occupazione e gli affari sociali sulla Direttiva orario di lavoro e la sentenza sul caso Lussemburgo sono prova di un'ulteriore erosione del diritto del lavoro europeo. Il caso Lussemburgo è stato emblematico per più di una ragione: la Commissione europea ha attaccato uno stato membro, il Lussemburgo appunto, poiché proteggeva troppo i lavoratori. I casi precedenti (Laval, Viking e Rueffert) avevano già spianato la strada, in quanto le sentenze consideravano la contrattazione collettiva non legalmente vincolante. E' ora assolutamente imperativo dare un altro orientamento all'UE, poiché l'Europa viene oggi percepita come fattore di regresso in quanto priva di legislazione per la protezione dei propri cittadini. Inoltre queste decisioni sono state assunte in un contesto socio-economico in rapido peggioramento, aggravato dall'aumento dei prezzi di petrolio e cibo, che colpiscono in primo luogo le famiglie più modeste. Anche l'inflazione ha una parte in questa crisi. La deregolamentazione delle politiche a livello europeo si ritrova talvolta anche a livello nazionale, danneggiando l'aquis sociale e amplificando la comune percezione di insicurezza.

In questo contesto, che si traduce in politiche antisociali, in cui il sociale è considerato un peso, il "no" al referendum irlandese è un segnale da prendere seriamente, essendo stati maggiormente gli operai ad aver votato "no". Ciò nondimeno l'Eurobarometro mostra che la stragrande maggioranza degli irlandesi è a favore dell'Europa. Se ci fossero stati referendum in altri paesi ci sarebbero sicuramente stati altri "no".

Il movimento sindacale europeo chiede dunque ai responsabili europei di cambiare direzione per evitare di creare una frattura con i cittadini europei e si dichiara a favore di un protocollo per il progresso sociale. La Ces sta programmando giornate di azione per l'inizio della prossima stagione (una giornata di azione internazionale avrà luogo il 7 ottobre, altre rivolte al Parlamento sull'orario di lavoro saranno fissate compatibilmente al calendario).

*(Traduzione a cura di Monica Ceremigna)*