



Bruxelles, 28 novembre 2018
(OR. en)

14802/18

Fascicoli interistituzionali:

2017/0121(COD)

2017/0122(COD)

2017/0123(COD)

TRANS 582
SOC 738
EMPL 552
MI 903
COMPET 823
CODEC 2123

RELAZIONE

Origine: Segretariato generale del Consiglio

Destinatario: Consiglio

n. doc. prec.: ST 13922/1/18 REV 1

n. doc. Comm.: ST 9668/17
ST 9670/17
ST 9671/17

Oggetto: Primo pacchetto sulla mobilità:
Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 1071/2009 e (CE) n. 1072/2009 per adeguarli all'evoluzione del settore
Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006 per quanto riguarda le prescrizioni minime in materia di periodi di guida massimi giornalieri e settimanali, di interruzioni minime e di periodi di riposo giornalieri e settimanali e il regolamento (UE) n. 165/2014 per quanto riguarda il posizionamento per mezzo dei tachigrafi
Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2006/22/CE per quanto riguarda le prescrizioni di applicazione e fissa norme specifiche per quanto riguarda la direttiva 96/71/CE e la direttiva 2014/67/UE sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada
– Orientamento generale

I. INTRODUZIONE

1. La Commissione ha adottato le tre proposte il 31 maggio 2017 nel quadro della prima fase del pacchetto sulla mobilità. Gli elementi principali delle singole proposte sono i seguenti:
 - *accesso alla professione e al mercato*: inasprimento e armonizzazione delle condizioni per lo stabilimento delle imprese e miglioramento della cooperazione tra Stati membri contro le società di comodo; obbligatorietà della licenza per gli operatori di veicoli commerciali leggeri; revisione e semplificazione delle restrizioni al cabotaggio e dei relativi meccanismi di controllo; transizione verso i documenti elettronici;
 - *tempi di riposo e di guida e tachigrafo*: maggiore flessibilità nell'uso dei periodi di riposo settimanali per facilitare il regolare ritorno dei conducenti al loro domicilio; obbligo esplicito per gli operatori di fornire un alloggio adeguato e pagato al di fuori della cabina del conducente; obbligo di registrare gli attraversamenti di frontiera nel tachigrafo per agevolare i controlli;
 - *distacco dei lavoratori nel settore del trasporto su strada e applicazione della legislazione sociale*: maggiore chiarezza riguardo all'applicazione dei principi sul "distacco dei lavoratori" mediante la fissazione di una soglia per il tempo trascorso in uno Stato membro (tre giorni al mese nel caso del trasporto internazionale) oltre la quale si applicano le norme nazionali relative al salario minimo e alle ferie annuali retribuite; checklist dettagliate per i controlli nello Stato membro ospitante, basate su una metodologia armonizzata di classificazione del rischio e che comprendano anche la direttiva sull'orario di lavoro.

2. La commissione del Parlamento europeo per i trasporti e il turismo (TRAN) ha nominato Ismail Ertug (S&D, DE) relatore per la proposta di modifica dei regolamenti n. 1071/2009 e n. 1072/2009, Wim van de Camp (PPE, NL) relatore per la proposta di modifica dei regolamenti n. 561/2006 e n. 165/2014, e Merja Kyllönen (GUE/NGL, FI), relatrice per la proposta che modifica la direttiva 2006/22/CE e fissa norme specifiche sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada. La commissione per l'occupazione e gli affari sociali (EMPL) ha formulato un parere sulla prima proposta il 30 aprile 2018, sulla seconda il 26 aprile 2018 e sulla terza il 4 maggio 2018. Il Parlamento, riunito in seduta plenaria il 4 luglio 2018, ha votato gli emendamenti alle relazioni della commissione TRAN, ma non è stata raggiunta la maggioranza per l'approvazione di nessuno di essi. Le deliberazioni proseguono in sede di commissione TRAN.
3. Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato due pareri sulle tre proposte il 18 gennaio 2018 e il Comitato europeo delle regioni ne ha adottato uno sull'insieme delle proposte il 1° febbraio 2018.

II. LAVORI NELL'AMBITO DEL CONSIGLIO

4. Il Gruppo "Trasporti terrestri" ha esaminato le proposte durante le presidenze precedenti, tra il 1° giugno 2017 e il 14 maggio 2018, e ha stilato relazioni sullo stato dei lavori presentate al Consiglio il 5 dicembre 2017 e il 7 giugno 2018¹. Le delegazioni DK e UK mantengono riserve di esame parlamentare.
5. Durante la presidenza austriaca, il Gruppo ha discusso la possibile via da seguire e vari compromessi della presidenza tra il 1° ottobre e il 6 novembre 2018. I compromessi della presidenza intendono trovare un equilibrio tra una protezione sociale adeguata e il funzionamento del mercato interno, riducendo nel contempo gli oneri amministrativi. Si basano sui seguenti pilastri principali, che sono considerati come un pacchetto:

¹ Docc. 14841/17 e 9259/18.

6. Tachigrafi (regolamento n. 165/2014)

- A partire dal giugno 2022 i nuovi veicoli devono essere dotati della seconda versione del tachigrafo intelligente (articolo 8, paragrafo 1, secondo comma). A partire dal giugno del prossimo anno i veicoli dotati della prima versione del tachigrafo intelligente devono ricevere un aggiornamento del software alla seconda versione entro la fine del 2024.
- Tutti i veicoli che effettuano operazioni di trasporto internazionale devono essere ammodernati con la seconda versione del tachigrafo intelligente entro la fine del 2024 (articolo 3, paragrafo 4).
- La seconda versione renderà possibile la registrazione automatica del luogo e dell'ora in cui si è attraversata una frontiera e la localizzazione delle attività di carico e scarico.
- Fino a quando il processo di ammodernamento non sarà stato completato, i conducenti dovrebbero essere obbligati a registrare manualmente il codice paese al primo punto di sosta dopo la frontiera quando utilizzano un tachigrafo analogico o digitale.
- A causa della grande quantità di dati che i nuovi tachigrafi intelligenti devono registrare e della necessità di salvare i dati inseriti nei 56 giorni precedenti, come proposto dalla presidenza, le carte dei conducenti dovranno essere sostituite entro il 2024².

Il compromesso della presidenza figura nell'addendum 3 alla presente relazione.

7. Cabotaggio (regolamento n. 1072/2009)

- La norma attuale di massimo 3 trasporti in 7 giorni (articolo 8, paragrafo 2) dovrebbe essere mantenuta, affrontando nel contempo le lacune individuate dalla valutazione ex-post attraverso un migliore monitoraggio mediante le informazioni del tachigrafo nonché i documenti di spedizione in formato cartaceo o elettronico accessibili durante i controlli su strada (articolo 8, paragrafi 3 e 4 bis).

² Le carte dei conducenti devono essere cambiate ogni 5 anni. Dal momento che tecnicamente le carte dei conducenti saranno respinte dopo 5 anni, non è possibile prorogare la validità delle carte dei conducenti esistenti per farla coincidere esattamente con l'anno di rinnovo dei tachigrafi (2024).

- Al fine di affrontare gli abusi sotto forma di cabotaggio sistematico, dovrebbe essere introdotta una fase intermedia di 7 giorni (articolo 8, paragrafo 2 bis), successiva all'ultimo trasporto di cabotaggio all'interno del periodo consentito, prima che possano essere effettuati altri trasporti di cabotaggio nel medesimo Stato membro con il medesimo veicolo.

Il compromesso della presidenza figura nell'addendum 2 alla presente relazione.

8. Criteri relativi alla sede dei trasportatori su strada (regolamento n. 1071/2009)

- La necessità di una sede effettiva dei trasportatori su strada, in contrapposizione a semplici società di comodo, dovrebbe essere rafforzata con un regolare ritorno entro 6 settimane a una sede operativa nello Stato membro di stabilimento dei veicoli utilizzati nel trasporto internazionale (articolo 5, paragrafo 1, lettera c bis)). Tale obbligo dovrebbe essere modificato per gli Stati membri insulari, in modo da evitare un onere sproporzionato.

Il compromesso della presidenza figura nell'addendum 1 alla presente relazione.

9. Periodi di guida e di riposo (regolamento n. 561/2006)

- Il trasportatore dovrebbe essere obbligato a organizzare gli orari di lavoro in modo che il conducente possa tornare al proprio domicilio almeno una volta ogni quattro settimane (articolo 8, paragrafo 8 bis), intervallo che dovrebbe essere portato a tre settimane nel caso di due periodi di riposo settimanale ridotti precedenti. Il trasportatore è tenuto a dimostrare di aver soddisfatto tale obbligo fornendo i registri di servizio, le registrazioni del tachigrafo e gli eventuali altri elementi di prova disponibili.
- L'attuale norma sul periodo di guida massimo (90 ore in due settimane - articolo 6, paragrafo 3) dovrebbe essere mantenuta. Nel contempo, dovrebbe essere possibile avere 2 riposi settimanali ridotti consecutivi in un periodo di 4 settimane (articolo 8, paragrafo 6). L'obiettivo della proposta in questione, già contenuto nell'iniziativa della Commissione, è incoraggiare la composizione di periodi di riposo più lunghi (riposo settimanale regolare di 45 ore + compensazione per i riposi ridotti). La presidenza suggerisce che, in caso di due periodi di riposo settimanale ridotti consecutivi, già il periodo di riposo settimanale regolare successivo dovrebbe essere prolungato da un periodo di compensazione.

- Il riposo settimanale regolare (di almeno 45 ore) deve essere trascorso al di fuori della cabina in un luogo adeguato pagato dal datore di lavoro, a meno che il conducente non torni a casa (articolo 8, paragrafo 8). Tale divieto del riposo all'interno della cabina corrisponde alla proposta della Commissione.
- Per affrontare i problemi pratici nel trovare un alloggio adeguato nelle vicinanze della rete stradale, il riposo settimanale regolare può essere eccezionalmente trascorso nel veicolo se esso è parcheggiato in un'area apposita con strutture adeguate per il conducente e se la cabina soddisfa alcuni criteri minimi (articolo 8, paragrafo 8). Le eventuali tariffe di accesso alle aree apposite sono coperte dal trasportatore.
- Come misura transitoria (18 mesi), in considerazione della mancanza di aree di parcheggio apposite, può essere consentito il riposo in una cabina idonea parcheggiata in aree di parcheggio non idonee che forniscano per lo meno servizi igienici.

Il compromesso della presidenza figura nell'addendum 3 alla presente relazione.

10. Distacco di conducenti (*lex specialis* rispetto alla direttiva sul distacco dei lavoratori)

- La presidenza propone di abbandonare il concetto di periodo di grazia e di concentrarsi invece sulla natura dell'operazione. Se un'operazione è organizzata in modo che il legame tra il lavoro del conducente e lo Stato membro di stabilimento rimane intatto, il conducente dovrebbe essere escluso dalle norme in materia di distacco. Tale approccio evita anche la difficile individuazione del numero preferibile di giorni o ore.
- I transiti dovrebbero essere esplicitamente esclusi dalle norme in materia di distacco (articolo 2, paragrafo 2 *sexies*).
- Le operazioni di trasporto bilaterale dovrebbero ugualmente essere esplicitamente escluse dalle norme in materia di distacco (articolo 2, paragrafo 2). Per operazione di trasporto bilaterale si intende la movimentazione di merci³, basata su un contratto di trasporto, dallo Stato membro di stabilimento, dove le merci sono caricate, a un altro Stato membro o a un paese terzo, dove sono scaricate. Se l'operazione di trasporto bilaterale è seguita dal viaggio di ritorno allo Stato membro di stabilimento, il conducente dovrebbe essere ugualmente esonerato dalle norme in materia di distacco dei lavoratori per il viaggio in questione.

³ Una disposizione analoga è proposta per il trasporto passeggeri.

- Se in questo viaggio verso il paese di destinazione si attraversano altri Stati membri, sono consentite al massimo due ulteriori attività di carico/scarico senza che si applichi il regime di distacco. Se nel ritorno allo Stato membro di stabilimento si attraversano gli stessi Stati membri, sono consentite altre due ulteriori attività di carico/scarico senza che si applichi il regime di distacco.
- Per tutti gli altri tipi di operazioni, incluso il cabotaggio, si applica il regime completo di distacco dal primo giorno dell'operazione, dal momento che non si prevedono norme specifiche (ad eccezione delle norme speciali sul controllo e l'applicazione).
- Per quanto concerne il tragitto stradale di un trasporto combinato, il conducente non dovrebbe essere considerato distaccato se il tragitto stradale costituisce di per sé un'operazione di trasporto bilaterale dallo Stato membro di stabilimento. In tutti gli altri casi, segnatamente quando il tragitto stradale è effettuato *all'interno* di un altro Stato membro, il conducente dovrebbe essere considerato distaccato (articolo 2, paragrafo 2 septies).
- Per ridurre gli oneri amministrativi, è opportuno introdurre un elenco chiuso dei documenti necessari per le ispezioni su strada (articolo 2, paragrafo 4), come proposto dalla Commissione. Il sistema di informazione del mercato interno (IMI) dovrebbe essere utilizzato per la cooperazione tra gli Stati membri e per la presentazione delle dichiarazioni di distacco e dei documenti relativi alla retribuzione da parte dell'impresa di trasporto.
- Le norme specifiche sul distacco dovrebbero cominciare ad applicarsi al più presto (termine per l'attuazione di 18 mesi) al fine di fornire chiarezza al settore e porre fine alle misure nazionali che prevedono campi di applicazione e procedure diversi. La presidenza suggerisce tuttavia di introdurre gradualmente la possibilità di ricorrere a ulteriore flessibilità per attività di carico/scarico insieme all'introduzione della seconda versione del tachigrafo intelligente.

Il compromesso della presidenza figura nell'addendum 4 alla presente relazione.

III. PRINCIPALI PUNTI IN SOSPESO

11. Cabotaggio (regolamento n. 1072/2009)

- Molti Stati membri considerano sproporzionata la proposta della presidenza relativa a una fase intermedia di 7 giorni; alcuni di essi non sono affatto disposti ad accettare una fase intermedia o soltanto a livello di riposo settimanale. Per alcuni Stati membri un periodo di 7 giorni è insufficiente. Altre delegazioni hanno appoggiato l'idea di una salvaguardia alternativa che preveda il ritorno del veicolo nello Stato membro di stabilimento prima di poter procedere, dopo un trasporto internazionale, a nuove operazioni di cabotaggio.
- Alcune delegazioni considerano molto importante istituire una salvaguardia contro l'abuso della libertà di fornire servizi di trasporto combinato per operazioni di cabotaggio continue.⁴

12. Criteri relativi alla sede dei trasportatori su strada (regolamento n. 1071/2009)

- Molte delegazioni sono contrarie alla previsione, come elemento di sede effettiva, di un obbligo di regolare ritorno di un veicolo utilizzato nel trasporto internazionale a una sede di attività nello Stato membro di stabilimento. Giudicano che tale requisito sia discriminatorio nei confronti degli Stati membri periferici, sproporzionato quanto ad ambito di applicazione e contrario alle politiche relative al mercato unico e alla riduzione delle emissioni. Talune delegazioni nutrono preoccupazione in merito all'esecutività di un siffatto obbligo attraverso gli ispettorati del lavoro o del commercio. Altre delegazioni appoggiano la proposta della presidenza di rafforzare i criteri relativi alla sede effettiva a tale proposito, al fine di combattere la pratica delle società di comodo e chiedono un ritorno più frequente (proposta attuale: ogni sei settimane).

⁴ Cfr. in tale contesto la relazione al Consiglio sulla proposta che modifica la direttiva 92/106/CEE del Consiglio relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri.

13. Periodi di guida e di riposo (regolamento n. 561/2006)

- Riguardo al regolare "ritorno al proprio domicilio" del conducente, le delegazioni hanno opinioni diverse in merito di frequenza, da due a otto settimane. Varie delegazioni insistono che si dovrebbe prestare maggiore attenzione alla scelta del conducente quanto al luogo in cui trascorrere il riposo regolare.
- Per quanto concerne il divieto del riposo all'interno della cabina durante il riposo settimanale regolare, numerose delegazioni mantengono la posizione secondo cui non si debba accordare alcuna esenzione, in quanto tali periodi di riposo implicano una separazione fisica tra il conducente e il veicolo in modo che il conducente abbia una sensazione reale di tempo libero. Ritengono inoltre che l'accento posto sulle aree di parcheggio idonee induca erroneamente a una discussione sulle infrastrutture, senza risolvere realmente il problema dei parcheggi congestionati.
- Un novero maggiore di delegazioni appoggia l'approccio della presidenza, ma chiede anche un periodo transitorio più lungo durante il quale sia consentito utilizzare parcheggi non idonei al fine di attenuare il problema dell'indisponibilità ad oggi di un numero sufficiente di parcheggi dotati delle caratteristiche richieste.
- Alcune delegazioni mantengono una riserva d'esame sfavorevole sulla flessibilità consentita dalla proposta di prendere due periodi di riposo settimanale ridotti di fila per motivi di sicurezza stradale.

14. Distacco di conducenti (*lex specialis* rispetto alla direttiva sul distacco dei lavoratori)

- Una maggioranza di delegazioni aderisce all'approccio della presidenza volto ad esentare taluni tipi di trasporto dal rispetto della direttiva sul distacco dei lavoratori e ad applicare questa direttiva senza restrizioni agli altri tipi di trasporto. Alcune delegazioni continuano tuttavia a non essere convinte, per diversi motivi: o deplorano la conseguente discriminazione nei confronti di alcuni modelli di attività e i possibili vantaggi concorrenziali di operatori di paesi terzi, oppure deplorano la mancanza di un termine rigido oltre il quale le norme in materia di distacco dovrebbero applicarsi in ogni caso.
- Le delegazioni accettano, in generale, che le norme in materia di distacco non dovrebbero applicarsi in una situazione di transito e andrebbero applicate ai trasporti sul mercato nazionale (cabotaggio). Circa l'esenzione relativa alle operazioni di trasporto bilaterale proposta dalla presidenza, la maggior parte delle delegazioni può accettarla in linea di principio, ma le opinioni divergono su dettagli importanti di tale esenzione, in particolare:

- la portata di "bilaterale", se il trasporto debba avere origine nello Stato membro di stabilimento e se il viaggio di ritorno debba essere esentato solo a determinate condizioni. Alcune delegazioni preferiscono una definizione più ampia;
 - la flessibilità riguardo a ulteriori attività di carico/scarico durante il tragitto. Alcuni Stati membri considerano che due attività siano il minimo indispensabile. Altre sono contrarie a qualsiasi ulteriore flessibilità, sostenendo che indebolisca la nozione della distinzione tra i tipi di trasporto e comporti problemi di controllo.
- Le delegazioni hanno opinioni diverse sulla data in cui le norme specifiche sul distacco debbano iniziare ad applicarsi. Alcune di esse, in particolare quelle i cui paesi nel frattempo hanno messo a punto regimi nazionali, chiedono una transizione graduale e considerano la seconda versione del tachigrafo intelligente un prerequisito per consentire l'applicazione delle nuove norme. Altre chiedono un'applicazione immediata in considerazione del termine per la modifica della direttiva sul distacco dei lavoratori e ritengono che sarà possibile migliorare il controllo delle norme sul distacco senza la seconda versione del tachigrafo intelligente.

15. Il rappresentante della Commissione ha appoggiato gli sforzi della presidenza per tentare di trovare un equilibrio nel pacchetto di compromesso. Il rappresentante ha mostrato di gradire vari elementi nuovi rispetto alla proposta (in particolare l'anticipazione dell'ammodernamento, la limitazione delle esenzioni dal divieto del riposo in cabina, il ricorso al sistema IMI) e, in ordine alle norme in materia di cabotaggio, ha chiesto che, nella presente fase di evoluzione della politica comune dei trasporti, il compromesso non sfoci in un accesso potenziato o ridotto al mercato, idea che era alla base della proposta della Commissione. In relazione alle norme sul distacco, la Commissione ha evidenziato che, qualunque sia il modello stabilito, esso dovrebbe rispettare il principio di equilibrio tra la protezione dei diritti sociali dei conducenti e la libertà di prestazione transfrontaliera di servizi da parte degli operatori.
16. Il 23 novembre 2018 il Coreper ha esaminato una seconda volta le proposte in preparazione della sessione del Consiglio e ha deciso di trasmettere il fascicolo, con i punti in sospeso, al Consiglio in vista di una decisione.

17. A seguito della riunione del Coreper, la presidenza ha apportato le seguenti modifiche al compromesso:

- All'articolo 8, paragrafo 8 bis, della proposta relativa al regolamento 561/2006 (obbligo del datore di lavoro di organizzare il ritorno regolare del conducente al proprio domicilio⁵) è stata aggiunta la residenza del conducente come destinazione alternativa di ritorno, al fine di rendere più attraente per i conducenti la disposizione in materia di ritorno.
- All'articolo 2 della *lex specialis*, una serie di modifiche mira a chiarire ulteriormente l'esenzione dalle norme sul distacco⁶: Viene inserito il paragrafo 1 bis per chiarire la portata delle situazioni di distacco disciplinate dalle norme specifiche, segnatamente che il conducente è inviato in un altro Stato membro in base a un contratto o è inviato in uno stabilimento o un'impresa di proprietà dall'impresa che effettua il distacco. Al paragrafo 2 è stato aggiunto un riferimento alla definizione di "paese di stabilimento". I paragrafi da 2 a 2 quater forniscono una struttura più chiara per l'esenzione (trasporto bilaterale di merci, attività aggiuntiva nel trasporto di merci, trasporto bilaterale di passeggeri, attività aggiuntiva nel trasporto di passeggeri). Infine, il paragrafo 2 quinquies è stato aggiunto per chiarire che le norme sul distacco si applicano durante i trasporti di cabotaggio.

IV. CONCLUSIONI

18. Alla luce di quanto precede, si invita il Consiglio a esaminare i testi che figurano negli addenda alla presente relazione e ad adottare l'orientamento generale sulla proposta.

⁵ ADD 3 alla presente relazione, pag. 9.

⁶ ADD 4 alla presente relazione, pagg. 15 e 16.