



COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 15.07.1997
COM(97) 334 def.

**LIBRO BIANCO SUI SETTORI E LE ATTIVITÀ
ESCLUSI DALLA DIRETTIVA
SULL'ORARIO DI LAVORO**

(Presentato dalla Commissione)

Libro bianco sui settori e le attività esclusi dalla direttiva sull'orario di lavoro

Sommario

INTRODUZIONE	3
PARTE I: CONTESTO E ANALISI	3
La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori	3
La direttiva sull'orario di lavoro	3
Sicurezza generale	4
Il problema	4
Natura e portata dell'esclusione	4
Lavoratori autonomi	5
L'occupazione nei settori esclusi	5
Situazione giuridica e contrattuale negli Stati membri	6
Azione a livello europeo	6
Comitati paritetici e studi	7
Analisi e valutazione settore per settore	7
Trasporti su strada	7
Trasporti ferroviari	9
Trasporti urbani	10
Navigazione interna	10
Trasporti aerei	10
Trasporti marittimi	11
Pesca in mare	12
Altre attività in mare	13
Medici in formazione	14
PARTE II: OPZIONI	16
Criteri d'azione	16
Opzioni strategiche	16
Opzione 1: Approccio vincolante	16
Opzione 2: Approccio puramente settoriale	17
Opzione 3: Approccio differenziato	17
Opzione 4: Approccio puramente orizzontale	17
PARTE III: LA VIA DA SEGUIRE	18
Percorso d'azione proposto	18
CONCLUSIONE	20
ALLEGATO	22

Libro bianco sui settori e le attività esclusi dalla direttiva sull'orario di lavoro

INTRODUZIONE

1. Il presente Libro bianco si prefigge di individuare i modi migliori per garantire la protezione della salute e della sicurezza, in relazione all'orario di lavoro, dei lavoratori attualmente esclusi dalla direttiva sull'orario di lavoro (93/104/CE).

2. Il Libro bianco consiste di tre parti: la prima delinea il contesto e un'analisi della situazione attuale e la seconda espone le opzioni, mentre nella terza la Commissione presenta le proprie opinioni su come progredire in materia, con riserva dei commenti che il presente Libro bianco susciterà.

3. Il Libro bianco è stato redatto dopo una consultazione informale con le parti sociali, condotta sulla base di un documento di lavoro dei servizi della Commissione.

PARTE I: CONTESTO E ANALISI

La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori

4. La Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori contiene disposizioni relative all'orario di lavoro e alle ferie. Il punto 7 tratta per esempio le condizioni di lavoro per quanto riguarda la durata e l'organizzazione dell'orario di lavoro, il punto 8 il diritto di ogni lavoratore al riposo settimanale e a ferie annuali retribuite, mentre il punto 9 afferma che ogni lavoratore deve beneficiare nell'ambiente di lavoro di condizioni di protezione sanitaria e di sicurezza soddisfacenti.

La direttiva sull'orario di lavoro

5. Il 23 novembre 1993 il Consiglio dei Ministri ha adottato la direttiva 93/104/CE concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro. Essa si basa sull'articolo 118A del Trattato CE, il quale esige che gli Stati membri si adoperino "*per promuovere il miglioramento in particolare dell'ambiente di lavoro per tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori ...*".

6. Il fine essenziale è di garantire ai lavoratori la protezione contro ripercussioni negative sulla loro salute e sicurezza indotte da una giornata lavorativa eccessivamente lunga, da un riposo inadeguato o da schemi d'orario

lavorativo perturbanti. La direttiva dispone in particolare (articoli da 3 a 8):

- un periodo minimo di riposo di 11 ore consecutive;
- una pausa, qualora l'orario di lavoro giornaliero superi le 6 ore;
- un periodo minimo di riposo di un giorno alla settimana;
- una settimana lavorativa massima di 48 ore, comprese le ore di lavoro straordinario;
- ferie annuali retribuite di 4 settimane;
- che i lavoratori notturni non lavorino per più di 8 ore su 24 in media.

7. La direttiva contiene un certo numero di ulteriori disposizioni relative alla protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori notturni e dei lavoratori a turno. Essa richiede inoltre che siano adottati provvedimenti affinché l'organizzazione del lavoro secondo un certo ritmo tenga conto del principio generale dell'adeguamento del lavoro al lavoratore.

8. La direttiva prevede ampi margini di flessibilità nell'applicazione dei principi della direttiva a situazioni specifiche. In particolare, la direttiva ammette deroghe da tutte le principali disposizioni, esclusa quella sul congedo annuale, per una vasta gamma di circostanze, ad esempio: "per le attività caratterizzate da una distanza fra il luogo di lavoro e il luogo di residenza del lavoratore oppure da una distanza fra diversi luoghi di lavoro dello stesso", "per le attività caratterizzate dalla necessità di assicurare la continuità del servizio o della produzione"; "in caso di sovraccarico prevedibile di attività" e "in caso di incidente o di rischio di incidente imminente". Deroghe dalle stesse disposizioni sono inoltre ammesse in relazione a qualsiasi attività, mediante

accordi collettivi o accordi tra le due parti dell'industria. Tali deroghe sono di norma ammesse "a condizione che vengano concessi ai lavoratori interessati equivalenti periodi di riposo compensativo". Nel caso della disposizione di un orario massimo di 48 ore in media, le deroghe ammettono che i "periodi di riferimento" per il calcolo della media siano estesi fino a 6 mesi in tutti i casi dove le deroghe sono consentite e fino a 12 mesi mediante accordi collettivi o accordi tra le due parti dell'industria.

9. Tutti gli Stati membri erano tenuti ad applicare la direttiva entro il 23 novembre 1996.

Sicurezza generale

10. Benché l'oggetto del presente Libro bianco sia costituito dalla salute e dalla sicurezza proprie dei lavoratori, la Commissione desidera sottolineare i vantaggi che la popolazione in generale può trarre da opportune disposizioni in materia di orario di lavoro in tutti settori. Ciò è vero in particolare nel caso delle attività dei trasporti pubblici e dei medici in formazione, dove la fatica indotta da orari troppo prolungati può costituire un rischio diretto per il benessere altrui. Il Trattato CE prevede specifico intervento comunitario dove ciò sia necessario al fine di garantire un elevato livello di sicurezza dei trasporti. Quando tale intervento riguarda l'orario di lavoro (di guida) si deve garantire la coerenza con i provvedimenti che tutelano la salute e sicurezza dei lavoratori.

Il problema

Natura e portata dell'esclusione

11. La proposta originale della Commissione riguardava tutti i settori e le attività economiche. Il Consiglio ha tuttavia deciso di escludere taluni settori dal campo d'applicazione della direttiva. La formulazione testuale della direttiva in

merito al proprio campo d'applicazione è la seguente: *"La presente direttiva si applica a tutti i settori di attività ... ad eccezione dei trasporti aerei, ferroviari, stradali e marittimi, della navigazione interna, della pesca in mare, delle altre attività in mare, nonché delle attività dei medici in formazione"* (Articolo 1, paragrafo 3).

12. Il sedicesimo considerando della direttiva afferma: *"considerando che a motivo della specificità del lavoro può essere necessario prendere misure specifiche per quanto riguarda l'organizzazione dell'orario di lavoro in taluni settori od attività esclusi dal campo di applicazione della presente direttiva"*.

13. Il Consiglio riteneva quindi che le esclusioni fossero direttamente connesse al tipo di lavoro coinvolto e non motivate da alcun parere che la salute e la sicurezza, per quanto attiene all'orario di lavoro, fosse sufficientemente protetta in tali settori e attività. Una caratteristica comune a tutti i settori esclusi, salvo quello dei medici in formazione, è che i lavoratori principali sono tipicamente tenuti, quale parte integrante delle loro mansioni, a trascorrere una parte del tempo lontano da casa.

14. Il modo in cui le esclusioni sono formulate è stato interpretato come se comportasse che tutti gli addetti dei settori dei trasporti e della pesca in mare siano esclusi dal campo d'applicazione della direttiva, anche qualora adempiano mansioni sedentarie. La Commissione ritiene in merito sia opportuno un chiarimento, dato che non vi è alcuna ragione obiettiva per cui tali lavoratori "non mobili" debbano essere discriminati rispetto a lavoratori che svolgono mansioni analoghe in altri settori. Il testo dovrebbe riferirsi alla natura dell'attività, non ad una definizione del "settore" in cui l'addetto lavora.

15. Nel caso di "altre attività in mare" e di "medici in formazione", il rimando, implicito o esplicito, è alle "attività", per cui non sorgono problemi in merito alla definizione del lavoro implicato.

Lavoratori autonomi

16. I lavoratori autonomi non sono compresi nella direttiva 93/104/CE. Se da un lato il lavoro autonomo è comune in taluni settori esclusi, ad esempio nei settori dei trasporti su strada e per vie navigabili interne, dall'altro esso è del pari prevalente in molti altri settori già compresi nella direttiva, per esempio il settore dell'edilizia. Pertanto non è sostenibile l'argomento che per taluni settori debba valere un trattamento speciale semplicemente per via della proporzione elevata di lavoratori autonomi. Nel settore escluso di maggior rilievo economico, i trasporti su strada, i lavoratori autonomi sono compresi negli attuali regolamenti relativi all'orario di guida.

17. Tuttavia, per quanto l'obiettivo debba essere quello di proteggere la salute e la sicurezza, la Commissione è sensibile all'effetto di possibili distorsioni della concorrenza e agli imperativi della sicurezza dei trasporti, ed è per questo che nel presente Libro bianco è favorito un approccio integrato all'attuazione delle politiche comunitarie sociale e dei trasporti.

L'occupazione nei settori esclusi

18. Nei settori e nelle attività esclusi dalla direttiva l'occupazione complessiva, compreso il lavoro autonomo, è di circa 5,6 milioni di addetti (circa il 4% dell'occupazione totale nell'UE¹), di cui 3,5 milioni nel settore dei trasporti su strada. Inoltre vi

¹ Fonte: L'occupazione in Europa 1996.

sono circa 3 milioni di lavoratori nel settore del trasporto si strada "in conto proprio"², che non è escluso dalla direttiva. Stime dell'occupazione totale nei singoli settori e attività sono riportate in allegato. Informazioni più dettagliate sono reperibili nell'analisi per settore (cfr. oltre, paragrafi 29-66).

Situazione giuridica e contrattuale negli Stati membri

19. Dopo l'adozione della direttiva, nel 1993, le legislazioni nazionali hanno conosciuto notevoli cambiamenti, che in parte riflettono le misure adottate dagli Stati membri per applicare la direttiva e in parte costituiscono passi verso una maggiore flessibilità nelle disposizioni in materia di orario di lavoro, spesso congiunte a riduzioni dell'orario di lavoro. Uno studio sulle limitazioni giuridiche e contrattuali all'orario di lavoro nell'Unione europea è stato di recente prodotto dalla Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro³.

20. Il grado di attuale copertura dei lavoratori dipendenti mediante normative in materia di orario di lavoro generali o specifiche al settore varia enormemente sia tra Stati membri che tra settori. In tutti gli Stati membri vi sono normative che dispongono una certa protezione in materia di orario di lavoro per alcune categorie di lavoratori, ma non è possibile individuarvi uniformità o coerenza. In alcuni casi le leggi generali in materia di orario di lavoro

valgono per alcuni settori e attività esclusi (o per tutti), in altri casi vi sono norme di legge specifiche ad un dato settore. Nella maggior parte dei paesi, la legislazione è integrata da accordi collettivi. Tuttavia, nella maggior parte degli Stati membri esistono normative che dispongono periodi minimi di congedo annuale per la maggior parte dei settori.

Azione a livello europeo

21. Nel contesto di negoziazioni col Parlamento europeo in fase di seconda lettura, la Commissione ha preso iniziative riguardo ai settori e alle attività esclusi dalla direttiva. Per esempio, la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo⁴ affermava l'intenzione della Commissione "*di assumere iniziative appropriate nel più breve termine possibile riguardo ai vari settori e esclusi dal campo d'applicazione della direttiva. Lavori preparatori per l'attuazione di tali iniziative sono in corso di esecuzione nel contesto dei Comitati settoriali paritetici per i settori pertinenti (laddove esistono).*"

22. Nel Programma d'azione sociale a medio termine 1995-97, la Commissione affermava che sarebbero continuate "*le discussioni con le parti sociali e/o gli studi sui modi migliori di garantire che i settori e le attività esclusi dalla direttiva sull'organizzazione dell'orario di lavoro siano adeguatamente trattati Se necessario, la Commissione prenderà in esame la presentazione di proposte per integrare la direttiva nel 1996-1997*".

23. Nella sua Risoluzione sul Programma d'azione sociale a medio termine 1995-97, il Parlamento europeo

² Soprattutto di sostanze chimiche, prodotti petroliferi, agroalimentari, nell'edilizia e nel commercio all'ingrosso e al dettaglio.

³ Legal and Contractual Limitations to Working Time in the European Union (Limitazioni giuridiche e contrattuali all'orario di lavoro nell'Unione europea), edito dall'Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee e Peeters Publications.

⁴ SEC(93) 1054 del 7 luglio 1993.

esprime *“il desiderio che la Commissione, nel suo imminente Programma di lavoro per il 1996, presenti dettagliate proposte legislative di ... direttive in materia di orario di lavoro per i settori esclusi dalla direttiva sull'organizzazione dell'orario di lavoro, nonché di azioni nel contesto del dialogo sociale”*. Nella sua Risoluzione su una riduzione e adeguamento dell'orario di lavoro, il Parlamento ha inoltre esortato la Commissione ... ad incoraggiare le due parti dell'industria a consultarsi ... a livello europeo in previsione della conclusione di accordi flessibili che riducano e adeguino l'orario di lavoro, in particolare nei settori attualmente esclusi dalla direttiva sull'orario di lavoro.

24. Nel suo programma d'azione nella politica comune dei trasporti 1995-2000 la Commissione segnala l'intenzione di lanciare iniziative settoriali sull'orario di lavoro nelle diverse forme dei trasporti, una volta divenuto sufficientemente chiaro il risultato delle discussioni tra le parti sociali⁵. Nella sua Risoluzione sul citato programma d'azione il Parlamento europeo ha confermato il bisogno di presentare proposte legislative sull'orario di lavoro nei trasporti, in particolare in settori dove le parti sociali non pervengono ad un accordo.

Comitati paritetici e studi

25. Nei cinque settori dei trasporti e nel settore della pesca in mare le discussioni tra le parti sociali sono organizzate in forma di comitati paritetici a livello europeo.

26. La Commissione ha chiesto ai comitati paritetici di fornire descrizioni congiunte della situazione esistente

riguardo alle disposizioni in materia di orario di lavoro in questi settori, nonché di formulare raccomandazioni su come adeguare i principi della direttiva alla rispettiva area di lavoro.

27. Il 16 giugno 1995 i Commissari Flynn e Kinnock hanno incontrato tutti i membri dei cinque comitati paritetici dei settori dei trasporti. L'incontro ha visto un diffuso consenso sul fatto che non vi sono giustificazioni per escludere i lavoratori “non-mobili” dal campo d'applicazione della legislazione comunitaria sull'orario di lavoro e che alla cosa va posto rimedio.

28. La Commissione ha disposto la conduzione di studi fattuali in merito alle disposizioni in materia di orario di lavoro delle “altre attività in mare” e dei “medici in formazione”, per costituire la base delle analisi riportate di seguito a proposito di tali attività.

Analisi e valutazione settore per settore

29. I paragrafi seguenti analizzano i tratti e i problemi specifici di ciascun settore e attività relativamente alla regolamentazione dell'orario di lavoro, comprendendo in particolare il livello di occupazione e le discussioni in seno ai pertinenti comitati paritetici, oppure le opinioni delle parti sociali. Ogni caso analizzato è corredato da una valutazione della possibilità di una legislazione in materia di orario di lavoro nel settore, compresi gli ostacoli che potrebbero insorgere dalla mera estensione della direttiva sull'orario di lavoro a tutti i lavoratori del settore interessato.

Trasporti su strada

30. I trasporti su strada costituiscono di gran lunga il maggior settore non disciplinato dalla direttiva. È difficile pervenire a dati precisi. Tuttavia, si è

⁵ Cfr. COM(95) 302 def.

stimato⁶ che le attività dei trasporti su strada contino un totale di 6.5 milioni di posti di lavoro nell'UE, tra i quali un numero significativo di lavoratori autonomi. Vi sono circa 1,2 milioni di posti di lavoro nel trasporto di persone, circa 2,1 milioni nel trasporto di merci per conto terzi e 3 - 3,5 milioni nel trasporto in conto proprio (soprattutto di sostanze chimiche, prodotti petroliferi, agroalimentari, nell'edilizia e nel commercio all'ingrosso e al dettaglio). Si deve peraltro notare che i trasportatori autonomi sono già compresi nella direttiva.

31. Questo è il solo settore con un'ampia legislazione comunitaria. In particolare, il regolamento 3820/85 dispone periodi massimi giornalieri di guida di nove ore, che per due volte ogni settimana si possono estendere a 10, pause di almeno 45 minuti ogni quattro ore e mezza di guida, e un riposo giornaliero di 11 ore consecutive, che può essere ridotto ad un minimo di 9 ore consecutive per non più di tre volte ogni settimana (a condizione che nella settimana successiva sia attribuito un riposo compensativo). Sussistono però differenze di rilievo tra tale regolamento e la direttiva sull'orario di lavoro. Le disposizioni del regolamento 3820/85 non si prefiggono solo di proteggere la salute e la sicurezza dei lavoratori: sono anche intese in primo luogo ad armonizzare le condizioni di concorrenza tra tutti i tipi di operatori dei trasporti su strada, nonché al miglioramento delle sicurezza stradale e delle condizioni di lavoro in generale. Dato il legame diretto con la sicurezza stradale, il regolamento

vale non solo per i lavoratori dipendenti, ma anche per i trasportatori autonomi.

32. Nondimeno, il regolamento 3820/85 non dispone un orario massimo per attività diverse dalla guida, quali il carico e lo scarico, che possono costituire una quota importante dell'orario di lavoro giornaliero dei conduttori, ma che non sono comprese nel regolamento. In determinate circostanze, ne può risultare un orario di lavoro complessivo molto prolungato. Vi sono inoltre molte esclusioni e possibilità di ulteriori deroghe del regolamento. Di conseguenza, nella Comunità sono oggi applicabili regolamenti diversi, fatto che comporta una notevole distorsione della concorrenza. Ciò significa che il settore del trasporto su strada a nolo presta il fianco a problemi di relazioni industriali che hanno già condotto a gravi disfunzioni nell'erogazione dei servizi di trasporto, con impatto notevole sulla libera circolazione di merci, servizi e persone. Occorre rimediare a tali lacune con appropriate azioni comunitarie.

33. I datori di lavoro hanno sostenuto che una migliore applicazione delle norme esistenti sarebbe preferibile a nuove norme, mentre i sindacati evidenziano il bisogno di coprire ogni aspetto dell'orario di lavoro. Le discussioni nei comitati paritetici sono riprese verso la fine del 1996, ma pare che il terreno comune tra le due parti sia scarso.

34. *La prescrizione di riposo giornaliero consecutivo compresa nella direttiva sull'orario di lavoro può essere ritenuta la norma più difficile da applicare ai lavoratori mobili addetti al trasporto su strada su lunghe distanze. Tuttavia, disposizioni analoghe sono comprese nel regolamento 3820/85, e questo è lo strumento più appropriato per trattare la problematica del riposo settimanale. Inoltre non sembra di ravvisare la presenza di alcun motivo*

⁶ *Road Transport in the European Union: Aspects of the Organization and Enforcement of Working and Driving Time Regulations* (I trasporti su strada nell'Unione europea: aspetti dell'organizzazione e dell'applicazione dei regolamenti in materia di orario di lavoro e di guida).

specifico al settore per il quale non debbano applicarsi a tutti i lavoratori mobili del settore le disposizioni della direttiva sull'orario di lavoro relative al congedo retribuito e alla valutazione dello stato di salute dei lavoratori notturni, nonché alle garanzie di riposo sufficiente e di un numero massimo di ore di lavoro su base annuale. Le disposizioni della direttiva sull'orario di lavoro dovrebbero applicarsi appieno ai lavoratori non mobili. A complemento di eventuali azioni generali intraprese in materia di orario di lavoro a fini protezione della salute e sicurezza dei lavoratori, la Commissione intende proporre, nei primi mesi del 1988, emendamenti di rilievo al regolamento 3820/85. Tra l'altro, essi inserirebbero nuove disposizioni sui limiti massimi giornalieri, settimanali e quindicinali da applicare alle attività di guida e di carico/scarico nel sistema legislativo comunitario sull'orario di guida nei trasporti su strada, e tenteranno inoltre all'uniformità di regolamenti e procedure di controllo.

Trasporti ferroviari

35. Quasi un milione di persone erano addette ai trasporti per ferrovia nei 15 Stati membri dell'UE nel 1995. Uno studio intrapreso per la Commissione europea dal Comitato (ora Federazione) dei sindacati dei lavoratori dei trasporti nella Comunità europea⁷ mostra che nel 1992 il 19% degli addetti lavoravano come conducenti ed altro personale di bordo, il 31% come personale addetti a traffico e manutenzione (portatori di merci, lavoratori parzialmente qualificati,

deviatori per agganciamento del treno in stazioni e/o binari secondari privati, installazioni terminali, addetti ai container, ecc.) ed il 50% era costituito da personale operativo e delle stazioni.

36. Un tratto specifico del settore è costituito dalla natura intermittente di parte del lavoro, soprattutto nelle aree rurali. L'intensità del lavoro è pertanto determinata dalla frequenza dei treni, e in alcuni casi ciò può far sorgere problemi di calcolo dell'"orario di lavoro". Presenta problemi anche l'applicazione della direttiva ai conduttori di treni a lunga percorrenza e al personale di accompagnamento. Tali attività, e le condizioni di lavoro in generale, sono oggetto di una serie di convenzioni collettive a livello nazionale, ma l'assenza di un quadro a livello comunitario comporterà problemi sempre maggiori, mentre acquistano slancio la deregolamentazione e la concorrenza con l'ingresso di nuovi operatori nel settore.

37. Il comitato paritetico sui trasporti ferroviari ha convenuto, il 18 settembre 1996, che le disposizioni della direttiva sull'orario di lavoro devono valere per tutti i lavoratori del settore, compresi i lavoratori mobili, con appropriate modifiche alle deroghe. Una condizione dell'accordo è che le disposizioni simili devono al contempo applicarsi agli altri settori dei trasporti. Un'ulteriore condizione è che le disposizioni esistenti in materia di orario di lavoro devono applicarsi a norma di legge a qualsiasi operatore s'inserisca nel settore. Essa è motivata dal timore che con l'apertura del settore alla concorrenza possano abbassarsi gli standard di salute e sicurezza in relazione all'orario di lavoro.

38. *Sembra che nel settore dei trasporti ferroviari gli accordi esistenti tra le parti sociali funzionino in modo soddisfacente. Alla luce dell'accordo raggiunto in seno al comitato paritetico,*

⁷ *Social Aspects of the Common Transport Policy: Study of the Working and Social Conditions of European Railway Workers* (Aspetti sociali della politica comune dei trasporti: Studio sulle condizioni sociali e di lavoro dei lavoratori ferroviari europei), di Hugues de Villele e Brenda O'Brien (CTWU).

non vi sono ragioni oggettive per protrarre l'esclusione di tale settore. La Commissione intende inoltre sorvegliare da vicino gli sviluppi in questo settore, al fine di valutare l'esigenza di ulteriore azione specifica.

Trasporti urbani

39. Pur non essendo menzionato esplicitamente nella direttiva 93/104, tale "settore", che comprende aspetti dei trasporti ferroviari e dei trasporti su strada, risulta implicitamente escluso dalla direttiva sull'orario di lavoro. Esso è inoltre escluso, in larga misura, dal regolamento 3820/85 (servizi regolari per i passeggeri con un raggio operativo non superiore a 50 km), il che può influire sulla sicurezza dei passeggeri. I servizi della Commissione hanno ricevuto delegazioni dell'UITP (Union Internationale des Transports Publiques) in rappresentanza degli interessi dei trasporti urbani di passeggeri, diversi da quelli su strada o per ferrovia. In sede di formulazione di eventuali proposte, la Commissione terrà conto dei loro interessi.

Navigazione interna

40. Nel settore della navigazione interna lavorano circa 45.000 persone, di cui 35.000 dipendenti ed il resto piccoli operatori, che possiedono da una a tre navi. Oggi si riscontra una sensibile tendenza alla crescita del numero di piccoli operatori con una sola nave, dovuto alla vendita di navi da parte delle grandi compagnie a loro lavoratori. Nel caso dei piccoli operatori con una sola nave, che costituiscono la grande maggioranza dei piccoli operatori, la nave rappresenta sia il mezzo per guadagnarsi da vivere che il domicilio permanente. Tuttavia, quelli che operano sul Reno sono attualmente soggetti a disposizioni sui periodi di riposo e sulla composizione dell'equipaggio, nonché sul tempo di navigazione della nave. Il nesso tra tali provvedimenti e l'orario di lavoro sta nel fatto che il piccolo operatore, in quanto membro dell'equipaggio, è soggetto a norme sul

periodi di riposo obbligatori e sul tempo di navigazione della nave.

41. Le due parti del comitato paritetico hanno deciso di avviare una trattativa al fine di pervenire ad un accordo a livello comunitario sull'orario di lavoro nel settore. Il progetto di accordo, presentato dalla rappresentanza dei lavoratori, in generale seguiva alquanto da vicino le disposizioni della direttiva sull'orario di lavoro. Tuttavia, esso conteneva disposizioni differenti in materia di riposo giornaliero, che fissavano in 10 ore consecutive, a fronte delle 11 previste dalla direttiva. Tali negoziati si sono interrotti nei primi mesi del 1995, perché i datori di lavoro non accettavano il principio che l'orario di lavoro si applicasse alla categoria dei piccoli operatori.

42. *L'estensione delle disposizioni della direttiva agli addetti a questo settore non pone problemi insormontabili. Infatti, sebbene la disposizione fondamentale sul periodo di riposo giornaliero prevista dalla direttiva sull'orario di lavoro possa porre problemi, la direttiva ammette deroghe all'articolo pertinente, sia in base ad accordi collettivi che nel caso di lavoratori che lavorano lontano da casa. La Commissione intende presentare al Consiglio nel 1998 una proposta ispirata alle disposizioni della Convenzione del Reno, che potrebbe applicarsi in tutti gli Stati membri.*

Trasporti aerei

43. Si stima che vi siano ora circa 375.000 addetti che lavorano per le società di trasporti aerei nei 15 Stati membri dell'UE. Il dato è composto di equipaggi di volo per il 20% e per il resto da personale di terra, compreso il personale di manutenzione e di biglietteria.

44. Le limitazioni all'orario di volo sono necessarie, perché è riconosciuto da

molto tempo che un affaticamento del personale di bordo potrebbe indurre un grave deteriorarsi delle prestazioni. Quanto all'incidenza sull'affaticamento, l'aviazione presenta combinazioni di fattori che non si riscontrano in altre attività. Il personale è tenuto a valutare situazioni, prendere decisioni e operare bene in condizioni di stress per periodi di lavoro prolungati, talvolta di notte e dopo aver attraversato numerosi fusi orari. È pertanto necessario proteggere tale personale non solo contro l'affaticamento a breve termine, ma anche contro i possibili effetti del cumulo di affaticamento nel corso del tempo.

45. In seno al comitato paritetico sui trasporti aerei è stato raggiunto l'accordo che le disposizioni della direttiva sull'orario di lavoro devono applicarsi al personale di terra (circa l'80% di tutti gli addetti). Ulteriori discussioni nell'ambito del comitato paritetico si sono concentrate sull'applicazione dei principi della direttiva sull'orario di lavoro agli equipaggi di volo. Un ostacolo in merito è costituito dal disaccordo sull'interrelazione tra tali discussioni e le discussioni parallele nell'ambito delle Autorità aeronautiche comuni (JAA) sui limiti dei periodi di servizio di volo per equipaggi di volo e di cabina.

46. *L'accordo sul fatto che le disposizioni della direttiva generale debbano essere estese al personale di terra costituisce un notevole passo avanti. Per quanto riguarda il personale di volo, il solo problema serio relativamente all'estensione della direttiva potrebbe riguardare le disposizioni relative al riposo giornaliero e alle pause, anche se le possibilità di deroghe disposte dalla direttiva potrebbero consentire di superare tali difficoltà. A complemento di eventuali azioni intraprese in materia di orario di lavoro per la protezione della salute e sicurezza dei lavoratori, la*

Commissione sta inoltre esaminando, per motivi di sicurezza operativa, proposte specifiche su uno schema uniforme di limitazione dell'orario di volo.

Trasporti marittimi

47. Si stima che il numero di marinai addetti nella flotta battente bandiera comunitarie⁸ ammonti a circa 162.000. Del numero totale, circa 129.000 (80%) sono cittadini dello Stato membro interessato e 33.000 sono cittadini di altri paesi, spesso di paesi terzi.

48. Orari di lavoro prolungati sul mare sono comuni. Tuttavia, un approccio sistematico alla limitazione di tali orari è finora riuscito difficile per via della concorrenza di navi battenti bandiera di paesi terzi. In effetti, il declino occupazionale della flotta ad immatricolazione comunitaria (superiore al 30% tra il 1985 e il 1995), ha costituito negli ultimi anni una delle principali preoccupazioni sia degli armatori che della gente di mare. Per tale ragione, e dato che si tratta di un settore globale, a livello di comitato paritetico si è tentato di pervenire ad un accordo nell'ambito delle organizzazioni internazionali, prima di affrontare i problemi intracomunitari.

49. Nel 1995 è stato raggiunto un accordo nell'ambito dell'Organizzazione marittima internazionale in merito all'adozione della convenzione riveduta sulle norme in materia di formazione, rilascio di attestati e vigilanza (STWC) in relazione a periodi di riposo minimo per gli addetti alla vigilanza. Essa dispone periodi di riposo minimo di 10 ore su 24, divisibile in 2 periodi, di cui uno di almeno 6 ore consecutive, e periodi di

⁸ TecEcon: *Study on the Maritime Professions in the European Union* (Studio sulle professioni marittime nell'Unione europea).

riposo settimanale non inferiori a 70 ore. La Commissione ha presentato al Consiglio una proposta formale di modifica della direttiva 94/58/CE concernente i requisiti minimi di formazione per la gente di mare. Tale proposta riflette le disposizioni della Convenzione STWC 1995 in relazione a periodi di riposo minimo per gli addetti alla vigilanza sul ponte e in sala macchine. Tale direttiva modificata è attualmente in discussione presso le istanze legislative della Comunità europea e il 18 giugno 1997 il Consiglio dei Ministri ha raggiunto in proposito una posizione comune.

50. Nell'ottobre del 1996, l'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) ha adottato una nuova Convenzione (n. 180) sulle ore di lavoro dei marittimi in navigazione. La strategia per pervenire alla Convenzione 180 è stata elaborata dalle parti sociali. La Convenzione dispone, per i marittimi in navigazione, un massimo di ore di lavoro (14 ore al giorno e 72 ore alla settimana) o periodi minimi di riposo (10 ore al giorno e 77 ore alla settimana). La Conferenza ha convenuto in merito ad un meccanismo, il quale consentirà che le disposizioni della Convenzione n. 180 siano imposte, mediante le autorità di controllo portuali, alle navi di immatricolazione non comunitaria operanti in acque comunitarie. Le parti sociali hanno in seguito sottolineato che è molto importante ai fini della strategia che gli Stati membri ratifichino la Convenzione. Essi hanno inoltre raggiunto un accordo di principio sul bisogno di uno specifico strumento comunitario sull'orario di lavoro nel settore marittimo. Su tale base, la Commissione avanzerà in tempi brevi una proposta di direttiva, come ha precedentemente segnalato. Essa terrà conto delle disposizioni della Convenzione n. 180 dell'OIL e, previa ulteriori discussioni sui dettagli, elementi della direttiva sull'orario di lavoro.

51. *Sono stati realizzati molti progressi. La Commissione accoglie con favore l'accordo raggiunto in seno al comitato paritetico e sarà lieta di riceverne le raccomandazioni dettagliate. La Commissione auspica inoltre che gli Stati membri ratifichino la Convenzione 180 dell'OIL, affinché le prescrizioni minime in materia di orario massimo di lavoro o di periodo minimo di riposo possano essere applicate a livello internazionale.*

Pesca in mare

52. Vi sono circa 270.000 pescatori marittimi naviganti negli Stati membri dell'UE⁹. Inoltre, nel settore pesca in mare sono addetti, in numero relativamente ridotto, lavoratori a terra non mobili le cui attività sono direttamente connesse allo sbarco delle catture, e che non sono compresi nella direttiva. Alquanto numerosi sono inoltre gli altri lavoratori a terra strettamente connessi alla pesca in mare, per esempio portuali e addetti alla trasformazione del pesce, ma essi sono già soggetti alle disposizioni della direttiva sull'orario di lavoro.

53. Le due parti del settore hanno inviato alla Commissione i rispettivi pareri, molto diversi tra loro. I datori di lavoro hanno espresso la loro opposizione a qualsiasi direttiva sull'orario di lavoro nel settore, data la sua specifica natura e dato il principio di sussidiarietà. Tra i problemi particolari menzionati vi sono il grande numero di lavoratori autonomi, compresi i pescatori a percentuale, le conseguenze finanziarie sui pescatori a percentuale e la diversa natura del settore in Europa. I sindacati hanno d'altra parte sostenuto la necessità

⁹ Numero di pescatori (tempo pieno e parziale) (tutti gli Stati membri dell'UE). I dati riguardano il 1993, eccetto per Grecia (1990) e Irlanda (1991). Fonte: OCSE, Stati membri.

di un intervento per proteggere i pescatori da orari di lavoro prolungati, mentre l'esclusione dalla direttiva 93/104/CE non era necessaria e sarebbe stato opportuno ricorrere ad opportune deroghe. Essi hanno presentato proposte in forma dettagliata e le discussioni sono riprese nei primi mesi dell'anno in corso, al fine di pervenire ad una posizione comune.

54. *La Commissione auspica che le parti sociali pervengano ad una posizione comune. Tuttavia, in mancanza di accordo, si potrebbero proporre per il personale navigante disposizioni specifiche al settore, relative a periodi di riposo giornalieri e settimanali. Inoltre, si potrebbero applicare al personale navigante del settore le disposizioni sul congedo retribuito e sulla valutazione dello stato di salute dei lavoratori notturni previste nella direttiva sull'orario di lavoro, nonché garanzie di un riposo sufficiente e di un numero massimo di ore su base annuale. Le disposizioni della direttiva sull'orario di lavoro dovrebbero essere applicate appieno a tutti i lavoratori non mobili, se del caso aggiungendo appropriate disposizioni derogatorie.*

Altre attività in mare

55. Il numero di addetti che lavorano off-shore varia stagionalmente. Secondo la stima migliore disponibile la popolazione globale di lavoratori impegnati in "altre attività in mare" nell'UE è di circa 45.000. La maggior parte è addetta ad attività off-shore, ma ve ne sono inoltre circa 10.000 impiegate in lavori marittimi in appalto (immersione in profondità compresa) e, nell'alta stagione, circa 3.000 persone sono impegnate nel lavoro di prospezione sismica in acque europee. I paesi comunitari principalmente interessati sono il Regno Unito (con ben oltre metà dell'occupazione comunitaria nel settore) la Danimarca, i Paesi Bassi e l'Italia.

56. Secondo uno studio intrapreso dalla Commissione¹⁰, pressoché tutto il lavoro off-shore nel Mare del Nord si basa sul turno di 12 ore. Parte del personale direttivo e specialistico può lavorare in base alle esigenze giornaliere di lavoro, piuttosto che rispettando orari fissi. La durata del periodo off-shore è generalmente di due settimane, ma essa varia a seconda del paese e del datore di lavoro. Nel settore dei lavori marittimi in appalto nel Regno Unito, le disposizioni sul periodo off-shore sono definite in base alla durata prevista dei lavori. Se si prevede che per un dato lavoro occorrono cinque settimane, è probabile che lo stesso equipaggio resti al lavoro per la sua intera durata.

57. Normative contenenti almeno disposizioni di base sull'orario di lavoro o su periodi minimi di riposo off-shore, spesso integrate da convenzioni collettive, esistono in Danimarca, Italia e Paesi Bassi. Nel Regno Unito non vi è alcuna normativa specifica sull'orario di lavoro, ma i singoli operatori sono tenuti a predisporre un pacchetto di sicurezza relativo ad ogni singolo impianto e una valutazione dei rischi contro la salute e la sicurezza dei loro lavoratori; in entrambe dovrebbero essere contenute disposizioni in materia di orario di lavoro.

58. Secondo la relazione Coshape (redatta nel 1995), uno straordinario settimanale tra le 6 e le 16 ore (da aggiungere al turno giornaliero di 12 ore) non era inconsueto in Danimarca. Nei Paesi Bassi, allo straordinario lavorato off-shore doveva corrispondere un riposo compensativo durante il periodo off-shore. Nel Regno Unito la quantità di straordinario di fatto lavorato variava in

¹⁰ Coshape Ltd: *The Working Hours in 'Other Works at Sea' in the Context of Directive 93/104/EC* (L'orario di lavoro nelle "altre attività in mare" nel contesto della direttiva 93/104/CE).

base a impresa e mansione. Nella maggior parte dei casi uno straordinario rilevante per le attività ordinarie era inconsueto e limitato a 4 ore settimanali, ma in alcuni casi era superiore a 8 ore. Per il personale direttivo era normale uno straordinario quotidiano di 2 o 3 ore. In Italia gli schemi turnari e il lavoro straordinario erano molto variabili. Lo studio Coshape concludeva che gli attuali schemi di turni sembrano costituire il modo più appropriato di organizzare l'orario di lavoro off-shore e il margine per eventuali cambiamenti è notevolmente scarso.

59. Non esiste un dialogo sociale a livello comunitario in questo settore. I sindacati auspicano negoziazioni a livello comunitario o, in mancanza di ciò, una direttiva specifica. Le organizzazioni dei datori di lavoro, d'altra parte, sono state riluttanti a partecipare a qualsiasi dialogo sociale, anzi le organizzazioni principali affermano di non avere mandato per farlo. Esse ritengono che il settore sia bene disciplinato e che attività legislativa comunitaria nel settore non sia giustificata. Un problema specifico riguarda il mantenimento del sistema di due turni di lavoro di 12 ore ciascuno per 14 giorni.

60. *Eventuali proposte devono ammettere la persistenza del sistema turnario basato su 2 turni di 12 ore per 14 giorni e riconoscere in modo adeguato la natura internazionale e stagionale dei modelli di lavoro propri del settore, ammettendo un calcolo su base annuale delle ore di lavoro. In effetti la struttura dell'orario dei lavoratori del settore è per molti versi analoga a quella dei lavoratori "mobili" dei trasporti, dato che lavorano lontano da casa. Il trattamento dovrebbe pertanto essere analogo. In particolare, alcune delle attività potrebbero essere oggetto di disposizioni simili a quelle proposte per i trasporti marittimi.*

Medici in formazione

61. L'esclusione si riferisce ai "medici in formazione". In tutti gli Stati membri tale concetto contiene due caratteristiche importanti: le persone interessate hanno portato a termine la formazione medica di base (laurea), e si stanno preparando per una qualifica medica superiore. La durata dei periodi di formazione varia da un paese all'altro e non è chiaro, in taluni Stati membri, quando tale periodo abbia termine. I medici dipendenti "non in formazione" rientrano per definizione nel campo d'applicazione della direttiva sull'orario di lavoro.

62. Si stima che nell'UE vi siano oltre 270.000 medici ospedalieri subalterni (corrispondenti grosso modo al concetto di "medici in formazione"). Tuttavia, quasi metà sono in Germania, dove già si applica la normativa nazionale sull'orario di lavoro.

63. Lo statuto occupazionale dei medici in formazione presenta palesemente un altro problema. In taluni paesi esso hanno uno statuto specifico, che li distingue sia dai lavoratori autonomi e dipendenti che dalle persone in formazione. Tuttavia, da ulteriori indagini risulterebbe che nella maggior parte dei paesi essi siano ritenuti "dipendenti" ai fini delle leggi in materia di occupazione.

64. Un tratto specifico del lavoro dei medici in formazione è quello della "reperibilità". Lo studio intrapreso per conto della Commissione nel 1994¹¹ mostra che il trattamento della "reperibilità" varia notevolmente da uno Stato membro all'altro. In molti paesi ci

¹¹ Coshape Ltd: *The Working Hours of 'Doctors in Training' in the Context of Directive 93/104/EC* (L'orario di lavoro dei "medici in formazione" nel contesto della direttiva 93/104/CE).

si attende dai medici in formazione un elevato numero di ore settimanali e periodi eccessivamente prolungati di servizio continuativo, in genere mediante l'imposizione di turni notturni o festivi in aggiunta ad uno schema settimanale ordinario. "Se non sono previste specifiche disposizioni per pause adeguate o altre limitazioni dell'orario lavorato, molti sistemi di rotazione comportano che un medico in formazione lavori di norma senza riposo adeguato per 32 ore, nei casi più estremi oltre 70 ore". La relazione concludeva che sebbene le ore lavorate settimanalmente dai medici in formazione siano molto variabili, di norma eccedono le 55 ore in molti paesi.

65. È evidente il rischio contro la salute e la sicurezza di parte di medici in formazione. Nella misura in cui essi sono direttamente implicati in procedure e decisioni mediche che interessano i pazienti, anche la sicurezza di questi ultimi potrebbe essere esposta a rischi.

66. *Il problema della "reperibilità" dovrebbe essere trattato a livello nazionale. Tuttavia, l'attuale lettera della direttiva permette agli Stati membri di definire l'orario di lavoro in senso restrittivo, pur ammettendo una definizione più ampia. Pertanto, non sembrano sussistere problemi giuridici pratici per l'estensione delle disposizioni della direttiva ai medici in formazione, che già sono applicate agli altri medici dipendenti, adeguando o deroghe esistenti in modo da consentire agli Stati membri di occuparsi della gestione del servizio di "reperibilità". Nell'esaminare come estendere la direttiva, tuttavia, dobbiamo tener conto del potenziale impatto sull'erogazione e la qualità dell'assistenza sanitaria.*

PARTE II: OPZIONI

Criteri d'azione

67. Prima di avanzare proposte, è necessario definire i criteri in base ai quali si deve giudicare l'opzione strategica preferita. Nel caso dell'azione nei confronti di lavoratori non compresi nella direttiva sull'orario di lavoro, i criteri seguenti sembrano essere appropriati.

68. L'azione proposta dovrebbe:

- a) garantire adeguata protezione alla salute e alla sicurezza dei lavoratori, per quanto riguarda l'orario di lavoro;
- b) consentire alle imprese un'adeguata flessibilità;
- c) tener conto di eventuali ripercussioni sull'occupazione;
- d) non caricare di oneri eccessivi le imprese, in particolare le piccole imprese, e tener conto di specifiche caratteristiche di settori quali la pesca a percentuale e la natura eterogenea della pesca in mare;
- e) rispettare il principio di sussidiarietà;
- f) rispettare il principio di proporzionalità.

69. È inoltre necessario garantire per quanto possibile che l'azione intrapresa, o la mancanza d'azione, tenga conto della competitività europea dei requisiti di sicurezza generale e non porti a distorsioni della concorrenza nell'ambito del mercato interno e tra modalità concorrenti di trasporto.

Opzioni strategiche

70. L'analisi svolta nella Parte I mostra che vi è un problema da risolvere, cioè che in tutti i settori e le attività esclusi vi sono alcuni lavoratori che non dispongono di protezione contro orari di lavoro prolungati o di una garanzia di riposo adeguato. Dopo avere individuato le opzioni strategiche per risolvere tale problema, la Commissione deve assicurare che la soluzione prescelta soddisfi i criteri di cui al paragrafo 68.

71. Sono possibili quattro grandi approcci strategici:

- un approccio non vincolante;
- un approccio puramente settoriale;
- un approccio differenziato;
- un approccio puramente orizzontale.

Opzione 1: Approccio non vincolante

72. In base a questo approccio, la Commissione rilascerebbe una o più raccomandazioni, oppure proporrebbe raccomandazioni del Consiglio. Ciò comporterebbe il mantenimento delle attuali esclusioni dalla direttiva, se la cosa è giustificata per un particolare settore. Il messaggio fondamentale sarebbe quello di premere sugli Stati membri e le parti sociali affinché prendano le misure necessarie a garantire che tutti i lavoratori, indipendentemente dal loro statuto, dispongano di adeguato riposo e non lavorino per un numero eccessivo di ore. La maggior parte delle organizzazioni di datori di lavoro che hanno espresso commenti nel corso del processo di consultazione informale ai fini del presente Libro bianco hanno sostenuto l'approccio in esame, compresi alcuni, in particolare i rappresentanti del settore off-shore, che hanno sostenuto che per il loro settore l'esclusione deve persistere. I sindacati si sono fortemente opposti all'approccio non vincolante.

Opzione 2: Approccio puramente settoriale

73. Fino ad oggi l'approccio seguito, sia nell'ambito dei comitati paritetici che mediante studi, ha tentato in particolare di individuare disposizioni in materia di orario di lavoro, ispirate dalla direttiva sull'orario di lavoro, che portassero al giusto equilibrio, settore per settore, tra la protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori, i requisiti di sicurezza pubblica e le esigenze di flessibilità operativa. Fino a tempi recenti è apparso improbabile che tale approccio risultasse proficuo in seno al comitato paritetico, ma ora sembra ragionevole un certo ottimismo in almeno due settori: i trasporti marittimi e ferroviari. Questo approccio è quello sostenuto dalla Confederazione europea dei Sindacati (CES).

Opzione 3: Approccio differenziato

74. Una terza opzione consiste nel differenziare tra quelle attività che si possono far rientrare nella direttiva sull'orario di lavoro e quelle che richiedono misure specifiche. Ciò comporterebbe:

- estendere tutte le disposizioni della direttiva sull'orario di lavoro a tutti i lavoratori non mobili, con appropriate modifiche delle deroghe in modo da tener conto dei requisiti di continuità di servizio e altre esigenze operative¹²;
- estendere a tutti i lavoratori mobili e a quelli addetti ad "altre attività in mare" le disposizioni della direttiva sull'orario di lavoro sulle 4 settimane di congedo annuale retribuito e

valutazioni della salute per i lavoratori notturni, e disporre una garanzia di riposo adeguato e di un numero massimo di ore da lavorare annualmente;

- introdurre o modificare norme legislative specifiche in relazione all'orario di lavoro e ai periodi di riposo dei lavoratori mobili e di quelli addetti ad "altre attività in mare".

Opzione 4: Approccio puramente orizzontale

75. La quarta opzione consisterebbe nella proposta di una misura puramente orizzontale che non tratterebbe gli aspetti dell'orario di lavoro specifici ai singoli settori e potrebbe contenere i seguenti elementi:

- a) chiarificazione della direttiva 93/104/CE per garantire che tutte le disposizioni della direttiva si applichino a tutti i lavoratori non mobili;
- b) disporre una protezione minima fondamentale in relazione all'orario di lavoro, per esempio garantendo periodi di riposo adeguati e 4 settimane di congedo annuale retribuito per tutti gli altri lavoratori non compresi nella direttiva 93/104/CE.

¹² Compresa, per esempio, la "reperibilità" per i medici in formazione, e, nel settore della pesca in mare, le attività di banchina direttamente connesse allo sbarco delle catture."

PARTE III: LA VIA DA SEGUIRE

Percorso d'azione proposto

76. La valutazione condotta nella Parte I porta a tre conclusioni.

77. La prima è che vi è un problema di salute e sicurezza al quale va posto rimedio, dato che in tutti i settori esclusi vi sono lavoratori che non hanno protezione contro i rischi alla loro salute e sicurezza, dovendo lavorare per un numero eccessivo di ore. Inoltre, non risulta oggettivamente giustificabile l'esclusione totale di alcun settore.

78. La seconda è che non vi è alcuna ragione per trattare i lavoratori "non-mobili" in modo diverso dagli altri lavoratori già compresi nella direttiva.

79. La terza conclusione è che per garantire una protezione minima della salute e della sicurezza i principi di base della direttiva sull'orario di lavoro devono applicarsi a tutti i lavoratori, e che non vi è alcuna giustificazione per la completa esclusione di alcuno dei settori, purché si possano soddisfare in modo appropriato i requisiti di sicurezza generale e di flessibilità operativa.

80. In secondo luogo La Commissione continua a ritenere che la migliore soluzione consisterebbe in accordi tra le parti sociali. Siffatti accordi potrebbero essere attuati in conformità delle procedure e prassi specifiche alla direzione e alla forza lavoro, oppure mediante legislazione a livello comunitario. La Commissione rileva tuttavia che nei settori dove è già stato raggiunto un accordo (trasporti ferroviari e per mare), le parti sociali auspicano una soluzione legislativa.

81. Alla luce di tali considerazioni, l'opinione preliminare della Commissione è che l'approccio più pratico consista nell'avviare il processo legislativo in conformità dell'Opzione 3, che

garantisce la protezione della salute e sicurezza pur ammettendo sufficiente flessibilità per tener conto delle considerazioni operative che stavano alla radice dell'originaria esclusione.

82. D'altro lato, alla luce dell'analisi dei settori, la Commissione ritiene che l'approccio non vincolante (Opzione 1) non sarebbe appropriato, poiché non fornisce alcuna garanzia che le prescrizioni in materia di salute e sicurezza sarebbero osservate per tutti i lavoratori. L'approccio puramente settoriale (Opzione 2) renderebbe molto difficile ottenere un trattamento equo dei lavoratori non mobili, mentre quello puramente orizzontale (Opzione 4) non riuscirebbe a generare la protezione della salute e sicurezza richiesta per i lavoratori mobili. Le Opzioni 1 e 2 potrebbero inoltre condurre di per sé a distorsioni della concorrenza.

83. A fronte dei criteri definiti nella Parte II, come si può giudicare il percorso d'azione proposto (Opzione 3)?

84. Il primo test richiede di garantire adeguata protezione alla salute e alla sicurezza dei lavoratori, per quanto riguarda l'orario di lavoro. Le opzioni previste sono fondate sulla direttiva sull'orario di lavoro, che di per sé tenta di stabilire requisiti minimi.

85. La direttiva sull'orario di lavoro consente notevole flessibilità alle imprese (cfr. sopra, paragrafo 8), e lo stesso deve fare ogni nuova proposta. Sarà preso in attenta considerazione anche il parere dei datori di lavoro, che richiede di garantire adeguata flessibilità alle imprese in ogni nuova proposta.

86. Per quanto riguarda l'occupazione, è del massimo rilievo che l'azione a livello europeo contribuisca a creare o mantenere posti di lavoro, o almeno non danneggi la situazione occupazionale e la competitività delle imprese europee. Le ripercussioni

sull'occupazione della riduzione dell'orario di lavoro sono oggetto di pareri assai diversi. La questione è discussa nel Libro verde "Partnership per una nuova organizzazione del lavoro"¹³. Tuttavia, la direttiva sull'orario di lavoro già permette più ore lavorative di quelle di solito lavorate in pratica nella maggior parte degli Stati membri. Inoltre, la Commissione è fortemente convinta che requisiti minimi in materia di protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori siano un importanti per il buon funzionamento del mercato interno.

87. Argomentazioni analoghe valgono in relazione al problema dell'onere eccessivo sulle imprese, in particolare le piccole e medie imprese. È necessario evitare un eccesso di regolamentazione e un'aggiunta di oneri superflui. D'altronde, se la direttiva sull'orario di lavoro è complessa, le disposizioni di base, quali delineate sopra nel paragrafo 6, sono molto semplici; in effetti, la maggior parte della complessità deriva dalla flessibilità che la direttiva permette agli Stati membri per provvedere a casi particolari e tradizioni nazionali.

88. Per quanto riguarda il principio di sussidiarietà, la Commissione ora ha il conforto della sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee in ordine alla richiesta di annullamento della direttiva sull'orario di lavoro presentata dal Regno Unito. In tale sentenza¹⁴, la Corte rileva che *"una volta che il Consiglio ha ritenuto necessario migliorare il livello esistente di protezione per quanto riguarda la salute e la sicurezza dei lavoratori ed armonizzare le condizioni di tale settore,*

nel rispetto dei miglioramenti effettuati, il raggiungimento di tale obiettivo mediante l'imposizione di prescrizioni minime presuppone necessariamente un'azione su scala comunitaria". In effetti, non vi sono differenze oggettive, in termini di sussidiarietà, tra i settori esclusi dalla direttiva e quelli inclusi. Si deve quindi concludere che la sussidiarietà non può giustificare un'obiezione ad un'azione legislativa.

89. Quanto al principio di proporzionalità, la Corte ha coerentemente ritenuto che, al fine di stabilire se una disposizione del diritto comunitario soddisfi tale principio, si deve determinare se i mezzi che essa impiega siano *adatti agli obiettivi proposti* e se *non eccedano quanto è necessario* per raggiungerli. Occorre pertanto stabilire se l'intensità dell'azione comunitaria intrapresa ai sensi della direttiva ecceda quanto è necessario per raggiungere l'obiettivo di proteggere la salute e la sicurezza dei lavoratori. Anche a questo proposito, la Corte di giustizia delle Comunità europee conclude che nel caso della direttiva sull'orario di lavoro ciò non si verifica. Dato che eventuali proposte di direttive per i settori esclusi non andranno oltre le disposizioni della direttiva sull'orario di lavoro, la Commissione ritiene che anche il principio di proporzionalità risulterebbe rispettato.

¹³ COM(97) 128

¹⁴ Sentenza della Corte del 12 novembre 1996, nella Causa C-84/94: Regno Unito v Consiglio dell'Unione europea.

CONCLUSIONI

90. Alla luce delle considerazioni sopra svolte, la Commissione ritiene che si dovrebbe adottare un approccio pragmatico per garantire a livello comunitario la protezione della salute e della sicurezza, in relazione all'orario di lavoro, dei lavoratori di tutti i settori e le attività attualmente esclusi dalla direttiva sull'orario di lavoro.

91. Con la riserva di esaminare le opinioni espresse in merito al presente Libro bianco, la Commissione propone di procedere secondo l'Opzione 3 (cfr. paragrafo 74). In base a tale opzione, si deve operare una distinzione tra quelle attività che si può riuscire a far rientrare nella direttiva sull'orario di lavoro e quelle che richiedono misure specifiche. Ciò comporterebbe:

- estendere tutte le disposizioni della direttiva sull'orario di lavoro a tutti i lavoratori non mobili, con appropriate modifiche delle deroghe in modo da tener conto dei requisiti di continuità di servizio e altre esigenze operative;
- estendere a tutti i lavoratori mobili e a quelli addetti ad "altre attività in mare" le disposizioni della direttiva sull'orario di lavoro sulle 4 settimane di congedo annuale retribuito e valutazioni della salute per i lavoratori notturni, e disporre una garanzia di riposo adeguato e di un numero massimo di ore da lavorare annualmente;
- introdurre norme legislative specifiche in relazione all'orario di lavoro e ai periodi di riposo dei lavoratori mobili e di quelli addetti ad "altre attività in mare".

92. Per quanto riguarda tali provvedimenti settoriali, la Commissione auspica che sarà possibile procedere mediante un accordo tra le parti sociali. Per quanto riguarda possibili

provvedimenti speciali per la pesca in mare (qualora le discussioni su una politica comune non dovessero avere esito positivo) e le altre attività in mare, la Commissione accoglierà con favore pareri espressi dai datori di lavoro e dai sindacati dei settori della pesca in mare e delle attività off-shore, in merito al loro eventuale desiderio di vedere applicate al rispettivo settore disposizioni simili a quelle dei trasporti marittimi (cfr. sopra, paragrafi 47-51).

93. Nella sua comunicazione relativa all'applicazione dell'Accordo sulla politica sociale¹⁵, la Commissione ha dichiarato che avrebbe seguito la procedura di consultazione, descritta nella comunicazione stessa, in relazione a tutte le misure con conseguenze sociali di rilievo, a prescindere dalla base giuridica della proposta. Di conseguenza la Commissione invia il presente Libro bianco alle parti sociali per consultazione. Naturalmente, in una fase successiva la Commissione consulterà i datori di lavoro e i lavoratori in merito al contenuto di qualsiasi proposta.

94. La Commissione accoglie con favore pareri da parte di altri destinatari del presente Libro bianco. Eventuali commenti devono essere inviati entro il 31 ottobre 1997 (riferimento V/D2 - WP) al seguente recapito:

Commissione europea
DGV/D2
Rue de la Loi / Wetstraat 200
B-1049 Bruxelles

95. È possibile inviare commenti anche per posta elettronica al seguente indirizzo:

dg5-workingtime@bxl.dg5.cec.be

¹⁵ COM(93) 600.

96. Dopo tale termine, la Commissione adotterà la sua posizione finale tenendo nel debito conto tutti i pareri delle parti sociali e di altri destinatari del presente Libro bianco.

Il presente documento è accessibile al seguente indirizzo internet: <http://europa.eu.int/>

La homepage DGV è accessibile seguendo il percorso seguente:

Welcome, Policies, Employment and Social Policies, pagina nella quale è previsto un collegamento con DGV.

OCCUPAZIONE TOTALE¹⁶

Trasporti su strada	3 500 000 ^{17 18}
Trasporti ferroviari	965 000 ¹⁹
Navigazione interna	45 000 ²⁰
Trasporti aerei	370 000 ²¹
Trasporti marittimi	160 000 ²²
Pesca in mare	270 000 ²³
Altre attività in mare	45 000 ²⁴
Medici in formazione	<u>270 000²⁵</u>
Totale	5 630 000

N.B. : *Si tratta di dati approssimativi*, per ulteriori spiegazioni si veda l'analisi settore per settore svolta nei paragrafi 29-66.

¹⁶ Tutti gli Stati membri dell'UE.

¹⁷ Esclusi gli addetti al trasporto "in conto proprio", che non è escluso dalla direttiva sull'orario di lavoro.

¹⁸ Fonte: *Road Transport in the European Union: Aspects of the Organization and Enforcement of Working and Driving Time Regulations* (I trasporti su strada nell'Unione europea: aspetti dell'organizzazione e dell'applicazione dei regolamenti in materia di orario di lavoro e di guida), 1995.

¹⁹ Fonte: Risultati statistici principali relativi alle compagnie ferroviarie appartenenti all'UIC, 1995.

²⁰ Fonte: stime DG VII, 1996.

²¹ Fonte: Flight International World Airline Directory, dati relativi al 1996.

²² Fonte: TecnEcon: *Study on the Maritime Professions in the European Union* (Studio sulle professioni marittime nell'Unione europea), 1996.

²³ Numero di pescatori (tempo pieno e parziale; tutti gli Stati membri dell'UE). I dati sono relativi al 1993, con l'eccezione della Grecia (1990) e dell'Irlanda (1991). Fonte: OCSE, Stati membri.

²⁴ Fonte: Coshape Ltd: *The Working Hours in 'Other Work at Sea' in the Context of Directive 93/104/EC* (L'orario di lavoro nelle "Altre attività in mare" nel contesto della direttiva 93/104/CE), 1995.

²⁵ Fonte: Gruppo di lavoro permanente sui medici ospedalieri subalterni europei, 1996.

ISSN 0254-1505

COM(97) 334 def.

DOCUMENTI

IT

04 05 06

N. di catalogo : CB-CO-97-401-IT-C

ISBN 92-78-23328-5

Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee

L-2985 Lussemburgo