



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 24.3.2010
COM(2010) 106 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Riesame della direttiva sull'orario di lavoro

**(prima consultazione delle parti sociali a livello dell'Unione europea
ai sensi dell'articolo 154 del TFUE)**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO, AL
CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E AL
COMITATO DELLE REGIONI**

Riesame della direttiva sull'orario di lavoro

**(prima consultazione delle parti sociali a livello dell'Unione europea
ai sensi dell'articolo 154 del TFUE)**

1. INTRODUZIONE

Obiettivo della presente comunicazione è sentire le parti sociali a livello dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 154 del TFUE sull'eventuale impostazione da dare all'azione dell'UE in relazione alla direttiva sull'orario di lavoro¹.

Nel 2004, dopo aver proceduto ad ampie consultazioni, la Commissione ha presentato una proposta di modifica della direttiva². Nell'aprile 2009 però il Consiglio e il Parlamento hanno concluso di non essere in grado di raggiungere un accordo sulla proposta nonostante due letture e una procedura di concertazione.

Questo risultato negativo crea una situazione difficile per diversi Stati membri e per le parti sociali a livello nazionale. Vi è insufficiente chiarezza giuridica su come interpretare diverse questioni rimaste irrisolte in mancanza di decisione da parte dei co-legislatori. Alcuni Stati membri hanno inoltre difficoltà sostanziali ad attuare alcuni aspetti dell'acquis. Di conseguenza, in diversi Stati membri sorgono gravi dubbi sulla conformità delle leggi e delle prassi nazionali rispetto alla normativa UE. Agli occhi della Commissione la situazione attuale è chiaramente insoddisfacente: essa non assicura che la salute e la sicurezza dei lavoratori siano efficacemente protette in tutto il territorio dell'Unione europea in linea con la normativa UE né che sia concessa una sufficiente flessibilità agli imprenditori e ai lavoratori per quanto concerne l'organizzazione dell'orario di lavoro.

Diversi attori istituzionali hanno espresso preoccupazione quanto alla prospettiva che tale situazione si perpetui. La Commissione considera necessario riesaminare le regole vigenti nell'UE in materia di orario di lavoro e ritiene di avere un obbligo specifico in tal senso. Essa intende avviare un simile riesame sulla base di una valutazione d'impatto avente una forte dimensione sociale e di una consultazione esaustiva delle parti sociali.

Una questione centrale da affrontare è costituita dalla portata di un simile riesame. Un'opzione consisterebbe nel concentrarsi sugli aspetti della direttiva che si sono dimostrati maggiormente problematici durante i negoziati condotti nel periodo 2004-2009 e tentare nuovamente di trovare soluzioni in grado di suscitare l'accordo dei co-legislatori. Così facendo però la Commissione si lascerebbe sfuggire l'opportunità di riesaminare la direttiva alla luce dei cambiamenti fondamentali intervenuti nelle modalità di lavoro dopo che tale

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).

² Proposta originale COM (2004) 607: proposta modificata COM (2005) 246.

strumento era stato concepito originariamente e di tener conto dei futuri bisogni dei lavoratori, delle imprese e dei consumatori nel ventunesimo secolo.

La Commissione intende quindi condurre un riesame esaustivo della direttiva che inizierà con un'accurata valutazione delle sue disposizioni al fine di identificare problematiche reali o potenziali in relazione alla loro applicazione, e passerà quindi ad esaminare le opzioni utili ad affrontare tali problematiche. La Commissione invita le parti sociali a procedere a un'ampia riflessione sulle implicazioni dei cambiamenti fondamentali descritti più oltre e sul genere di regolamento sull'orario di lavoro di cui ha bisogno l'UE per far fronte alle sfide del ventunesimo secolo – sociali, economiche, tecnologiche e demografiche.

2. ORARIO DI LAVORO: TENDENZE E PROSPETTIVE

La direttiva attuale codifica due direttive precedenti, la più importante delle quali è stata adottata nel 1993 sulla base di una proposta formulata dalla Commissione nel 1990³.

Nell'ultimo ventennio si sono prodotti cambiamenti fondamentali nel mondo del lavoro che hanno avuto un chiaro impatto sulla lunghezza complessiva e sulla distribuzione dell'orario di lavoro. Le tendenze principali sono:

- una riduzione generale del tempo di lavoro complessivo: l'orario di lavoro settimanale medio nell'UE si è ridotto passando da 39 ore nel 1990 a 37,8 ore nel 2006⁴;
- una polarizzazione dei tempi di lavoro tra gruppi di lavoratori. La quota dei lavoratori part-time, per lo più volontari, nel complesso della forza lavoro è passata dal 14% nel 1992 al 18,8% nel 2009; tuttavia il 10% di tutti i lavoratori lavora ancora più di 48 ore a settimana e circa il 7% di tutti i lavoratori svolge più di un lavoro⁵;
- una progressiva de-standardizzazione del tempo di lavoro individuale con una crescente variazione degli orari di lavoro nell'arco dell'anno o della vita attiva unitamente a pratiche maggiormente flessibili nelle aziende (orario flessibile, annualizzazione delle ore lavorate, banche ore, crediti di tempo, ecc.).

Questi sviluppi rispecchiano l'influsso di molteplici cambiamenti strutturali quali il passaggio dall'industria manifatturiera a quella dei servizi e gli aumenti di produttività dovuti al progresso tecnologico e a un contesto imprenditoriale sempre più competitivo. Anche l'aumento dell'occupazione femminile e la crescente individualizzazione degli stili di vita (con l'emergere di una maggiore varietà di preferenze per quanto concerne la distribuzione del tempo tra lavoro e tempo libero) hanno influenzato questi sviluppi. In futuro questi cambiamenti strutturali appaiono destinati a subire un'accelerazione via via che si completa la transizione da un'economia industriale a un'economia basata sulla conoscenza. Nuovi posti di lavoro vengono creati in occupazioni di tipo analitico, scientifico e tecnico in cui i lavoratori sono coinvolti attivamente nella creazione e nella diffusione del sapere. Questa transizione si

³ Proposta di direttiva del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro — COM (90) 317, 20.9.1990.

⁴ 37,2 ore se si escludono i 10 Stati membri che hanno aderito all'UE nel 2004. Nonostante l'influenza del ciclo economico, le ore lavorate settimanalmente dai lavoratori occupati a tempo pieno hanno anch'esse indicato una lieve tendenza calante nello stesso periodo (dati Eurostat).

⁵ Quarta indagine europea sulle condizioni di lavoro.

ripercuote non soltanto sui tipi e sulla qualità dei posti di lavoro disponibili ma anche sulle abilità necessarie, oltre a ripercuotersi sulle modalità di organizzazione del lavoro. Il miglioramento delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione può ridurre la necessità di una presenza fisica in un posto di lavoro centralizzato e promuovere tipi maggiormente mobili e autonomi di lavoro (telelavoro, lavoro nomade).

Per un numero crescente di "lavoratori del sapere" il lavoro svolto può essere valutato non in base al numero di ore lavorate bensì all'originalità e alla qualità dei risultati ottenuti. Questi lavoratori possono godere di un'ampia autonomia per quanto concerne l'organizzazione e l'ubicazione del loro lavoro e questo ha la conseguenza di mettere in questione l'applicazione delle regole in materia di normale orario di lavoro. Tuttavia, la nuova economia basata sui saperi produce anche molti posti di lavoro in servizi produttivi routinari (call centre, trattamento dati) che comportano l'esecuzione di mansioni ripetitive sotto una stretta supervisione. In tali casi si possono individuare livelli elevati di intensità di lavoro e di stress che possono richiedere una regolamentazione nell'interesse della salute e della sicurezza dei lavoratori esattamente come nel caso delle attività industriali tradizionali.

La gestione dei tempi di lavoro sta diventando sempre più un elemento importante delle strategie di competitività delle imprese. Il taglio dei costi medi nel settore manifatturiero e l'estensione degli orari di apertura nel settore dei servizi implicano entrambi che il tempo complessivo di produzione debba essere più lungo. L'adattamento alle variazioni nella domanda dei consumatori e ai cicli stagionali richiede una distribuzione maggiormente diversificata del tempo di produzione. Di conseguenza sono state e continueranno ad essere applicate nuove forme di flessibilità dell'orario di lavoro come ad esempio l'organizzazione di rotazioni a turni per consentire la necessaria flessibilità organizzativa nonché l'adozione di una programmazione del lavoro flessibile⁶.

Più di recente, nella crisi attuale, la flessibilità dell'orario di lavoro è diventata uno strumento chiave per molte imprese al fine di adattarsi a un forte calo della domanda. Sono state introdotte modalità di lavoro a tempo parziale spesso corredate di una retribuzione parziale o in combinazione con attività di formazione. Alcuni Stati membri hanno adottato misure politiche per sostenere finanziariamente tali pratiche.

Parallelamente a queste trasformazioni introdotte dalle imprese, si avverte una crescente consapevolezza del fatto che la flessibilità dell'orario di lavoro può aiutare i lavoratori a conciliare la loro vita lavorativa e quella privata. Adesso che disponiamo di una forza lavoro UE maggiormente diversificata, un orario di lavoro flessibile potrebbe dare ai lavoratori maggiori opportunità di adattare i loro tempi di lavoro ai bisogni individuali. In certe circostanze tali soluzioni potrebbero anche migliorare le pari opportunità in relazione all'occupazione e alla progressione delle carriere e facilitare l'accesso all'occupazione delle persone in cerca di lavoro provenienti da gruppi svantaggiati⁷.

Bisogna anche però tener presente che certe forme di flessibilità dell'orario di lavoro possono portare a un'intensificazione del lavoro con ripercussioni sulla salute e la sicurezza, la soddisfazione dei lavoratori, la produttività organizzativa e le opportunità di formazione. Possono emergere carenze di personale, soprattutto nelle professioni altamente qualificate, il

⁶ "Working time in the EU and other global economies" (L'orario di lavoro nell'UE e in altre economie globali), Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, 2008.

⁷ Ibidem.

che può rendere il lavoro più attraente per coloro che sono in grado di guadagnare salari più elevati finendo per esercitare una pressione verso l'alto sull'orario di lavoro per i lavoratori scarsamente qualificati.

L'invecchiamento della forza lavoro può inoltre far aumentare il desiderio di un miglior equilibrio tra vita lavorativa e vita privata a tutto svantaggio della cultura dei lunghi orari di lavoro.

3. REGOLAMENTAZIONE DELL'ORARIO DI LAVORO

In ciascun paese la normativa di legge che disciplina l'orario di lavoro è una miscela complessa di regole generali e settoriali basate sul diritto ordinario e su accordi collettivi. La regolamentazione internazionale in questo ambito è ampia ed ha esercitato storicamente un'influenza decisiva sulla progressiva riduzione delle ore lavorate dai lavoratori⁸. Le norme ILO (ve ne sono 39) continuano a svolgere un ruolo molto importante in tutto il mondo, particolarmente nei paesi in cui le condizioni lavorative sono subottimali. I principi di base su cui si fonda la regolamentazione relativa all'orario di lavoro sono definiti all'articolo 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea⁹.

La direttiva 2003/88/CE fissa prescrizioni minime in materia di durata massima settimanale del lavoro, periodi di riposo quotidiani e settimanali, pause e ferie annuali retribuite, nonché di lavoro notturno e stabilisce periodi di riferimento per calcolare i periodi di riposo settimanali e l'orario di lavoro settimanale massimo. Le disposizioni della direttiva sono alquanto dettagliate, in linea con l'obiettivo dichiarato di tutelare la salute e la sicurezza dei lavoratori. La direttiva lascia però spazio a una certa flessibilità nell'organizzazione effettiva dell'orario di lavoro:

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

La regolamentazione dell'orario di lavoro perseguiva tradizionalmente obiettivi d'ordine sanitario e di sicurezza e le riforme sono spesso partite dal presupposto che il progresso tecnico avrebbe portato inevitabilmente ad un aumento del tempo libero. La consueta giustificazione che sottende le regolamentazioni in materia di orario di lavoro è la necessità di

⁸ La prima convenzione ILO— la Convenzione sulla durata del lavoro (industria) stipulata nel 1919 — stabilisce la norma di una giornata lavorativa di otto ore e di una settimana lavorativa di 48 ore.

⁹ *"Articolo 31 Condizioni di lavoro giuste ed eque*
1. Ogni lavoratore ha diritto a condizioni di lavoro sane, sicure e dignitose
2. Ogni lavoratore ha diritto a una limitazione della durata massima del lavoro e a periodi di riposo giornalieri e settimanali e a ferie annuali retribuite."

compensare gli effetti negativi del superlavoro che potrebbe risultare da transazioni individuali non regolamentate.

In tempi recenti però il fulcro del dibattito si è spostato e l'organizzazione dell'orario di lavoro è stata considerata sempre di più quale elemento essenziale per migliorare la produttività, stimolare la competitività, migliorare l'equilibrio tra vita lavorativa e vita privata e venire a capo della crescente diversità di preferenze e di modelli di lavoro. Si pone quindi la questione: la regolamentazione dell'orario di lavoro ha tenuto il passo con questi sviluppi? Oppure occorrono riforme per adattare le regole attuali alle esigenze delle imprese, dei lavoratori e dei consumatori nel ventunesimo secolo?

Nel 2004 la Commissione ha proposto¹⁰ di modificare la direttiva 2003/88/CE con tre finalità specifiche:

- chiarire l'applicazione della direttiva in situazioni quali il servizio di guardia, in seguito all'interpretazione data dalla Corte di giustizia nelle cause *SIMAP*, *Jaeger* e *Dellas*.
- consentire che il periodo di riferimento per stabilire la media dell'orario lavorativo settimanale sia esteso dalla legislazione nazionale a un massimo di dodici mesi.
- esaminare l'opzione individuale di travalicare il limite di 48 ore fissato per l'orario di lavoro settimanale medio (tale riesame è espressamente richiesto all'articolo 22 della direttiva).

Tale approccio rispecchiava, per l'essenziale, problemi che la legislazione vigente o la giurisprudenza avevano lasciato irrisolti. Tuttavia, nel corso del dibattito 2004–2009, sono state sollevate altre tematiche ad opera del Parlamento o del Consiglio, come ad esempio la conciliazione della vita lavorativa e di quella familiare, e il trattamento di situazioni specifiche come quella dei "lavoratori autonomi" e dei lavoratori con più di un lavoro. Queste ultime problematiche sono legate agli sviluppi strutturali menzionati sopra.

4. OBIETTIVI DI UN AMPIO RIESAME

I cambiamenti fondamentali che si registrano nel mondo del lavoro richiedono un adattamento del quadro normativo sia a livello UE che nazionale. Un simile riesame approfondito dovrebbe configurarsi in una serie di obiettivi strategici capaci di suscitare un ampio consenso tra gli interessati.

La protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori deve continuare a essere considerata l'obiettivo principale di qualsiasi regolamentazione dell'orario di lavoro poiché la base giuridica della direttiva è data dall'articolo 153, paragrafo 1, lettera a) "miglioramento, in particolare, dell'ambiente di lavoro, per proteggere la sicurezza e la salute dei lavoratori".

Si devono però considerare anche altri obiettivi. Le disposizioni UE in materia di orario di lavoro svolgono un ruolo molto importante al fine di migliorare l'equilibrio tra vita lavorativa e vita familiare, dando ai lavoratori il tempo necessario per far fronte alle loro responsabilità familiari e consentendo loro di influire sulla distribuzione del loro orario di lavoro. Si dovrebbe inoltre tener conto delle altre disposizioni UE che contribuiscono a tale obiettivo,

¹⁰ Proposta originale COM (2004) 607; proposta modificata COM (2005) 246.

come ad esempio le direttive sul congedo di maternità, sul congedo parentale e sul lavoro part-time.

La regolamentazione dell'orario di lavoro può anche avere un effetto importante per quanto concerne la capacità delle aziende di rispondere in modo maggiormente flessibile ai cambiamenti delle circostanze esterne. Rendere più flessibili i tempi di produzione e gli orari di apertura può determinare un vantaggio competitivo per le imprese. La flessibilità dell'orario di lavoro è anche importante per i singoli lavoratori che possono così adeguare la loro distribuzione del tempo alle singole fasi della loro vita e alle loro preferenze individuali.

Infine, in linea con l'agenda dell'UE relativa al miglioramento della regolamentazione, è importante che la regolamentazione dell'orario di lavoro a livello UE e nazionale possa raggiungere i suoi obiettivi senza comportare un'inutile gravame amministrativa addizionale per le imprese, soprattutto le PMI.

5. QUESTIONI CHIAVE RISULTANTI DALL'APPLICAZIONE DELLA DIRETTIVA

Un ampio riesame della direttiva dovrebbe prendere le mosse da un'analisi dell'impatto che i cambiamenti emergenti nei modelli lavorativi esercitano sull'applicazione dell'attuale direttiva e dall'identificazione delle sue disposizioni che necessitano adattamenti, semplificazioni o chiarimenti. In larga misura le difficoltà legate all'applicazione della direttiva possono rispecchiare la necessità di un adattamento più radicale delle regole vigenti.

(a) Orario di lavoro

L'orario di lavoro settimanale medio nell'UE è inferiore al limite di 48 ore e la tendenza è calante. È chiaro però che alcuni gruppi di lavoratori continuano a lavorare in media più a lungo, si va ad esempio da 49 a più di 80 ore per settimana.

Nuovi modelli lavorativi possono rendere i lavoratori maggiormente autonomi e mobili, e sollevano quindi quesiti quanto all'applicazione o all'adeguatezza di limitazioni dell'orario di lavoro. Inoltre, in certi settori o in certe professioni, orari più lunghi possono essere ritenuti necessari (nel breve termine o addirittura nel lungo termine) per assicurare la competitività, rispondere a fluttuazioni stagionali o a carenze di manodopera specializzata o per garantire servizi pubblici essenziali 24 ore su 24.

Questo limite di 48 ore è già stato esteso in alcuni casi facendo leva sulle opzioni consentite dalla direttiva: in particolare la deroga per i cosiddetti lavoratori autonomi e la facoltà individuale di travalicare il limite. L'uso di tale facoltà è aumentato sostanzialmente negli ultimi anni in tutta l'UE. Cinque Stati membri applicano questa facoltà in tutti i settori dell'economia; altri dieci Stati membri la usano in certi settori, per lo più quelli in cui sono prevalenti i servizi di guardia.

Vi è inoltre la questione particolare dei lavoratori che hanno più di un contratto e che possono lavorare più di 48 ore per lo stesso o per diversi datori di lavoro¹¹.

¹¹ Lo 0,6% dei lavoratori nell'UE *sia* lavora più di 48 ore alla settimana in media *sia* ha diversi lavori (Quarta indagine europea sulle condizioni lavorative, 2005).

Diverse parti interessate ritengono che non si dovrebbe impedire ai lavoratori di lavorare oltre la media di 48 ore se desiderano aumentare il loro reddito o accelerare la loro progressione nella carriera. Di converso, si è sostenuto che una restrizione con valore legale sia necessaria per proteggere la salute e la sicurezza dei lavoratori poiché i singoli lavoratori non possono sempre scegliere liberamente in materia di limitazioni dell'orario di lavoro considerata la loro posizione più debole nella contrattazione con i datori di lavoro. Orari di lavoro lunghi tendono inoltre a ripercuotersi negativamente sulla produttività, sulla creatività e sulla generazione di posti di lavoro, come anche sulla conciliazione della vita lavorativa e di quella familiare.

(b) Servizio di guardia

In certi settori o in certe professioni gli orari di lavoro comprendono periodi di "guardia" in cui il lavoratore è tenuto a rimanere sul posto di lavoro e ad essere disponibile a lavorare su chiamata, ma non è obbligato a rimanere costantemente all'erta e può dormire o rilassarsi se i suoi servizi non vengono richiesti.

Il periodo di guardia è particolarmente diffuso nei servizi sanitari, nei servizi di assistenza in istituzioni e nei servizi d'emergenza, quali la polizia e i pompieri, che operano 24 ore al giorno. I livelli di attività reale durante le guardie possono variare ampiamente tra settori e tra Stati membri. In certe situazioni i lavoratori possono essere tenuti a mantenere elevati livelli di attività per periodi prolungati con poche o poche opportunità di riposo. In altri casi, i lavoratori nella pratica possono essere chiamati a intervenire molto raramente, ma sono comunque assoggettati all'obbligo di essere presenti sul posto di lavoro.

Questo tipo particolare di flessibilità dell'orario di lavoro necessario per il funzionamento di servizi permanenti solleva il problema delicato di come calcolare, in base alla direttiva, le ore di lavoro e i periodi di riposo durante le guardie. Periodi prolungati trascorsi sul posto di lavoro possono avere effetti nocivi sulla salute e la sicurezza dei lavoratori e pregiudicare anche la compatibilità tra la vita lavorativa e quella familiare. Per questo motivo si sostiene spesso da più parti che i periodi di guardia sul posto di lavoro debbano essere considerati quale tempo di lavoro e che nessuna parte degli stessi possa essere considerata alla stregua di un periodo minimo di riposo. Nella causa SIMAP-Jaeger-Dellas la Corte di giustizia ha statuito che nell'interpretazione della direttiva i periodi di guardia debbano essere integralmente considerati orario di lavoro.

D'altro canto è stato fatto presente che considerare le guardie quale orario di lavoro al 100% e fissare nel contempo un limite di 48 ore può avere conseguenze estremamente nefaste per il funzionamento e il finanziamento di servizi che richiedono una particolare flessibilità per poter funzionare 24 ore su 24. Si è sostenuto ad esempio che in certi Stati membri il costo dei servizi sanitari andrebbe alle stelle e questo si sommerebbe ad altri aggravii quale il crescente costo dei medicinali e gli effetti dell'invecchiamento della popolazione. Carenze di certi operatori sanitari qualificati già rendono estremamente difficile per alcuni Stati membri reclutare o mantenere un numero sufficiente di personale specializzato.

Si sono esaminate opzioni alternative per evitare queste conseguenze. Alcune di tali opzioni richiederebbero cambiamenti all'*acquis*. Ad esempio, i periodi inattivi durante le guardie sul posto di lavoro potrebbero non essere presi in considerazione all'atto di calcolare l'orario di lavoro. Oppure i periodi di inattività potrebbero essere calcolati a un'aliquota inferiore del 100% dell'orario di lavoro, proporzionalmente al livello di attenzione richiesta (il cosiddetto sistema di equivalenza).

(c) Flessibilità nello stabilire la media dell'orario lavorativo settimanale

La flessibilità nella distribuzione delle ore lavorate in eccesso è un importante fattore competitivo soprattutto per i settori soggetti a fluttuazioni nei loro cicli di attività.

La direttiva già prevede una certa flessibilità — all'atto di calcolare il limite di 48 ore per l'orario di lavoro, le ore lavorate settimanalmente sono tradotte in un valore medio per un "periodo di riferimento". Di norma il periodo di riferimento non può superare i quattro mesi, ma vi sono deroghe che per certe attività consentono fino a un massimo di sei mesi ovvero (esclusivamente sulla base di accordi collettivi) fino a un massimo di 12 mesi per qualsiasi attività.

Tuttavia le aziende che operano in settori o paesi in cui non vi è una tradizione di contrattazione collettiva e, più in generale, le PMI hanno espresso preoccupazione quanto alle restrizioni all'estensione del periodo di riferimento di base di quattro mesi. Esse ritengono che tali restrizioni le pongano in una situazione di svantaggio e che la necessità di flessibilità dell'orario di lavoro non sia correlata al modello di relazioni industriali o alle dimensioni dell'impresa.

Queste regole potrebbero essere più flessibili consentendo al legislatore nazionale di stabilire un periodo di riferimento fino a un massimo di 12 mesi. Ciò aiuterebbe senz'altro le imprese ad adattare gli orari di apertura o i periodi di produzione alle variazioni nell'attività determinate dai cicli stagionali o economici.

D'altro canto, periodi di riferimento più lunghi possono essere ritenuti all'origine di orari lavorativi lunghi per un periodo prolungato con i conseguenti effetti indesiderabili per la salute e la sicurezza e per la possibilità di conciliare vita lavorativa e vita familiare. Un qualche tipo di condizione cautelativa può essere necessario per evitare un simile esito.

(d) Flessibilità nei tempi per i periodi di riposo minimi giornalieri e settimanali

Un'altra questione importante è quella della flessibilità lasciata alle imprese nel determinare i tempi per fruire del periodo di riposo minimo giornaliero e settimanale stabilito dalla direttiva.

La direttiva consente attualmente di rinviare in toto o in parte un periodo minimo di riposo a condizione che le ore di riposo minime non fruite siano pienamente compensate successivamente. Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia queste ore di riposo compensativo devono essere utilizzate quanto prima e in tutti i casi qualsiasi riposo quotidiano non utilizzato deve essere fruito immediatamente dopo un turno prolungato.

Alcune parti interessate sostengono che un riposo minimo (quotidiano o settimanale) vada sempre utilizzato tempestivamente o comunque rinviato il minimo possibile e compensato appieno nell'immediato. Esse evocano i rischi potenziali per la salute e la sicurezza cui i lavoratori troppo stanchi espongono sé stessi e gli altri e fanno anche presente il calo di capacità funzionale e di produttività che può derivare da periodi di riposo saltati.

D'altro canto, una maggiore flessibilità nei tempi e nell'organizzazione del riposo compensativo può aiutare le imprese a organizzare il lavoro, soprattutto quando erogano servizi 24 ore su 24 in zone remote o si trovano ad affrontare carenze di lavoratori qualificati.

In certi casi, una simile flessibilità può anche aiutare i lavoratori a conciliare la vita lavorativa e quella familiare o venire incontro alle loro preferenze individuali.

6. I PROSSIMI PASSI

La presente comunicazione rappresenta la prima fase di consultazione di cui all'articolo 154, paragrafo 2 del TFUE. In questa fase la Commissione sonda le parti sociali per sentire se sia necessaria un'azione a livello dell'Unione europea in relazione alla direttiva sull'orario di lavoro e, in tal caso, quale debba essere la portata di tale intervento.

La Commissione esaminerà i pareri espressi durante questa prima fase di consultazione e deciderà quindi se sia opportuna un'azione dell'UE. Se la Commissione deciderà in tal senso essa indirà una seconda fase di consultazione delle parti sociali a livello UE. Tale fase riguarderà il contenuto delle eventuali proposte di azione conformemente all'articolo 154, paragrafo 3 del TFUE.

Parallelamente a tali consultazioni la Commissione effettuerà un'ampia valutazione d'impatto in cui rientreranno anche un esame dell'applicazione giuridica della direttiva negli Stati membri e uno studio degli aspetti socio-economici pertinenti ai fini di un ampio riesame della direttiva. La valutazione d'impatto non pregiudicherà ovviamente i risultati delle consultazioni. La Commissione intende pubblicare i risultati della sua valutazione d'impatto in tempo utile per informare i dibattiti istituzionali su un'eventuale proposta legislativa.

Le questioni sulle quali la Commissione intende consultare le parti sociali sono le seguenti:

- (a) In che modo potremmo sviluppare proposte equilibrate e innovative in merito all'organizzazione dell'orario di lavoro che consentano di travalicare i dibattiti infruttuosi dell'ultimo processo di conciliazione? Qual è la vostra visione di lungo termine per quanto concerne l'organizzazione dell'orario di lavoro in un contesto moderno?
- (b) Quale impatto ritenete che i cambiamenti intervenuti nei modelli e nelle prassi lavorative abbiano comportato per l'applicazione della direttiva? Disposizioni specifiche sono diventate obsolete o sono di più difficile applicazione?
- (c) Quale è la vostra esperienza, a tutt'oggi, in merito al funzionamento complessivo della direttiva sull'orario di lavoro? Quale è stata la vostra esperienza relativamente alle questioni sollevate nella sezione 5 del presente documento?
- (d) Concordate con l'analisi evocata nel presente documento per quanto concerne l'organizzazione e la regolamentazione dell'orario di lavoro nell'UE? Vi sono ulteriori questioni che ritenete dovrebbero essere inserite nel dibattito?
- (e) Pensate che la Commissione dovrebbe avviare un'iniziativa per modificare la direttiva? In caso di risposta affermativa concordate con gli obiettivi di riesame delineati nel presente documento? Secondo voi quale dovrebbe essere la portata del riesame?

- (f) Pensate che, al di là delle misure legislative, sia il caso di contemplare un altro tipo di azione a livello dell'Unione europea? In tal caso in quale forma si dovrebbe configurare quest'azione e quali tematiche dovrebbe affrontare?
- (g) Prendete in considerazione la possibilità di avviare un dialogo ai sensi dell'articolo 155 TFUE sulle questioni identificate nel corso della presente consultazione? In caso di risposta affermativa, su quali?