



## COMMISSIONE EUROPEA

DG Occupazione, affari sociali e inclusione

Condizioni di lavoro

Bruxelles,

DG EMPL/B2/IV/sk (2016)

### EU Pilot 8414/16/EMPL — Richiesta di informazioni alle autorità nazionali

**Oggetto: Compatibilità del diritto e delle prassi nazionali e regionali nel settore sanitario con la direttiva 2003/88/CE**

#### 1 Oggetto:

I servizi della Commissione europea hanno ricevuto varie denunce in merito alle condizioni di lavoro del personale nel settore sanitario, pur a seguito della causa C-124/14 e della nuova legislazione che abroga la precedente normativa incompatibile con la direttiva 2003/88/CE (legge del 30 ottobre 2014, n. 161).

In particolare, si è denunciato che l'attuazione della nuova legislazione non è ancora completa ed efficace, e che l'interpretazione delle nuove norme manca di omogeneità nel territorio italiano. È stato evidenziato che la normativa a livello regionale e locale e la pratica nel settore sanitario in alcuni casi ancora permettono disposizioni regolanti l'organizzazione dell'orario di lavoro che non sono compatibili con la direttiva 2003/88/CE.

#### I. Il contesto giuridico dell'UE

La direttiva sull'orario di lavoro<sup>1</sup> (in prosieguo: la «direttiva») regola taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro e fissa una serie di disposizioni al fine di proteggere la salute e la sicurezza dei lavoratori.

Essa si applica a lavoratori, ivi compreso nel settore sanitario, con l'esistenza di alcune deroghe per le attività caratterizzate dalla necessità di assicurare la continuità del servizio o della produzione, tra cui i servizi relativi all'accettazione, al trattamento e/o alle cure prestati da ospedali o strutture simili.

Alcune disposizioni della direttiva che rivestono un interesse particolare per le questioni in oggetto sono trattate qui di seguito per facilità di consultazione.

#### **1. Applicazione della direttiva — Nozione di lavoratore**

La direttiva si applica ai lavoratori. Pur non essendo la nozione di "lavoratore" definita dalla direttiva medesima, secondo la giurisprudenza costante della Corte di giustizia dell'Unione europea (CGUE) *"ai fini dell'applicazione della direttiva 2003/88, tale nozione non può essere interpretata in vario modo, con riferimento agli ordinamenti nazionali, ma ha una portata autonoma propria del diritto dell'Unione. Essa dev'essere definita in base a criteri obiettivi che caratterizzino il rapporto di lavoro sotto il profilo dei diritti e degli obblighi delle persone interessate. Orbene, la caratteristica essenziale del rapporto di lavoro è la circostanza che una*

<sup>1</sup> Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003 concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro.

*persona fornisca, per un certo periodo di tempo, a favore di un'altra e sotto la direzione di quest'ultima, prestazioni in contropartita delle quali riceve una retribuzione.*<sup>2</sup>

*"Nell'ambito della qualificazione relativa alla nozione di lavoratore, che spetta al giudice nazionale, quest'ultimo deve fondarsi su criteri obiettivi e valutare nel loro complesso tutte le circostanze del caso di cui è investito, riguardanti la natura sia delle attività interessate sia del rapporto tra le parti in causa."*<sup>3</sup>

La Corte ha inoltre definito che *"la natura giuridica sui generis di un rapporto di lavoro riguardo al diritto nazionale non può avere alcuna conseguenza sulla qualità di lavoratore ai sensi del diritto dell'Unione"*.<sup>4</sup>

## 2. Disposizioni della direttiva

### a. Nozione di orario di lavoro

Per quanto riguarda la nozione di «orario di lavoro», essa è definita all'articolo 2, punto (1) della direttiva:

*"«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, conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali;"*

È importante osservare che la Corte ha ripetutamente dichiarato che tale nozione va intesa in opposizione al periodo di riposo, ciascuna delle due nozioni escludendo l'altra.<sup>5</sup>

A tal riguardo, la Corte ha statuito che le nozioni di «orario di lavoro» e di «periodo di riposo» ai sensi della direttiva sull'orario di lavoro costituiscono nozioni di diritto dell'Unione che occorre definire secondo caratteristiche oggettive, riferendosi al sistema e alle finalità di quest'ultima, la quale è diretta a migliorare le condizioni di vita e di lavoro dei lavoratori. Infatti, soltanto una siffatta interpretazione autonoma può assicurare la piena efficacia di tale direttiva, nonché l'applicazione uniforme delle dette nozioni in tutti gli Stati membri.<sup>6</sup> La Corte di giustizia osserva inoltre che l'articolo 2 della medesima direttiva non figura tra le disposizioni alle quali quest'ultima consente di derogare.<sup>7</sup>

### b. Definizione e la lunghezza dei periodi di riposo

A norma dell'articolo 2, paragrafo 2, della direttiva, un periodo di riposo viene definito come *"qualsiasi periodo che non rientra nell'orario di lavoro"*. Come indicato in precedenza, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, l'orario di lavoro è un qualsiasi periodo in cui il lavoratore è al lavoro, a disposizione del datore di lavoro e nell'esercizio della sua attività o delle sue funzioni, conformemente alle legislazioni e/o prassi nazionali. Come già sottolineato, la Corte di giustizia dell'Unione europea ha interpretato tale disposizione, nella sua giurisprudenza, dichiarando che gli aspetti caratteristici del concetto di "orario di lavoro" richiedono due condizioni: il lavoratore deve i) essere fisicamente presente nel luogo indicato dal datore di lavoro e ii) deve essere a

<sup>2</sup> Causa C-428/09, Isère, EU:C:2010:612, punto 28.

<sup>3</sup> Causa C-428/09, Isère, punto 29.

<sup>4</sup> Causa C-428/09, Isère, punto 30.

<sup>5</sup> Sentenze Jaeger, C-151/02, EU:C:2003:437, punto 48; Dellas e a., C-14/04, EU:C:2005:728, punto 42, nonché ordinanze Vorel, C-437/05, EU:C:2007:23, punto 24, e Grigore, C-258/10, EU:C:2011:122, punto 42). La direttiva non contempla alcuna categoria intermedia tra orario di lavoro e periodi di riposo (v., in tal senso, sentenza Dellas e a., C-14/04, EU:C:2005:728, punto 43, nonché ordinanze Vorel, C-437/05, EU:C:2007:23, punto 25, e Grigore, C-258/10, EU:C:2011:122, punto 43).

<sup>6</sup> V. sentenza Dellas e a., C-14/04, EU:C:2005:728, punti 44 e 45, nonché ordinanze Vorel, C-437/05, EU:C:2007:23, punto 26, e Grigore, C-258/10, EU:C:2011:122, punto 44.

<sup>7</sup> V. ordinanza Grigore, C-258/10, EU:C:2011:122, punto 45).

disposizione del datore di lavoro onde poter fornire immediatamente i servizi adeguati in caso di necessità.<sup>8</sup>

In tal senso, nelle cause SIMAP e Jaeger, la Corte aveva già dichiarato che "gli elementi caratteristici della nozione di orario di lavoro sono presenti nei periodi di servizio di guardia dei medici delle unità di pronto soccorso svolto secondo un regime di presenza fisica nei centri sanitari. E' pacifico che, nel caso di periodi di svolti guardia secondo tale regime, le due prime condizioni sono soddisfatte. Inoltre, anche se l'attività effettivamente svolta varia secondo le circostanze, l'obbligo imposto a tali medici di essere presenti e disponibili sul luogo di lavoro per prestare la loro opera professionale dev'essere considerato rientrante nell'esercizio delle loro funzioni"<sup>9</sup>.

Come sottolineato dalla Corte, tale interpretazione è conforme all'obiettivo della direttiva di garantire la sicurezza e la salute dei lavoratori, facendo in modo che essi possano beneficiare di periodi minimi di riposo e di adeguati periodi di pausa, ed escludere dalla nozione di orario di lavoro il periodo di servizio di guardia svolto secondo il regime della presenza fisica equivarrebbe a rimettere seriamente in discussione il detto obiettivo.<sup>10</sup>

Per contro, la Corte ha precisato che "diverso è il caso in cui i medici delle unità di pronto soccorso svolgano il servizio di guardia secondo il sistema per cui essi devono essere reperibili in permanenza senza per questo essere obbligati ad essere presenti nel centro sanitario. Pur essendo a disposizione del loro datore di lavoro, in quanto devono poter essere raggiungibili, in tale caso i medici possono gestire il loro tempo in modo più libero e dedicarsi ai propri interessi. Di conseguenza, solo il tempo relativo alla prestazione effettiva di servizi di pronto soccorso dev'essere considerato orario di lavoro"<sup>11</sup>.

Per quanto riguarda il caso di prestazione di servizi durante i periodi di reperibilità, la Corte di giustizia ha chiarito nella causa Jaeger che "l'orario di lavoro giornaliero che, a norma dell'art. 17 della direttiva 93/104, gli Stati membri o le parti sociali possono prevedere di aumentare, riducendo la durata del riposo concesso al lavoratore nel corso di una data giornata di lavoro, in particolare nei servizi presso gli ospedali e gli stabilimenti analoghi, in linea di principio dev'essere compensato dalla concessione di analoghi periodi di riposo compensativo, costituiti da un numero di ore consecutive corrispondenti alla riduzione praticata e di cui il lavoratore deve beneficiare prima di cominciare il periodo lavorativo seguente. Come regola generale, il fatto di concedere periodi di riposo del genere solo «successivamente», senza più una diretta connessione con il periodo di lavoro prolungato dallo svolgimento di ore straordinarie, non tiene adeguatamente in considerazione la necessità di rispettare i principi generali di tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori, i quali costituiscono il fondamento del sistema comunitario di organizzazione dell'orario di lavoro."<sup>12</sup>

Per quanto riguarda il periodo minimo di riposo giornaliero, conformemente all'articolo 3 della direttiva, "gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché ogni lavoratore benefici, nel corso di ogni periodo di 24 ore, di un periodo minimo di riposo di 11 ore consecutive."

Ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 3, c) della direttiva è possibile derogare dall'articolo 3 (nonché l'articolo 16 che figura nel seguente paragrafo):

«c) per le attività caratterizzate dalla necessità di assicurare la continuità del servizio o della produzione, in particolare, quando si tratta:

<sup>8</sup> Causa C-14/04, Abdelkader Dellas e altri contro Premier ministre e Ministre des Affaires sociales, du travail et de la Solidarité (Racc. 2005, pag. I-1253).

<sup>9</sup> Causa C-303/98, Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (Simap) contro Conselleria de Sanidad y Consumo de la Generalidad Valenciana (Racc. 2000, pag. I-7963), punto 48.

<sup>10</sup> Causa C-303/98, Simap, punto 49.

<sup>11</sup> Causa C-303/98, Simap, punto 50.

<sup>12</sup> Causa C-151/02, Landeshauptstadt Kiel/Norbert Jaeger (Racc. 2003, pag. I-8389, punto 97).

(i) di servizi relativi all'accettazione, al trattamento e/o alle cure prestati da ospedali o stabilimenti analoghi, comprese le attività dei medici in formazione, da case di riposo e da carceri;»

Inoltre, è possibile derogare dall'articolo 3, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 4:

«a) per le attività di lavoro a turni, ogni volta che il lavoratore cambia squadra e non può usufruire tra la fine del servizio di una squadra e l'inizio di quello della squadra successiva di periodi di riposo giornaliero e/o settimanale; b) per le attività caratterizzate da periodi di lavoro frazionati durante la giornata.»

Tali deroghe possono essere stabilite solo in conformità del paragrafo 2 dello stesso articolo 17, in base al quale:

«Le deroghe di cui ai paragrafi 3, 4 e 5 possono essere adottate con legge, regolamento o con provvedimento amministrativo ovvero mediante contratti collettivi o accordi conclusi fra le parti sociali, a condizione che vengano concessi ai lavoratori interessati equivalenti periodi di riposo compensativo oppure, in casi eccezionali in cui la concessione di tali periodi equivalenti di riposo compensativo non sia possibile per ragioni oggettive, a condizione che venga loro concessa una protezione appropriata.»

Deroghe all'articolo 3 possono anche essere effettuate ai sensi dell'articolo 18 dalla contrattazione collettiva. Anche in questo caso solo "a condizione che ai lavoratori interessati siano accordati periodi equivalenti di riposo compensativo o, in casi eccezionali in cui la concessione di tali periodi equivalenti di riposo compensativo non sia possibile per motivi oggettivi, a condizione che ai lavoratori interessati sia accordata una protezione appropriata."

#### c. La durata massima settimanale dell'orario di lavoro e periodo di riferimento

L'articolo 6 della direttiva fissa la durata massima settimanale del lavoro:

"Gli Stati membri prendono le misure necessarie affinché, in funzione degli imperativi di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori:

a) la durata settimanale del lavoro sia limitata mediante disposizioni legislative, regolamentari o amministrative oppure contratti collettivi o accordi conclusi fra le parti sociali;

b) la durata media dell'orario di lavoro per ogni periodo di 7 giorni non superi 48 ore, comprese le ore di lavoro straordinario."

Ai sensi dell'articolo 16 della direttiva, sui periodi di riferimento:

«Gli Stati membri possono prevedere: [...] (b) per l'applicazione dell'articolo 6 (durata massima settimanale del lavoro), un periodo di riferimento non superiore a quattro mesi. [...].»

Anche in questo caso, le deroghe possono essere fornite nel caso in questione. Ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 3, (c), è possibile derogare dall'articolo 16 per le attività caratterizzate dalla necessità di assicurare la continuità del servizio o della produzione, in particolare, quando si tratta di servizi relativi all'accettazione, al trattamento e/o alle cure prestati da ospedali o stabilimenti analoghi, comprese le attività dei medici in formazione, da case di riposo e da carceri; anche in questo caso ciò deve essere fatto in conformità del paragrafo 2 dello stesso articolo 17 prevedendo periodi equivalenti di riposo compensativo.

In applicazione dell'articolo 18 è possibile derogare dall'articolo 16 mediante contratti collettivi o accordi conclusi fra le parti sociali a livello nazionale o regionale o, conformemente alle regole fissate da queste ultime, tramite contratti collettivi o accordi conclusi tra le parti sociali ad un livello inferiore. Tali deroghe sono ammesse soltanto "a condizione che ai lavoratori interessati siano accordati periodi equivalenti di riposo compensativo o, in casi eccezionali in cui la concessione di tali periodi equivalenti di riposo compensativo non sia possibile per motivi oggettivi, a condizione che ai lavoratori interessati sia accordata una protezione appropriata."

Ai sensi dell'articolo 19 riguardante limiti alla facoltà di derogare ai periodi di riferimento, la facoltà di derogare all'articolo 16 (b) di cui all'articolo 17 (3) e 18 "non può avere come conseguenza la fissazione di un periodo di riferimento superiore a sei mesi.

*Tuttavia gli Stati membri hanno la facoltà, nel rispetto dei principi generali della protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, di consentire che, per ragioni obiettive, tecniche o inerenti all'organizzazione del lavoro, i contratti collettivi o gli accordi conclusi tra le parti sociali fissino periodi di riferimento che non superino in alcun caso i dodici mesi."*

## II. Valutazione

I servizi della Commissione hanno disposto la chiusura della causa NIF 2011/4185 in seguito all'informazione che la nuova normativa italiana avrebbe garantito il pieno ed efficace recepimento e applicazione della direttiva 2003/88/CE nel settore sanitario al più tardi il nel Novembre 2015.

Tuttavia, sulla base delle informazioni disponibili ai servizi della Commissione, sembra che la legislazione e le prassi sollevino ancora questioni di incompatibilità con la direttiva di cui sopra. L'attuazione della nuova legislazione non sembra essere ancora piena ed effettiva e l'interpretazione delle nuove norme non sembra dotata di sufficiente omogeneità in tutto il territorio italiano.

Tale è il caso in particolare delle disposizioni concernenti: i) la definizione di lavoratore e di orario di lavoro (nel caso di attività detta libero professionale a favore del datore di lavoro), ii) la definizione e la lunghezza dei periodi di riposo (anche nel caso del servizio di guardia e periodo di reperibilità) (iii) i limiti all'orario di lavoro settimanale e i periodi di riferimento per il calcolo dell'orario di lavoro settimanale.

E' causa di preoccupazione per la Commissione che, alla luce delle denunce ricevute, nonostante la nuova legislazione che abroga la precedente normativa incompatibile con la direttiva 2003/88/CE in seguito alla causa C-124/14, tale incompatibilità resti in materia di pratiche esistenti e legislazione regionale. La Commissione tiene a rammentare alle autorità italiane che spetta agli Stati membri a garantire il pieno ed efficace recepimento e applicazione della direttiva 2003/88/CE in tutto il territorio dello Stato membro.

Di conseguenza, la Commissione richiede alle autorità italiane di essere informata sull'attuazione della direttiva nel settore sanitario in tutto il territorio nazionale.

Alla luce di quanto precede, i servizi della Commissione invitano le autorità nazionali a fornire risposte alle seguenti domande:

1. Si prega di fornire il dettaglio del recepimento e dell'applicazione delle disposizioni della direttiva 2003/88/CE per tutto il personale nel settore sanitario. Si prega di includere i contratti collettivi. Si prega inoltre di spiegare in che modo sia garantita la piena ed efficace attuazione e applicazione della direttiva.
2. Si prega di fornire informazioni sul quadro giuridico regionale e locale e le prassi che disciplinano le condizioni di lavoro di tutto il personale nel settore sanitario, in particolare nel sistema sanitario nazionale. Si prega di spiegare in che modo sia garantita la piena ed efficace trasposizione e applicazione della direttiva 2003/88/CE in tutte le regioni italiane.  
Si prega in particolare di fornire informazioni in merito al quadro giuridico regionale della Basilicata, e sugli strumenti utilizzati per garantire il pieno ed efficace recepimento e applicazione della direttiva 2003/88/CE in tale Regione.
3. In particolare, le autorità Italiane sono pregate di fornire informazioni sulle norme e pratiche applicabili in tutto il territorio italiano al personale nel settore sanitario per quanto riguarda:
  - a. Attività detta libero professionale. Si richiede di specificare in particolare se il tempo trascorso in attività detta libero professionale sul posto di lavoro/nel luogo indicato dal datore di lavoro, o a favore/su richiesta del datore di lavoro, o sotto la direzione del datore di lavoro, o per finalità istituzionali, sia soggetto alle disposizioni della direttiva 2003/88/CE.

- b. Riposo giornaliero. Si richiede di specificare in particolare in che modo siano regolamentati i servizi di guardia e di reperibilità ai fini del computo del tempo di lavoro e di riposo (giornaliero e settimanale), e le misure esistenti per garantire il riposo giornaliero in caso di servizio di guardia o reperibilità.
  - c. La durata massima settimanale di lavoro e i periodi di riferimento per il calcolo dell'orario di lavoro settimanale. In particolare, si prega di precisare l'origine delle eventuali deroghe (per legge o mediante contratto collettivo).
4. Si prega di trasmettere il testo di tutte le disposizioni di legge pertinenti.