

Causa C-262/20**Sintesi della domanda di pronuncia pregiudiziale ai sensi dell'articolo 98, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia****Data di deposito:**

15 giugno 2020

Giudice del rinvio:

Rayonen sad Lukovit (Bulgaria)

Data della decisione di rinvio:

15 giugno 2020

Ricorrente:

VB

Resistente:

Glavna direksia «Pozharna bezopasnost i zaschita na naselenieto» kam Ministerstvo na vateshnite raboti (Direzione generale «Protezione antincendio e tutela della popolazione» del Ministero dell'Interno)

Oggetto del procedimento principale

Ricorso di un pubblico dipendente contro la direzione presso la quale è impiegato, avente ad oggetto la retribuzione del lavoro notturno.

Oggetto e fondamento giuridico del rinvio pregiudiziale

Interpretazione del diritto dell'Unione, articolo 267 TFUE

Questioni pregiudiziali

- 1) Se la protezione effettiva di cui all'articolo 12, lettera a), della direttiva 2003/88/CE richieda che la durata normale del lavoro notturno del personale di polizia e dei vigili del fuoco sia inferiore alla durata normale prevista per il lavoro diurno.

- 2) Se il principio di uguaglianza, sancito dagli articoli 20 e 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, richieda che la durata normale del lavoro notturno di sette ore stabilita dal diritto nazionale per i lavoratori del settore privato si applichi allo stesso modo ai pubblici dipendenti, compreso il personale di polizia e dei vigili del fuoco.
- 3) Se l'obiettivo di limitare la durata del lavoro notturno, enunciato al considerando 8 della direttiva 2003/88/CE, possa essere validamente conseguito solo se la normativa nazionale fissa espressamente la durata normale del lavoro notturno anche per i pubblici dipendenti.

Disposizioni del diritto dell'Unione e giurisprudenza fatte valere

Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea: articoli 20, 31 e 47

Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (GU 2003, L 299 del 18.11.2003, pag. 9), considerando 2, 4, 7, 8 e 10 e articolo 12, lettera a)

Disposizioni nazionali citate

Konstitutsia na Republika Bgaria (Costituzione della Repubblica di Bulgaria): articoli 16, 48, paragrafo 5, e 116, paragrafo 1

Kodeks na truda (codice del lavoro): articolo 140, paragrafi 1 e 2

Zakon za Ministerstvoto na vatreshnite raboti (legge relativa al Ministero degli Affari interni, in prosieguo: lo «ZMVR»): articolo 142, paragrafi 1 e 5, articolo 187, paragrafi 1, 3 e 9, articolo 188, paragrafo 2

Naredbi na ministara na vatreshnite raboti za reda i organizatsiata i razpredelyaneto na rabotnoto vreme, za negovoto otchitane, za kompensiraneto na rabotata izvan redovnoto rabotno vreme, rezhima na dezhurstvo, vremeto za otdih i pochivkite na darzhavnite sluzhiteli v Ministerstvoto na vatreshnite raboti (regolamenti del Ministro degli Affari interni in materia di ordinamento, organizzazione e ripartizione dell'orario di lavoro, in materia di rilevazione dell'orario di lavoro, compensazione del lavoro eccedente il normale orario di lavoro, disciplina del servizio di guardia, del tempo libero e dei periodi di riposo dei dipendenti del Ministero dell'Interno – del 2014 (abrogati dal seguente regolamento; in prosieguo: il «regolamento del Ministro dell'Interno del 2014»), del 2015 [abrogato con sentenza del Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa, Bulgaria) dell'11 luglio 2016] e del 2016 [annullato con sentenza del Varhoven administrativen sad (Corte suprema amministrativa)] del 10 dicembre 2019; in prosieguo: il «regolamento del Ministro dell'Interno del 2016»]

Decreto del 2007 sulla struttura e sull'organizzazione delle retribuzioni, adottato con decreto del Consiglio dei ministri: articolo 9, paragrafo 2

Breve esposizione dei fatti e del procedimento

- 1 Il ricorrente, VB, è un dipendente dell'ufficio distrettuale della città di Lukovit (Bulgaria) presso la Glavna direktsia «Pozharna bezopasnost i zaschitita na naselenieto» (direzione generale «Protezione antincendio e tutela della popolazione») del Ministero dell'Interno (in prosieguo: la «direzione») e ricopre la posizione di «capoturno».
- 2 Durante il periodo controverso, dal 3 ottobre 2016 al 3 ottobre 2019, il ricorrente ha prestato 24 ore di servizio di guardia permanente, le quali sono state conteggiate complessivamente per un periodo di tre mesi.
- 3 Per ogni trimestre al ricorrente sono state conteggiate e retribuite tutte le ore straordinarie effettuate oltre il normale orario di lavoro per ciascun periodo.
- 4 Fino al 25 maggio 2015, il servizio notturno svolto dal ricorrente veniva moltiplicato per 0,143 e il risultato sommato al numero totale di ore lavorate nel periodo contabile; in tal modo, sette ore di lavoro notturno venivano calcolate come otto ore di lavoro svolto. Così era previsto dal decreto del Ministro dell'Interno del 2014.
- 5 Il successivo regolamento del 2015 non conteneva più disposizioni di questo tipo. Di conseguenza, a partire dal 25 maggio 2015 e, più precisamente, nel corso del periodo controverso, la direzione ha deciso di non applicare più il meccanismo di conversione delle ore di lavoro notturno in ore di lavoro diurno nel computare il lavoro svolto.
- 6 VB ha proposto ricorso dinanzi al Rayonen sad Lukovit (Tribunale distrettuale di Lukovit, Bulgaria) chiedendo che la suddetta direzione fosse condannata a versargli, a titolo di retribuzione delle ore straordinarie effettuate e non pagate, 1 683,74 lei (BGN) più gli interessi legali di mora.
- 7 Egli fa valere che, nel corso del periodo compreso tra il 2 ottobre 2016 e il 2 ottobre 2019, ha svolto lavoro notturno per una durata totale di 1 784 ore, che la direzione avrebbe dovuto convertire in ore di servizio diurno applicando un coefficiente di 1,143, ovvero in altri termini: nel suddetto periodo avrebbero dovuto essere computate 2 039,112 ore di lavoro da lui svolto. A suo avviso, la direzione avrebbe dovuto, a tal fine, applicare l'articolo 9, paragrafo 2, del decreto sulla struttura e sull'organizzazione delle retribuzioni, in forza del quale, in caso di computo complessivo dell'orario di lavoro, le ore di lavoro notturno sono convertite in ore di lavoro diurno mediante un coefficiente corrispondente al rapporto fra la normale durata del lavoro diurno e la durata del lavoro notturno per il rispettivo posto di lavoro.

Argomenti essenziali delle parti nel procedimento principale

- 8 Il ricorrente sostiene la tesi giuridica secondo cui, in mancanza di una regola per convertire il lavoro notturno svolto in lavoro diurno nella legge speciale, ossia lo ZMVR, e nelle norme speciali di rango inferiore in vigore all'epoca dei fatti di cui al procedimento principale, le disposizioni del decreto sulla struttura e sull'organizzazione delle retribuzioni devono essere applicate per analogia.
- 9 La direzione contesta la pretesa sostenendo che non esiste una base giuridica per la conversione in lavoro diurno del lavoro notturno.
- 10 Sul piano giuridico, essa sostiene che, in forza dell'articolo 187, paragrafo 1, dello ZMVR, la durata normale dell'orario di lavoro dei dipendenti del Ministero è di otto ore al giorno e di 40 ore settimanali distribuite su cinque giorni, indipendentemente dall'orario diurno o notturno in cui rientra la giornata lavorativa di otto ore.
- 11 La direzione invoca l'articolo 187, paragrafo 3, dello ZMVR, il quale prevede che solo il lavoro svolto in turni compresi fra le 22.00 e le 06.00 è considerato lavoro notturno e afferma che la legge relativa ai dipendenti del Ministero dell'Interno stabilisce la medesima durata normale di otto ore sia per l'orario di lavoro diurno sia per l'orario di lavoro notturno.
- 12 La direzione sottolinea che nelle disposizioni normative di rango inferiore adottate dal Ministro dell'Interno e che disciplinano l'orario di lavoro dei dipendenti del Ministero non è prevista la conversione del lavoro notturno in lavoro diurno.
- 13 Essa ritiene che le disposizioni del decreto sulla struttura e sull'organizzazione delle retribuzioni, adottato sulla base del Kodeks na truda (codice del lavoro), che prevedono la trasformazione del lavoro notturno in lavoro diurno con un coefficiente di 1,143, non siano applicabili ai dipendenti del Ministero.

Breve esposizione della motivazione del rinvio pregiudiziale

- 14 Alla luce dell'interpretazione fornita dalla Corte nell'ordinanza del 14 luglio 2005, Personalrat der Feuerwehr Hamburg/Leiter der Feuerwehr Hamburg (C-52/04, EU:C:2005:467, punti 46 e 54), e nella sentenza della Corte del 5 ottobre 2004, Pfeiffer e a. (da C-397/01 a C-403/02, EU:C:2004:584, punto 57), il giudice nazionale ritiene che l'attività dei vigili del fuoco in «condizioni normali», come nel caso di specie, rientri nell'ambito di applicazione della direttiva 2003/88.
- 15 Alla luce dell'ordinanza della Corte del 7 aprile 2011, May (C-519/09, EU:C:2011:221, punti 25 e 26), il ricorrente, che secondo il diritto bulgaro è un pubblico dipendente, è considerato un «lavoratore» ai sensi della direttiva 2003/88.

- 16 La normativa generale sul lavoro della Repubblica di Bulgaria – il Kodeks na truda (codice del lavoro) – prevede che la durata normale del lavoro diurno sia di otto ore e quella del lavoro notturno di sette ore.
- 17 La legge speciale che disciplina la posizione di pubblici dipendenti delle autorità di polizia e dei vigili del fuoco, lo ZMVR, non contiene alcuna disposizione esplicita che stabilisca la durata normale del servizio notturno, ma disciplina soltanto quale periodo temporale sia considerato notturno, vale a dire dalle ore 22.00 alle ore 06.00, analogamente a quanto stabilito dal Kodeks na truda (codice del lavoro).
- 18 In assenza di una siffatta disposizione che stabilisca la durata normale del lavoro notturno, il Ministro dell'Interno prescrive, nei decreti in materia di regole relative al calcolo dell'orario di lavoro dei dipendenti del Ministero dell'Interno, che la durata normale del lavoro del personale di polizia e dei vigili del fuoco sia la stessa per il giorno e la notte, vale a dire otto ore.
- 19 Tuttavia, poiché la protezione della salute è alla base del regime speciale del lavoro notturno a causa della sua notoria nocività per l'organismo umano, la limitazione della sua durata normale dovrebbe essere la stessa per tutti i lavoratori, a prescindere dal fondamento sulla cui base la manodopera è utilizzata.
- 20 In tal senso, il giudice del rinvio ha sostenuto la tesi giuridica esposta di seguito nell'ambito di controversie identiche relative a ricorsi proposti dal personale di polizia e dei vigili del fuoco.
- 21 I rapporti di lavoro nel pubblico impiego, a differenza dei rapporti di lavoro tra soggetti dello stesso rango, sono disciplinati conformemente ai principi dei pubblici poteri in un gran numero di norme minime a tutela dei lavoratori.
- 22 Tenuto conto di tali differenze tra i soggetti giuridici e della natura del regime giuridico, è vietata l'applicazione sussidiaria delle norme giuridiche del diritto generale del lavoro a questioni relative ai rapporti di lavoro dei pubblici dipendenti non disciplinate da disposizioni speciali.
- 23 Nei casi in cui la *lex specialis*, lo ZMVR, rinvia espressamente al Kodeks na truda (codice del lavoro) in materia di tutela del lavoro notturno (come all'articolo 188, paragrafo 2, dello ZMVR, secondo cui: «i pubblici dipendenti che svolgono il proprio lavoro nell'orario compreso fra le 22.00 e le 6.00 godono della tutela speciale prevista dal Kodeks na truda»), si deve presupporre che determinate norme del diritto del lavoro possano essere applicate direttamente ai rapporti di lavoro del pubblico impiego.
- 24 La tutela specifica del lavoro notturno deve essere interpretata alla luce delle due funzioni principali del regime giuridico dell'orario di lavoro: 1) la funzione economica, che si manifesta nel periodo durante il quale il personale è tenuto ad adempiere i propri obblighi; 2) la funzione di protezione, il cui obiettivo è la tutela della sanità pubblica e la salvaguardia della capacità lavorativa della persona.

- 25 Il regime speciale del lavoro notturno è fondato sulla funzione di protezione. Il punto di partenza è costituito dalle conoscenze delle scienze mediche relative alla maggiore nocività del lavoro notturno e all'affaticamento precoce della persona che ne deriva, tenuto conto del bioritmo naturale dell'organismo umano che è predisposto, durante la notte, alla tranquillità, al riposo e al recupero delle forze fisiche e psichiche.
- 26 L'articolo 187, paragrafo 1, dello ZMVR prevede una durata normale dell'orario di lavoro dei pubblici dipendenti del Ministero di otto ore al giorno. L'assenza di una disposizione speciale che disciplini la durata normale e la durata massima consentita del lavoro notturno può spiegarsi con il riferimento, nell'articolo 188, paragrafo 2, di tale legge, alla tutela prevista dal Kodeks na truda (codice del lavoro), che comprende un orario di lavoro notturno più breve, ossia fino a sette ore.
- 27 Il disposto dell'articolo 187, paragrafo 3, dello ZMVR non prevede una durata normale del lavoro notturno di otto ore, ma precisa unicamente che, nel caso di lavoro articolato su turni, come nel caso di specie, è legittimo anche il lavoro notturno tra le 22.00 e le 06.00, fermo restando che, in media, le ore lavorative non possono essere superiori a otto in un periodo di 24 ore.
- 28 Dall'analisi giuridica che precede risulta che anche la durata normale del lavoro notturno del personale del Ministero deve essere di sette ore al massimo.
- 29 La conclusione contraria comporterebbe la violazione dei principi di tutela globale del lavoro sanciti dalla Costituzione. I pubblici dipendenti, ossia il personale di polizia e dei vigili del fuoco presso il Ministero, sarebbero inoltre posti in una situazione meno favorevole rispetto al personale del Ministero impiegato in forza di un contratto di lavoro di tipo non pubblicistico.
- 30 Ne conseguirebbe una disparità di trattamento, atteso che il personale del Ministero impiegato sulla base di un contratto di lavoro non pubblicistico non rientra nell'ambito di applicazione del decreto del Ministro dell'Interno del 2016 e che il lavoro notturno da esso svolto sarebbe soggetto alle disposizioni dell'articolo 9, paragrafo 2, del regolamento sulla struttura e sull'organizzazione delle retribuzioni, che prevedono la conversione del lavoro notturno.
- 31 È contrario agli obiettivi dello status particolare del personale di polizia e dei vigili del fuoco, le cui professioni sono sempre caratterizzate da rischi elevati, che questo sia escluso dalla protezione del lavoro notturno, che trova espressione nel limite massimo di sette ore per l'orario normale del lavoro notturno. Verrebbe così arrecato pregiudizio sia ai diritti individuali dei pubblici dipendenti sia all'interesse pubblico, a causa della riduzione dell'efficacia del loro lavoro nel corso della notte.
- 32 Alla luce di quanto esposto, occorre applicare il disposto dell'articolo 9, paragrafo 2, del decreto sulla struttura e sull'organizzazione delle retribuzioni, il

che comporta un esito identico a quello precedentemente garantito dal decreto del Ministro dell'Interno del 2014.

- 33 L'interpretazione del diritto nazionale appena descritta e accolta dal Collegio giudicante del Rayonen sad Lukovit (Tribunale distrettuale di Lukovit) è stata respinta dal giudice dell'impugnazione, nel caso di specie l'Okrazhen sad Lovech (Tribunale regionale di Lovech, Bulgaria), che, per il valore della controversia, rappresenta l'ultimo grado di giudizio.
- 34 La posizione di fondo del giudice dell'impugnazione, espressa nelle sentenze da esso pronunciate in merito a domande identiche del personale di polizia e dei vigili del fuoco, si basa su due argomentazioni principali.
- 35 La prima considerazione è che l'assenza, nelle norme giuridiche di rango inferiore adottate a seguito dell'abrogazione del regolamento del 2014, di una normativa che preveda la trasformazione delle ore di lavoro notturno in ore di lavoro diurno con un rapporto di 7 a 8, rappresenta una decisione del legislatore e non una lacuna normativa. Si precisa inoltre che il carattere dubbio di una siffatta soluzione giuridica potrebbe indurre in futuro il legislatore a prendere le distanze da essa o a modificarla, ma che detto carattere non può costituire un argomento a favore di un'applicazione in via analogica della norma.
- 36 La seconda argomentazione è che l'articolo 188, paragrafo 2, dello ZMVR non è direttamente applicabile, poiché rinvia alla tutela speciale prevista dal Kodeks na truda (codice del lavoro).
- 37 La giurisprudenza bulgara in materia è contraddittoria cosicché, su istanza del Ministro della giustizia, è stato avviato un procedimento interpretativo dinanzi al Varhoven kasatsionen sad (Corte suprema di cassazione, Bulgaria) che, tuttavia, non si è ancora pronunciato.
- 38 Il giudice del rinvio si chiede se gli obiettivi di limitare la durata dell'orario di lavoro notturno di cui alla direttiva 2003/88 e i mezzi di tutela dei lavoratori notturni ivi contenuti impongano agli Stati membri di stabilire, oltre alla determinazione dell'arco temporale in cui può essere svolto il lavoro o il servizio notturno, anche la «durata normale» del lavoro o del servizio notturno, e ciò sia per i lavoratori privati sia per quelli del settore pubblico.
- 39 Per il giudice del rinvio è altresì rilevante se le finalità della direttiva 2003/88 richiedano che la durata normale del lavoro o del servizio notturno sia necessariamente inferiore alla durata normale stabilita per il lavoro o il servizio diurno.
- 40 Anche i seguenti aspetti sollevano dubbi: qualora lo Stato membro abbia fissato una normale durata del lavoro notturno di sette ore per tutti i lavoratori del settore privato, è consentito, alla luce del principio di parità di trattamento, che la durata del lavoro notturno del personale di polizia e dei vigili del fuoco impiegati nel

settore pubblico sia maggiore, vale a dire otto ore, proprio quanto la durata normale del loro lavoro diurno?

- 41 Le risposte a tali questioni sono pertinenti ai fini dell'esito del procedimento principale dal momento che, se la Corte di giustizia dell'Unione europea dovesse propendere per un'interpretazione secondo la quale la normativa nazionale diretta a tutelare il servizio notturno del personale di polizia e dei vigili del fuoco non è valida e non è conforme al principio di uguaglianza, il giudice nazionale potrebbe adottare misure volte a garantire la finalità della direttiva, vale a dire limitare la durata del lavoro notturno.
- 42 Secondo una costante giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, l'obbligo per gli Stati membri, derivante da una direttiva, di conseguire il risultato previsto da quest'ultima, così come il loro dovere di cui agli articoli 4, paragrafo 3, TUE e 288 TFUE di adottare tutti i provvedimenti generali o particolari atti a garantire l'adempimento di tale obbligo, s'impongono a tutte le autorità degli Stati membri, comprese, nell'ambito delle loro competenze, quelle giurisdizionali (sentenza del 7 agosto 2018, *Smith*, C-122/17, EU:C:2018:631, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).
- 43 In relazione all'attuazione di tale obbligo, il principio d'interpretazione conforme consente al giudice nazionale di prendere in considerazione il diritto nazionale nel suo complesso e di applicare i metodi d'interpretazione da esso riconosciuti, al fine di garantire la piena efficacia del diritto dell'Unione e di pervenire ad una soluzione conforme allo scopo perseguito da quest'ultimo (v., in questo senso, sentenze del 5 ottobre 2004, *Pfeiffer e a.*, da C-397/01 a C-403/01, EU:C:2004:584, punto 117, e dell'8 maggio 2019, *Praxair MRC*, C-486/18, EU:C:2019:379, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).
- 44 L'applicazione nel caso di specie del principio di interpretazione conforme del diritto interno non condurrebbe a un'interpretazione *contra legem* del diritto nazionale, dal momento che l'eventuale lacuna nello ZMVR dovrebbe essere colmata con i metodi di interpretazione già menzionati.
- 45 In tale contesto, il giudice del rinvio ha esposto, in sostanza, la sua interpretazione del diritto interno nel suo complesso, senza tuttavia discutere lo stesso alla luce del diritto dell'Unione, in quanto le menzionate incertezze invocate nell'interpretazione della direttiva 2003/88 ne impediscono l'applicazione diretta da parte del giudice chiamato a pronunciarsi prima che quest'ultimo riceva un'interpretazione autentica dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Domanda particolare

- 46 Nel caso di specie, il giudice del rinvio ritiene che la condizione relativa al procedimento pregiudiziale d'urgenza di cui all'articolo 107 del regolamento di procedura della Corte sia soddisfatta. Questa specifica controversia è una delle migliaia di controversie individuali sottoposte dal personale di polizia e dei vigili

del fuoco nel corso degli ultimi anni ai giudici della Bulgaria. Allo stesso tempo, nel paese sono state espresse due posizioni contrarie degli organi giurisdizionali che compromettono seriamente la certezza del diritto, non essendovi al momento una decisione interpretativa sulla suddetta questione da parte del Varhoven kasatsionen sad (Corte suprema di cassazione). Le circostanze sopra espone depongono a favore dell'urgenza dell'esame della domanda di pronuncia pregiudiziale al fine di dare a tutti i giudici, nella moltitudine delle controversie della stessa natura, la possibilità di fare propria l'interpretazione data dalla Corte alla direttiva 2003/88 per poter applicare il principio di interpretazione conforme del diritto interno.

DOCUMENTO DI LAVORO