

PARERE DELLA COMMISSIONE

nel quadro dell'articolo 17, paragrafo 5, della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro («Direttiva sull'orario di lavoro»)

Proroga del regime transitorio relativo all'orario di lavoro dei medici in formazione nei Paesi Bassi

(2009/C 245/02)

1. Introduzione

Il presente parere si basa sull'articolo 17, paragrafo 5, della direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro ⁽¹⁾ («direttiva sull'orario di lavoro»). Essa fa seguito ad una notifica nella quale i Paesi Bassi hanno dichiarato, a norma di detto articolo, di voler prorogare fino al 31 luglio 2011 il regime transitorio per quanto riguarda limiti all'orario di lavoro dei medici in formazione.

I medici in formazione erano stati esclusi dal campo d'applicazione della prima direttiva sull'orario di lavoro del 1993. L'adozione nel 2000 di una direttiva che modificava la precedente ha determinato un cambiamento, per cui i medici in formazione, al pari degli altri lavoratori, sono ora contemplati dalla direttiva consolidata sull'orario di lavoro ⁽²⁾. Normalmente, l'articolo 6 della direttiva stabilisce che la durata media dell'orario di lavoro settimanale non deve superare 48 ore ⁽³⁾, comprese le ore di lavoro straordinario. Tuttavia, l'articolo 17, paragrafo 5, della direttiva sull'orario di lavoro prevede un regime transitorio per l'applicazione di questi limiti all'orario di lavoro settimanale dei medici in formazione.

Le parti pertinenti dell'articolo 17, paragrafo 5, sono le seguenti:

«... Con riferimento all'articolo 6, (limite della durata settimanale media del lavoro a 48 ore) le deroghe (relative ai medici in formazione) sono consentite per un periodo transitorio di cinque anni a decorrere dal 1° agosto 2004.

Gli Stati membri dispongono, se necessario, di altri due anni al massimo (a decorrere dal 1° agosto 2009) per ovviare alle difficoltà nel rispettare le prescrizioni in materia di lavoro nell'ambito delle loro responsabilità di organizzare e fornire servizi sanitari e cure mediche. Almeno 6 mesi prima della scadenza del periodo transitorio, lo Stato membro interessato informa in modo motivato la Commissione, in modo che questa possa, entro 3 mesi dalla ricezione dell'informazione, esprimere un parere, previa opportune consultazioni. Lo Stato membro che non segua il parere della Commissione motiva la propria decisione. La comunicazione e le motivazioni dello Stato membro e il parere della Commissione sono pubblicati nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* e trasmessi al Parlamento europeo.

Gli Stati membri dispongono, se necessario, di un ulteriore periodo di un anno al massimo per ovviare a speciali difficoltà incontrate nell'ambito delle responsabilità di cui al (precedente) comma. Essi seguono il procedimento di cui a detto comma.

Gli Stati membri provvedono affinché in nessun caso il numero di ore di lavoro settimanali superi una media di 58 ore durante i primi tre anni del periodo transitorio, una media di 56 ore per i due anni successivi e una media di 52 ore per l'eventuale periodo restante. ...

Con riferimento all'articolo 16, lettera b), (periodo di riferimento per il computo della durata settimanale media del lavoro) le deroghe (relative ai medici in formazione) sono consentite purché il periodo di riferimento non superi 12 mesi, durante la prima parte del periodo transitorio (2004-2007) e, successivamente, 6 mesi.»

L'articolo 17, paragrafo 5, prevede inoltre la consultazione tra i datori di lavoro e i rappresentanti dei lavoratori in merito all'applicazione del regime transitorio: «Il datore di lavoro consulta i rappresentanti dei lavoratori in tempo utile allo scopo di giungere ad un accordo, se possibile, sulle soluzioni da applicare al periodo transitorio.» Un simile accordo deve rispettare i limiti di cui all'articolo 17, paragrafo 5, ma può stabilire, in particolare, le misure da adottare per ridurre la durata settimanale del lavoro ad una media di 48 ore entro la fine del periodo transitorio.

⁽¹⁾ Direttiva 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 consolida e abroga due direttive precedenti, vale a dire le direttive 93/104/CE e 2000/34/CE.

⁽²⁾ La direttiva 2000/34/CE doveva essere recepita nella legislazione nazionale, per quanto riguarda i medici in formazione, entro il 1° agosto 2004.

⁽³⁾ Ai sensi degli articoli 16, 17, 18 e 19 della direttiva, la media può essere calcolata su un «periodo di riferimento» non superiore a 4 mesi (norma generale), 6 mesi (atto legislativo o contratto collettivo per quanto riguarda determinate attività tra cui quelle dei medici in formazione), o 12 mesi (unicamente tramite contratto collettivo).

Tale regime transitorio figura in breve nella seguente tabella.

Tabella: Quadro riassuntivo del regime transitorio relativo ai medici in formazione conformemente all'articolo 17, paragrafo 5

Periodo	Deroga possibile	Condizioni
1° agosto 2004-31 luglio 2009	Deroga al limite della durata settimanale media del lavoro di 48 ore	Alla durata settimanale media del lavoro si applicheranno i seguenti limiti transitori: 1 agosto 2004-31 luglio 2007: tale durata non può superare una media di 58 ore/settimana. Il periodo di riferimento (*) non può superare 12 mesi. 1° agosto 2007-31 luglio 2009: non superiore alla media di 56 ore settimanali. Il periodo di riferimento non può superare 6 mesi.
1° agosto 2009-31 luglio 2011	Proroga della deroga di cui sopra al limite di 48 ore	Ove necessario, per ovviare alle difficoltà nel rispettare le prescrizioni in materia di orario di lavoro nell'ambito delle responsabilità di organizzare e fornire servizi/cure mediche. Lo Stato membro che intenda ricorrere a tale deroga deve informarne la Commissione (in modo motivato) entro il 31 gennaio 2009. La Commissione esprime un parere in merito alla notifica. In ogni caso, la durata media del lavoro settimanale non può superare 52 ore. Il periodo di riferimento non può superare 6 mesi.
1° agosto 2011-31 luglio 2012	Ulteriore possibile proroga della deroga di cui sopra	Se necessario, per ovviare a speciali difficoltà incontrate nell'ambito delle responsabilità di cui sopra. Lo Stato membro che intenda avvalersi di tale deroga deve informarne la Commissione (in modo motivato) entro il 31 gennaio 2011. La Commissione esprime un parere in merito alla notifica. In ogni caso, la durata settimanale media del lavoro non può superare 52 ore. Il periodo di riferimento non può superare 6 mesi.

(*) Il periodo di riferimento è il periodo massimo durante il quale può essere calcolata la durata media del lavoro settimanale.

2. Notifica da parte dello Stato membro

Con lettera del 27 gennaio 2009, registrata il 29 gennaio 2009, le autorità nazionali dei Paesi Bassi hanno comunicato ai servizi della Commissione di volersi avvalere della facoltà di cui all'articolo 17, paragrafo 5, di mantenere un regime transitorio speciale nei Paesi Bassi nel caso dei medici in formazione, per un periodo di due anni a decorrere dal 1° agosto 2009. Nella loro notifica esse rilevano i seguenti punti:

- Secondo la normativa nazionale ⁽¹⁾, la durata settimanale del lavoro dei medici in formazione, conformemente all'articolo 17, paragrafo 5, della direttiva, è già limitata per il periodo antecedente al 31 luglio 2009 a 56 ore, calcolata in media su un periodo di riferimento di 6 mesi.
- Inoltre, il servizio di guardia è computato interamente nel calcolo della durata massima settimanale dell'orario di lavoro dei medici in formazione.

⁽¹⁾ Het Arbeidstijdenbesluit (Decreto sull'orario di lavoro).

- Tuttavia, le organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro nel settore ospedaliero ⁽¹⁾ hanno comunicato alle autorità nazionali che non è loro possibile, a breve termine, adottare le misure adeguate per organizzare i necessari servizi di guardia negli ospedali entro un orario di lavoro settimanale medio di 48 ore. Tali organizzazioni ritengono che, al fine di garantire la necessaria qualità e continuità dei servizi sanitari, sia essenziale autorizzare per altri due anni un limite di 52 ore.
- Le autorità nazionali ritengono che l'introduzione graduale di una settimana lavorativa di 48 ore faciliterà l'instaurazione di una nuova cultura in questo settore, anche se ciò richiederà un certo tempo.
- Le autorità nazionali hanno accolto la richiesta delle organizzazioni imprenditoriali del settore ospedaliero, alla condizione non negoziabile che queste ultime, insieme alle organizzazioni dei lavoratori, elaborino entro il 1° agosto 2009 un piano d'attuazione che riduca la durata settimanale media del lavoro a 48 ore entro il 1° agosto 2011.
- Con lettera del 22 luglio 2009, le autorità olandesi hanno comunicato alla Commissione che il 22 luglio 2009 le parti sociali interessate hanno concordato un simile piano d'attuazione; le autorità olandesi avrebbero confermato ufficialmente tali informazioni entro la fine di agosto 2009.

3. Risultato delle consultazioni sulla notifica

In sede di adozione dell'articolo 17, paragrafo 5, la Commissione ha dichiarato di interpretare l'espressione «previe opportune consultazioni» nel secondo comma dello stesso articolo, nel senso che essa deve «consultare le parti sociali a livello europeo e i rappresentanti degli Stati membri ...» prima di esprimere un parere riguardo alla proroga del regime transitorio relativo all'orario di lavoro dei medici in formazione ⁽²⁾.

I servizi della Commissione hanno debitamente consultato tutti gli Stati membri e le parti sociali europee in merito alla notifica trasmessa dai Paesi Bassi.

Hanno risposto sette Stati membri (Bulgaria, Francia, Grecia, Lituania, Lussemburgo, Spagna e Svezia). Nessuno Stato membro ha sollevato obiezioni a che i Paesi Bassi beneficino di una proroga del periodo transitorio.

BusinessEurope ha dichiarato che la sua federazione consociata, la confederazione dell'industria e dei datori di lavoro dei Paesi Bassi (VNO-NCW), sostiene la notifica dei Paesi Bassi. Ha confermato inoltre che la decisione delle autorità nazionali dei Paesi Bassi di avvalersi delle disposizioni transitorie è basata su una richiesta avanzata dallo stesso settore ospedaliero. Inoltre l'associazione delle strutture ospedaliere dei Paesi Bassi, membro di VNO-NCW, è pienamente d'accordo con questo metodo e approva il contenuto della lettera di notifica inviata dalle autorità nazionali alla Commissione europea.

Secondo quanto affermato dalla CES (ETUC) in una risposta preliminare, sembrava che i sindacati dei Paesi Bassi ritenessero che le autorità nazionali non avevano consultato sufficientemente le parti sociali nazionali in merito alla questione. Non sono state fornite tuttavia ulteriori indicazioni al riguardo.

4. Valutazione della notifica nel contesto della direttiva

La direttiva sull'orario di lavoro è stata adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio in conformità all'articolo 137, paragrafo 2, del trattato CE, che dispone che la Comunità adotti misure volte a migliorare l'ambiente di lavoro per proteggere la salute e la sicurezza dei lavoratori. Lo scopo principale della direttiva è stabilire prescrizioni minime di sicurezza e di salute in materia di organizzazione dell'orario di lavoro.

Secondo le informazioni di cui dispone la Commissione, la situazione secondo la legislazione nazionale è la seguente:

- Il limite generalmente applicabile all'orario di lavoro settimanale medio è di 48 ore, calcolato su un periodo di riferimento non superiore a 16 settimane. L'orario di lavoro è disciplinato in tale contesto da contratti collettivi dettagliati. Tuttavia, a norma della legge sull'orario di lavoro, del 1996, i cosiddetti periodi «inattivi» del servizio di guardia sul posto di lavoro sono stati considerati periodi di riposo e non sono stati inclusi nel calcolo della durata settimanale del lavoro.

⁽¹⁾ Nederlandse Federatie van Universitair medische centra/NFU (Federazione olandese dei centri medici universitari) e Nederlandse Vereniging van ziekenhuizen/NVZ (Associazione olandese dei Paesi Bassi dei centri ospedalieri).

⁽²⁾ Dichiarazione della Commissione riguardo all'applicazione dell'articolo 1, paragrafo 6, della direttiva 2000/34/CE (GU L 195 dell'1.8.2000, pag. 45).

- Dopo che la Corte di giustizia nella causa *Jaeger* ⁽¹⁾ ha sentenziato che, ai fini della direttiva, tali periodi devono essere considerati nella loro totalità tempo di lavoro, questa sentenza è stata applicata dalle giurisdizioni nazionali in diversi casi concernenti il settore sanitario e i servizi di emergenza nei Paesi Bassi. Successivamente, il decreto 605/2005 sull'orario di lavoro ha modificato la legislazione nazionale dei Paesi Bassi in modo che i periodi inattivi durante il servizio di guardia sul posto di lavoro siano considerati tempo di lavoro. Secondo la legislazione nazionale, i contratti collettivi stipulati prima di questa modifica sono da considerarsi privi d'effetto in quanto non sono conformi alla nuova definizione.
- Le autorità nazionali hanno ritenuto che questa modifica avesse implicazioni rilevanti per i settori della salute e dell'assistenza, per cui hanno introdotto nel 2005, a titolo temporaneo, la facoltà di non applicare tale disposizione ai sensi dell'articolo 22 della direttiva per i settori in cui il servizio di guardia ha un ruolo determinante.
- In base a tale misura temporanea, il ricorso a questa deroga è limitato a situazioni in cui il servizio di guardia è necessario per assicurare la continuità e la qualità del servizio prestato e non si può evitarlo modificando l'organizzazione del lavoro. Esso presuppone un contratto collettivo pertinente e il consenso del lavoratore interessato; è ammesso inoltre unicamente se un periodo di riposo giornaliero o settimanale non fruito è compensato da un periodo di riposo immediato. Se sono soddisfatte tali condizioni, un lavoratore può decidere di lavorare in media fino a 60 ore la settimana, servizio di guardia incluso, calcolate su un periodo massimo di 26 settimane.

Secondo la Commissione, alla luce di tali informazioni, le condizioni di protezione previste dalla direttiva per l'applicazione di tale deroga sembrano attuate correttamente.

Dal punto di vista della Commissione, sarebbe (generalmente) opportuno concedere alle autorità nazionali una certa flessibilità nel riorganizzare i sistemi generali della formazione e del lavoro, se ciò consente di ridurre il ricorso a orari di lavoro prolungati da parte dei medici che si sono dichiarati d'accordo sull'applicazione della deroga.

Stando alle risposte alla consultazione, in particolare dalle parti sociali interessate, la Commissione ritiene che le ragioni avanzate dalle autorità nazionali possano essere accettate come valide.

5. Conclusioni

Stante quanto sopra, la Commissione ritiene che:

- è ammissibile che i Paesi Bassi necessitino di altri due anni al massimo a decorrere dal 1° agosto 2009, conformemente all'articolo 17, paragrafo 5, della direttiva 2003/88/CE (direttiva sull'orario di lavoro), per poter applicare il limite all'orario di lavoro di cui all'articolo 6 della stessa per quanto riguarda i medici in formazione,
- va ricordato che, in ogni caso, conformemente all'articolo 17, paragrafo 5, della direttiva, in questa situazione gli Stati membri devono garantire che la durata settimanale del lavoro non superi 52 ore, calcolata come media su un periodo massimo di 6 mesi,
- si prende atto del fatto che secondo le autorità nazionali, ai fini della notifica, è necessario che le organizzazioni interessate dei datori di lavoro e dei lavoratori a livello nazionale concordino, entro il 1° agosto 2009, un piano comune che, entro il 1° agosto 2011, riduca l'orario di lavoro settimanale nel settore ospedaliero a 48 ore. Risulta che un simile piano sia stato concordato il 22 luglio 2009,
- i datori di lavoro a livello nazionale sono incoraggiati a scambiare informazioni e organizzare consultazioni con i rappresentanti dei medici in formazione, conformemente all'articolo 17, paragrafo 5, sesto comma, per giungere ad un accordo, se possibile, sulle disposizioni da applicarsi alla proroga del periodo transitorio e sulle misure da adottare per ridurre la durata settimanale del lavoro ad una media di 48 ore generalmente entro la fine del periodo transitorio,
- le autorità nazionali sono invitate a garantire la diffusione del presente parere di modo che le autorità nazionali competenti possano (se necessario) tenerne conto.

⁽¹⁾ *Jaeger* (causa C-151/02).