



Bruxelles, 12 marzo 2020
(OR. en)

Fascicolo interistituzionale:
2017/0121(COD)

5112/20
ADD 1

TRANS 6
SOC 7
EMPL 7
MI 6
CODEC 11

PROGETTO DI MOTIVAZIONE DEL CONSIGLIO

Oggetto: Posizione del Consiglio in prima lettura in vista dell'adozione della DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO che stabilisce 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 e che modifica la direttiva 2006/22/CE per quanto riguarda gli obblighi di applicazione e il regolamento (UE) n. 1024/2012

– Progetto di motivazione del Consiglio

I. INTRODUZIONE

1. Il 31 maggio 2017 la Commissione europea ha adottato una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2006/22/CE per quanto riguarda gli obblighi 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.
2. La proposta è stata presentata nel quadro del primo pacchetto sulla mobilità e la procedura legislativa è stata organizzata insieme ad altre due proposte legislative, una sull'accesso alla professione di trasportatore su strada e al mercato del trasporto di merci su strada e una sui tempi di guida e i periodi di riposo e sui tachigrafi.
3. Il Consiglio "Trasporti, telecomunicazioni e energia" ha concordato un orientamento generale il 3 dicembre 2018¹.

¹ Documento ST 15084/18.

4. Il Parlamento europeo ha adottato la propria posizione in prima lettura il 4 aprile 2019.
5. Tra ottobre e dicembre 2019 si sono svolti negoziati tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione in vista di un accordo sulla proposta. L'11 dicembre 2019 i negoziatori hanno concordato un testo di compromesso, successivamente approvato dal Comitato dei rappresentanti permanenti il 20 dicembre 2019².
6. La commissione per i trasporti e il turismo (TRAN) del Parlamento europeo ha confermato l'accordo politico il 21 gennaio 2020 e il Consiglio ne ha dato conferma il 20 febbraio 2020³.
7. Nei suoi lavori il Consiglio ha tenuto conto dei pareri del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle regioni, adottati rispettivamente il 18 gennaio 2018 e il 1° febbraio 2018.
8. Tenendo conto del suddetto accordo e a seguito della messa a punto giuridico-linguistica, il Consiglio "Affari generali" del 24 marzo 2020 è stato invitato ad adottare la posizione del Consiglio in prima lettura, conformemente alla procedura legislativa ordinaria di cui all'articolo 294 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

II. OBIETTIVO

9. L'obiettivo generale della proposta è, da un lato, garantire condizioni di lavoro dignitose e un'adeguata protezione sociale dei conducenti e, dall'altro, chiarire, armonizzare e ridurre gli obblighi amministrativi per i trasportatori, consentendo loro di fornire servizi in un contesto di concorrenza leale.
10. La proposta risponde inoltre all'esigenza, espressa durante la revisione della direttiva sul distacco dei lavoratori mediante la direttiva (UE) 2018/957, di stabilire norme settoriali in materia di distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada.

² Documento ST 15083/19.

³ Documenti ST 5424/20 + ADD 1-4.

III. ANALISI DELLA POSIZIONE DEL CONSIGLIO IN PRIMA LETTURA

A) Informazioni generali

11. Il Parlamento e il Consiglio hanno condotto negoziati, sulla base della proposta della Commissione, al fine di concludere un accordo nella fase della posizione del Consiglio in prima lettura. Il testo del progetto di posizione del Consiglio rispecchia pienamente il compromesso raggiunto dai due colegislatori.

B) Questioni politiche fondamentali

12. Il testo di compromesso che si rispecchia nella posizione del Consiglio in prima lettura contiene gli elementi fondamentali riportati di seguito.

a) Esenzioni dal regime di distacco per i lavoratori che effettuano trasporti internazionali su strada

13. Due elementi chiave della posizione del Consiglio riguardano l'introduzione di un'esenzione dalle norme generali in materia di distacco, a causa dell'elevato grado di mobilità, e l'ambito di applicazione di tale esenzione. La proposta della Commissione aveva indicato come criterio decisivo la durata della presenza del conducente in un altro Stato membro, mentre sia il Parlamento che il Consiglio hanno preferito operare una distinzione in funzione del carattere del trasporto effettuato. Per quanto riguarda l'ambito di applicazione dell'esenzione, la proposta della Commissione privilegiava un'esenzione limitata a due elementi della normativa nazionale applicabile ai lavoratori distaccati⁴, mentre sia il Parlamento che il Consiglio hanno preferito un'esenzione totale dalle disposizioni sostanziali e procedurali in materia di distacco.
14. Il testo del Consiglio (articolo 1, paragrafi 1 e 7) corrisponde in larga misura alla posizione del Parlamento (emendamenti 765, 787-789, 791, 792, 837 (parzialmente), 838-842). In particolare, il Consiglio ha accettato la limitazione dell'esenzione alla situazione in cui esiste un contratto di servizi tra il datore di lavoro che invia il conducente e una parte che opera nello Stato membro ospitante (articolo 1, paragrafo 2); le operazioni di trasporto per conto proprio che non rientrano nell'ambito di contratti di servizi non sono quindi escluse.

⁴ Ferie annuali retribuite minime e tariffa salariale/retribuzione minima.

15. Le attività cui si applica l'esenzione dalle norme in materia di distacco comprendono in particolare le "operazioni di trasporto bilaterale" (articolo 1, paragrafi 3 e 4), nel settore del trasporto sia di merci che di passeggeri, e comportano una flessibilità molto limitata per quanto riguarda le soste supplementari relative al trasporto. L'elevato grado di mobilità che giustifica un'esenzione è quindi caratterizzato dal fatto che il conducente viaggia tra lo Stato membro in cui è stabilita la società del conducente e un altro Stato membro o paese terzo. A fini di controllo, la flessibilità limitata per quanto riguarda le soste supplementari relative al trasporto dipende dalla registrazione, a bordo del veicolo, degli attraversamenti di frontiera e, in una fase successiva, anche dalla registrazione delle operazioni di carico e scarico.
16. Di conseguenza, la fornitura di un servizio di trasporto nazionale in un altro Stato membro (cabotaggio) costituisce una situazione in cui il conducente è distaccato (articolo 1, paragrafo 7).
17. Al fine di una maggiore chiarezza, il compromesso stabilisce che un conducente che transita in un altro Stato membro non è un lavoratore distaccato. Per le operazioni di trasporto combinato, la tratta su strada viene analizzata separatamente seguendo la logica dell'attività cui si applica l'esenzione (articolo 1, paragrafi 5 e 6).

b) Trasparenza sulle condizioni di lavoro e di occupazione

18. Il Consiglio ha accolto la richiesta del Parlamento di istituire una norma speciale riguardante il dovere dello Stato membro ospitante di garantire la trasparenza delle condizioni di lavoro e di occupazione che applica, comprese quelle stabilite da taluni contratti collettivi (articolo 1, paragrafo 9). Di conseguenza, gli emendamenti 794 e 837 (paragrafo 2 septies) sono mantenuti con riformulazione nel testo del Consiglio.

c) Trasportatori di paesi terzi

19. Sia il Parlamento che il Consiglio hanno ritenuto che il rafforzamento delle norme in materia di distacco dei conducenti dell'UE non debba comportare un vantaggio competitivo per i trasportatori dei paesi terzi che hanno accesso al mercato dell'UE del trasporto su strada. Il Consiglio ha accettato di integrare tale aspetto nella *lex specialis* (articolo 1, paragrafo 10), corroborata da una serie di considerando (da 15 a 17) che illustrano gli strumenti disponibili. Pertanto, gli emendamenti 829 e 837 (paragrafo 2 octies) sono stati parzialmente accolti.

d) Obblighi amministrativi per il distacco, il controllo e l'applicazione

20. Il testo del Consiglio si basa sulla proposta della Commissione per quanto riguarda un elenco chiuso e, rispetto alla direttiva 2014/67/UE, ridotto degli obblighi amministrativi che accompagnano il distacco dei conducenti (articolo 1, paragrafo 11). Conformemente alla posizione del Parlamento e con il sostegno della Commissione, per l'invio delle dichiarazioni di distacco e delle informazioni richieste i trasportatori avranno la possibilità, e l'obbligo, di utilizzare il sistema di informazione del mercato interno (IMI) della Commissione. Questa procedura armonizzata renderà superflui i sistemi di informazione nazionali autonomi. Per quanto riguarda le informazioni da registrare nella dichiarazione di distacco, il testo del Consiglio si basa sulla proposta della Commissione e aggiunge alcuni elementi richiesti dal Parlamento.
21. Le disposizioni in materia di controllo mantengono la struttura che figura nella proposta della Commissione, secondo la quale viene operata una distinzione tra controllo su strada e controllo dopo il distacco. In accordo con la posizione del Parlamento, il Consiglio non ha portato avanti l'idea di una documentazione aggiuntiva a bordo riguardante il contratto di lavoro e le buste paga del conducente. Tuttavia, tali informazioni possono essere richieste direttamente al trasportatore, dopo il distacco. Tale fase di controllo post-distacco, in cui lo Stato membro ospitante può coinvolgere lo Stato membro di stabilimento, è ulteriormente sviluppata nel testo del Consiglio per accogliere anche gli emendamenti del Parlamento. In particolare, il sistema IMI sarà lo strumento di comunicazione centrale per il trasportatore e uno Stato membro ha l'opportunità di coinvolgere le parti sociali.
22. Il Consiglio ha accettato di inserire nella direttiva un obbligo per gli Stati membri di stabilire sanzioni contro la violazione delle norme della *lex specialis* e di sanzionare gli attori della catena logistica qualora siano a conoscenza o dovrebbero essere a conoscenza delle infrazioni (articolo 5). Infine, il Consiglio ha accettato anche una disposizione relativa all'"applicazione intelligente", che obbliga gli Stati membri a inserire il controllo delle norme in materia di distacco nell'ambito di una strategia globale di controllo (articolo 6).
23. In sintesi, gli emendamenti 838-847, 850, 853-855, 857, 862 e 864 sono stati parzialmente accolti, sebbene abbreviati o riformulati, mentre gli emendamenti 848, 849 e 852 sono stati respinti.

e) Integrazione della direttiva 2002/15/CE nelle norme di applicazione della legislazione sociale

24. La direttiva 2002/15/CE completa il regolamento riguardante i periodi di guida, le interruzioni e i periodi di riposo dei conducenti che operano nel settore dei trasporti⁵, ad esempio limitando l'orario di lavoro settimanale complessivo dei conducenti e limitando il lavoro notturno.
25. La direttiva 2006/22/CE ha introdotto norme dell'Unione per il controllo e l'applicazione delle norme relative ai periodi di guida, alle interruzioni e ai periodi di riposo, nonché delle norme sui tachigrafi. Escludeva tuttavia dal suo ambito di applicazione la direttiva 2002/15/CE. La posizione del Consiglio ora accetta l'integrazione di tale direttiva nelle norme di controllo, in accordo con la proposta della Commissione e con la posizione del Parlamento.
26. Tale integrazione riguarda diversi aspetti: i sistemi di controllo nazionali, il numero minimo di controlli e le relazioni sui risultati (articolo 2, paragrafi 1, 3, 3 bis e 4, allegato I della direttiva modificata), l'avvio dei controlli presso i locali delle imprese a seguito di gravi infrazioni (articolo 6, paragrafo 1, della direttiva modificata), i sistemi nazionali di classificazione del rischio (articolo 9, paragrafo 1, della direttiva modificata) e lo scambio di informazioni (articolo 7, paragrafo 1, lettera d), e articolo 8 della direttiva modificata). In considerazione dell'ampio ambito di applicazione della direttiva sull'orario di lavoro, la posizione del Consiglio predilige un approccio basato sul rischio per controlli mirati anziché un obiettivo minimo quantitativo (articolo 2, paragrafo 3 bis, della direttiva modificata). Di conseguenza, gli emendamenti 806 e 835 sono stati accolti con una riformulazione, mentre l'emendamento 810 è stato respinto.

⁵ Regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che modifica i regolamenti del Consiglio (CEE) n. 3821/85 e (CE) n. 2135/98 e abroga il regolamento (CEE) n. 3820/85 del Consiglio (GU L 102 dell'11.4.2006, pag. 1).

f) Cooperazione amministrativa in materia di applicazione

27. Le norme in materia di cooperazione amministrativa sono modificate per meglio distinguerle dallo scambio di informazioni a norma del regolamento (UE) n. 1071/2009, che viene già effettuato utilizzando un apposito sistema elettronico. Nei casi restanti, il testo del Consiglio prevede l'uso del sistema IMI e fissa i termini di risposta per le autorità nazionali. Di conseguenza, gli emendamenti 812-814 e 816-818 sono stati accolti e parzialmente riformulati, mentre gli emendamenti 815 e 819 sono stati respinti.

g) Revisione delle norme di applicazione della legislazione sociale

28. Il sistema di classificazione del rischio, oltre ad essere esteso alle norme nazionali in forza della direttiva sull'orario di lavoro, è oggetto di due modifiche più importanti (articolo 9 della direttiva modificata): in primo luogo, la Commissione introdurrà una formula comune per calcolare il fattore di rischio delle imprese e, in secondo luogo, le informazioni nazionali sulla classificazione del rischio saranno messe a disposizione delle autorità di controllo in tutta l'UE, anche nell'ambito dei controlli su strada. Pertanto gli emendamenti 821, 824 e 825 sono stati accolti in parte, a titolo di compromesso.

29. Il Consiglio approva che gli Stati membri si adoperino per estendere i controlli concertati ai controlli nei locali dell'impresa, trovando un compromesso su una richiesta correlata del Parlamento (articolo 5 della direttiva modificata, emendamento 809). Viene inoltre messo in evidenza il ruolo futuro dell'Autorità europea del lavoro, conformemente al mandato conferito a questo nuovo organismo, creato nel 2019 (considerando 29).

30. Il testo del Consiglio approva la proposta della Commissione e in parte l'emendamento 826 del Parlamento, di sviluppare un approccio comune per il controllo di "altre mansioni", che si aggiungono all'orario di lavoro dei conducenti quando non guidano, e allo stesso tempo di abolire l'obbligo di moduli supplementari (articolo 11, paragrafo 3, della direttiva modificata).

h) Poteri conferiti alla Commissione

31. È stato necessario trovare un compromesso anche sulla scelta delle procedure che conferiscono alla Commissione il potere di adottare atti giuridici, obiettivo che è stato raggiunto per tutti i fascicoli negoziati in parallelo. Il testo del Consiglio prevede due casi di conferimento del potere di adottare atti delegati per quanto riguarda l'aggiornamento degli allegati della direttiva modificata e tre nuovi casi di conferimento del potere di adottare atti di esecuzione, ossia per una formula comune per calcolare il fattore di rischio, per un approccio comune per la registrazione e il controllo dei periodi di "altre mansioni" e per lo sviluppo delle funzionalità dello strumento di comunicazione IMI da utilizzare per le dichiarazioni di distacco.

i) Recepimento e prima valutazione strategica

32. I due legislatori hanno aggiornato le rispettive posizioni sul termine per il recepimento. Seguendo un approccio ambizioso legato alla disponibilità del nuovo strumento di comunicazione IMI, gli Stati membri devono recepire la direttiva entro 18 mesi dall'entrata in vigore (articolo 9). Per la fine del 2025 è prevista una valutazione della Commissione sull'applicazione della direttiva, in particolare delle disposizioni speciali relative ai conducenti distaccati (articolo 7).

j) Altri elementi della posizione del Consiglio

33. I seguenti altri elementi, aggiunti dal Consiglio alla proposta della Commissione, figurano nel testo finale della posizione del Consiglio:

- a) un chiarimento secondo cui le presenze non continuative di un conducente in uno Stato membro ospitante non corrispondono a una situazione di distacco di lunga durata (articolo 1, paragrafo 8);
- b) una disposizione sull'approccio in materia di controlli nel caso in cui un conducente non disponga di una dichiarazione di distacco, ovvero la possibilità che il conducente si avvalga di una deroga alle norme in materia di distacco (articolo 1, paragrafo 11, ultimo comma).

34. Il Consiglio ha accettato, pienamente o in linea di principio, i seguenti altri emendamenti del Parlamento alla proposta della Commissione:
- a) misure di salvaguardia volte a garantire efficaci controlli su strada senza indebiti ritardi per il conducente, di cui all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva modificata e all'articolo 1, paragrafo 15 (emendamenti 807 e 859);
 - b) un obbligo generale di cooperazione per gli Stati membri, di cui all'articolo 1, paragrafo 16 (emendamento 860) e un obbligo per gli Stati membri e i datori di lavoro di fornire istruzione e formazione rispettivamente alle autorità di controllo e ai conducenti, di cui all'articolo 8 (emendamento 867);
 - c) miglioramenti redazionali grazie all'aggiornamento di riferimenti obsoleti (emendamenti 811, 821-823, 827, 828, 832-834).

IV. CONCLUSIONE

35. La posizione del Consiglio in prima lettura rispecchia pienamente il compromesso raggiunto nei negoziati tra il Consiglio e il Parlamento europeo, con il contributo della Commissione. Tale compromesso è confermato dalla lettera della presidente della commissione TRAN del Parlamento europeo al presidente del Comitato dei rappresentanti permanenti (23 gennaio 2020). In tale lettera la presidente ha comunicato che raccomanderà ai membri della suddetta commissione, e successivamente alla plenaria, di accettare senza emendamenti, nella seconda lettura del Parlamento, la posizione del Consiglio in prima lettura, fatta salva la messa a punto da parte dei giuristi-linguisti delle due istituzioni.
36. Il Consiglio ritiene pertanto che la sua posizione in prima lettura rappresenti un risultato equilibrato e che, una volta adottate, le norme settoriali in materia di distacco dei conducenti miglioreranno le condizioni di lavoro, garantendo nel contempo la libertà di fornire servizi di trasporto transfrontalieri, oltre al fatto che le modifiche alla direttiva per quanto riguarda gli obblighi di applicazione renderanno il controllo e l'applicazione più completi, efficaci e coordinati.