CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA

Bruxelles, 21 ottobre 2008 (22.10)
(OR. en)

14461/08
ADD 1

Fascicolo interistituzionale: 2008/0195 (COD)

TRANS 335
SOC 617
CODEC 1352

NOTA DI TRASMISSIONE

Origine:	Signor Jordi AYET PUIGARNAU, Direttore, per conto del Segretario Generale della Commissione europea
Data:	17 ottobre 2008
Destinatario:	Signor Javier SOLANA, Segretario Generale/Alto Rappresentante
Oggetto:	Documento di lavoro dei servizi della Commissione Sintesi della valutazione d'impatto Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2002/15/CE concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto

Si trasmette in allegato, per le delegazioni, il documento della Commissione SEC(2008) 2631 definitivo.

All.: SEC(2008) 2631 definitivo

COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 15.10.2008
SEC(2008) 2631 definitivo

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE
SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante modifica della direttiva 2002/15/CE concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto

{COM(2008)650}
{SEC(2008)2632}

1. INTRODUZIONE

La presente sintesi della valutazione d'impatto descrive i problemi inerenti al campo d'applicazione e all'effettiva osservanza della legislazione concernente le persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto e analizza le varie soluzioni possibili.

La direttiva 2002/15/CE[1] stabilisce prescrizioni minime in materia di orario di lavoro per meglio tutelare la salute e la sicurezza delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto, migliorare la sicurezza stradale e ravvicinare le condizioni di concorrenza. La direttiva integra il regolamento (CE) n. 561/2006[2] che disciplina i periodi di guida e di riposo dei conducenti.

Come previsto dall'accordo di conciliazione, le disposizioni della direttiva si applicheranno a partire dal 23 marzo 2009 agli autotrasportatori autonomi, dopo che la Commissione avrà presentato una relazione seguita da una proposta legislativa basata sulla relazione stessa (articolo 2, paragrafo 1, della direttiva).

La relazione della Commissione[3], che esamina le possibili conseguenze dell'esclusione degli autotrasportatori autonomi dal campo d'applicazione della direttiva e valuta le disposizioni in materia di orario notturno, è stata presentata il 23 maggio 2007.

La relazione riconosce che, sia per l'inclusione sia per l'esclusione degli autotrasportatori autonomi dal campo d'applicazione della direttiva, il bilancio dei vantaggi e degli svantaggi è nel complesso ambivalente e indica che, per questo aspetto, è necessaria una valutazione più approfondita dell'impatto. La relazione ha inoltre messo in luce l'esistenza di problemi a livello dell'effettiva osservanza della normativa, che non sempre risulta efficace ed omogenea.

2. ASPETTI PROCEDURALI

La valutazione d'impatto si fonda su studi e indagini realizzati nel periodo 2003-2008, tra cui due consultazioni con le parti interessate e contatti regolari con gli Stati membri e le parti sociali. Oltre a riflettere le osservazioni delle parti interessate, la valutazione riporta i contributi del gruppo direttivo interservizi appositamente istituito a questo fine.

Le parti interessate sono pressoché concordi nel riconoscere che le ripercussioni sarebbero sia negative che positive. Si ritiene, da un lato, che le norme sull'orario di lavoro incidano positivamente sulla salute, sulla sicurezza, sulle condizioni di lavoro e sulle condizioni di concorrenza, dall'altro, che comportino molti effetti secondari negativi, quali la perdita di salario, la penuria di conducenti e l'aumento dei costi.

Le parti interessate hanno evidenziato l'esistenza di problemi legati alla garanzia dell'effettiva applicazione delle norme sull'orario di lavoro, indicando che lo scorso rigore dei sistemi di controllo vigenti non ne garantisce il pieno rispetto; chiedono pertanto che si chiarisca il campo d'applicazione della direttiva, se ne garantisca l'effettiva applicazione, si migliori la

---

1 GU L 80 del 23.3.2002, pag. 35.
2 GU L 102 dell'11.4.2006, pag. 1.
3 COM(2007) 266 definitivo.

cooperazione tra le autorità nazionali e si prevenga il fenomeno dei "falsi" autotrasportatori autonomi.

Il comitato per la valutazione d'impatto ha esaminato il progetto di valutazione d'impatto nella riunione del 16 aprile 2008 e, nei pareri del 22 aprile e del 26 giugno 2008, sulla base di una nuova versione del testo, ha formulato alcune osservazioni per migliorarlo. Le osservazioni principali riguardano l'assenza di spiegazioni su come si colloca la direttiva sull'orario di lavoro rispetto ad altri strumenti applicabili, la necessità di precisare la definizione della categoria, il fatto che in un primo momento non sia stata scelta nessuna delle opzioni considerate e, successivamente, sia emersa l'esigenza di definirle più esplicitamente, nonché la mancanza di un'analisi complessiva delle ripercussioni sociali. Tenuto conto di queste osservazioni, è stato chiarito il rapporto tra i vari testi legislativi, è stata precisata la definizione controversa, sono state riesaminate le possibili opzioni e per ciascuna di esse sono state attentamente vagliate le ripercussioni sociali.

3. PROBLEMI INDIVIDUATI

Il primo problema è il campo d'applicazione della direttiva (articolo 2, paragrafo 1) e, in particolare, se gli autotrasportatori autonomi debbano esservi inclusi e, in caso affermativo, a quali condizioni. Di norma l'orario di lavoro dei lavoratori autonomi non è soggetto a limitazioni, poiché, se così fosse, si limiterebbe la loro libertà imprenditoriale. Per quanto riguarda questo importante problema, la valutazione d'impatto esamina le ripercussioni economiche, sociali, ambientali e amministrative dei vari scenari che si verrebbero a creare escludendo o includendo gli autotrasportatori autonomi dal campo d'applicazione della direttiva.

Un problema conseguente è lo scarso rispetto della normativa riscontrato presso un gruppo di lavoratori mobili, i cosiddetti "falsi" autotrasportatori autonomi, imputabile a varie cause: ritardi nel recepimento, reticenza da parte di alcune imprese di trasporto, errata interpretazione di talune disposizioni e scarse garanzie dell'effettiva applicazione.

La direttiva non contiene disposizioni specifiche in materia di controllo della sua applicazione. Da questo punto di vista differisce dalla direttiva 2006/22/CE, che, per quanto concerne il controllo dei periodi di guida e di riposo, prescrive modalità e numero delle ispezioni che gli Stati membri sono tenuti ad effettuare sia su strada che nei locali delle imprese. La Commissione in origine aveva proposto che il controllo dell'applicazione delle norme sull'orario di lavoro avvenisse secondo le disposizioni della direttiva 2006/22/CE, ma il legislatore non ha adottato questo approccio.

Lo scarso rispetto della normativa e dei meccanismi per farla applicare sono problemi che si riscontrano principalmente presso i "falsi" autotrasportatori autonomi. Questa categoria è composta da conducenti che ufficialmente sono autonomi, ma che lavorano regolarmente per la stessa impresa e non sono liberi di fornire servizi ad altri clienti. Questi conducenti, dal momento che non soddisfano i criteri di un "autotrasportare autonomo", dovrebbero essere soggetti agli stessi obblighi e beneficiare degli stessi diritti previsti per i lavoratori mobili, anche se ciò non è espressamente enunciato nella direttiva. Un certo numero di conducenti e imprese, tuttavia, non applica correttamente questa distinzione.

Per prevenire i problemi di sicurezza stradale dovuti alla stanchezza del conducente occorre garantire la rigorosa applicazione delle disposizioni in materia di periodi di guida e di riposo,

disposizioni che si applicano a tutti i conducenti, indipendentemente dal loro rapporto di lavoro con l'impresa. La direttiva sull'orario di lavoro non produce pertanto alcun effetto supplementare di rilievo per la sicurezza stradale.

Tutti questi problemi rischiano di vanificare le prescrizioni comunitarie e mettono a repentaglio la realizzazione dei fondamentali obiettivi strategici della direttiva.

4. OBIETTIVI

L'obiettivo principale che giustifica l'azione comunitaria è il riesame del campo d'applicazione della direttiva e il rispetto delle norme. Esso può essere perseguito nei seguenti modi:

- chiarendo il campo d'applicazione della direttiva per quanto concerne gli autotrasportatori autonomi,
- distinguendo chiaramente gli autotrasportatori autonomi dai conducenti che dovrebbero essere trattati alla stregua di lavoratori mobili dipendenti ai fini della direttiva,
- operando affinché sia effettivamente garantita l'applicazione,
- rafforzando la cooperazione tra gli Stati membri affinché le norme siano applicate in modo uniforme in tutto il territorio comunitario.

5. OPZIONI STRATEGICHE

Sono state analizzate quattro opzioni possibili, tre delle quali riguardano il campo d'applicazione della direttiva e una la garanzia della sua effettiva applicazione.

Opzione A: nessun provvedimento. Il Parlamento europeo e il Consiglio non adotterebbero alcun provvedimento, ma la situazione attuale non si manterrebbe comunque inalterata. La sola applicazione delle condizioni di cui all'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva, ossia l'adozione da parte della Commissione di una relazione e relativa proposta legislativa, comporterebbe l'inclusione automatica degli autotrasportatori autonomi nel campo d'applicazione della direttiva stessa a partire dal 23 marzo 2009.

Opzione B: estendere il campo d'applicazione della direttiva a tutti gli autotrasportatori autonomi, ad eccezione degli autotrasportatori autonomi che svolgono unicamente trasporti nazionali. Solo gli autotrasportatori autonomi che svolgono trasporti internazionali sarebbero inclusi nel campo d'applicazione della direttiva. In questo caso occorrerebbe modificare il campo d'applicazione della direttiva. Tutte le altre disposizioni rimarrebbero invariate.

Opzione C: rafforzare le garanzie dell'effettiva applicazione della direttiva con modalità volte a far rientrare nel suo campo d'applicazione i "falsi" lavoratori autonomi, ma escludendo quelli veri. I cosiddetti "falsi lavoratori autonomi" sarebbero inclusi nel campo d'applicazione della direttiva chiarendo alcune disposizioni e aggiungendo obblighi relativi al controllo.

Sono state prese in considerazione tre subopzioni:

C.1: chiarimenti giuridici di elementi della direttiva. Si chiarirebbe la definizione di lavoratore mobile in modo da ricomprendervi i "falsi" autotrasportatori autonomi, affinché non vi sia alcun margine per interpretazioni diverse. Potrebbe anche essere prevista la pubblicazione di orientamenti per assicurare un'interpretazione uniforme delle definizioni.

C.2: misure amministrative che impongono la piena garanzia dell'applicazione accompagnate da chiarimenti delle categorie "autotrasportatore autonomo" e "lavoratore mobile". Verrebbero introdotte misure amministrative per garantire maggiormente l'applicazione effettiva della normativa. Occorrerebbe a tal fine rivedere la direttiva, modificando la definizione di "lavoratore mobile", come per l'opzione C.1, e prevedendo obblighi di cooperazione onde garantire un'applicazione uniforme e il pieno rispetto delle norme in tutto il territorio comunitario.

C.3: integrazione progressiva dei "falsi" lavoratori autonomi. Verrebbero adottate modalità volte ad includere i "falsi" lavoratori autonomi, chiarendo, in una prima fase (periodo 2009-2011) la definizione di "lavoratore mobile" e introducendo, a partire dal 2011, obblighi di controllo. Tale approccio implicherebbe una revisione della direttiva, come per la subopzione C2, con un calendario per l'attuazione.

Opzione D: escludere completamente gli autotrasportatori autonomi. Gli autotrasportatori autonomi verrebbero completamente esclusi dal campo d'applicazione della direttiva. Questa opzione riflette la situazione esistente, in cui gli autotrasportatori autonomi sono almeno temporaneamente esclusi, e non avrebbe alcuna ripercussione sulla situazione attuale. Offre lo scenario di riferimento in base al quale misurare tutte le altre opzioni.

Occorre ricordare che, a prescindere dalla decisione di includere o meno gli autotrasportatori autonomi nel campo d'applicazione della direttiva, questa categoria di lavoratori è soggetta alle norme stabilite dal regolamento (CE) n. 561/2006 per quanto concerne i periodi di guida, interruzioni e riposo.

Le ripercussioni delle opzioni A, B e C sono state esaminate rispetto alla situazione attuale, che è rappresentata dall'opzione D. Le ripercussioni economiche, sociali, ambientali e amministrative delle quattro opzioni principali sono state valutate alla luce degli obiettivi relativi alla concorrenza, alle condizioni sociali e al rispetto delle norme.

6. CONFRONTO TRA LE OPZIONI E CONCLUSIONI

Opzione D

Quest'opzione è stata scartata a causa del problema dello scarso rispetto delle norme riscontrato presso i "falsi" autotrasportatori autonomi. Problema che permarrebbe — e potrebbe anche aggravarsi — date le deboli garanzie d'applicazione, le differenze nell'applicazione delle norme e la persistente mancanza di una distinzione chiara tra i veri autotrasportatori autonomi, non soggetti alle disposizioni della direttiva, e i "falsi" autotrasportatori autonomi che rientrano nel suo campo d'applicazione. Questa situazione andrebbe ancor più a pregiudicare gli obiettivi strategici.

Opzione A

Questa opzione offrirebbe a quanti effettuano operazioni mobili di autotrasporto parità di condizioni sul piano delle norme sociali, ma non sotto il profilo della concorrenza, poiché, a

causa della riduzione dell'orario di lavoro e della conseguente diminuzione del reddito, la stragrande maggioranza degli autotrasportatori autonomi non sarebbe in grado di continuare la propria attività. Lo sviluppo dell'imprenditorialità ne sarebbe perturbato, così come la posizione del settore nei paesi con un'alta percentuale di lavoratori autonomi. Chi ne sarebbe avvantaggiato sono le grandi imprese, le quali, potendo meglio far fronte alla riduzione dell'orario di lavoro grazie ad economie di scala, assorbirebbero quote di mercato a discapito delle piccole e medie imprese, che ne uscirebbero perdenti. I lavoratori autonomi che si mantenessero in attività potrebbero essere tentati di iniziare un altro lavoro per compensare la perdita di reddito o di lavorare di più per mantenere almeno il loro fatturato attuale. Ne conseguirebbe un aumento dello stress e della fatica legati al lavoro. Il fenomeno dei "falsi" lavoratori autonomi diverrebbe irrilevante, ma non si avrebbe comunque un maggiore rispetto delle norme, che, anzi, rischierebbe di diminuire, dato il numero più ampio di lavoratori ad esse soggetti, le poche garanzie di una loro effettiva applicazione e, in generale, la scarsa disciplina dei "falsi" lavoratori autonomi davanti alle prescrizioni della legge. Le imprese vedrebbero aumentare i loro costi operativi e amministrativi, dovendo assumere nuovi conducenti per mantenere lo stesso volume di servizi nel trasporto merci. L'aumento della domanda di conducenti potrebbe inoltre portare ad una penuria di conducenti professionisti e, di conseguenza, all'impossibilità di soddisfare la domanda del mercato di servizi relativi al trasporto merci. Sarebbe infine più difficile garantire l'applicazione delle norme relative all'orario di lavoro degli autotrasportatori autonomi, poiché questi non registrano le ore di lavoro a fini di calcolo della retribuzione.

Opzione B

L'inclusione degli autotrasportatori autonomi che effettuano trasporti internazionali garantirebbe pari condizioni tra i trasportatori internazionali, ma non aumenterebbe in maniera significativa la percentuale di coloro che rispettano le norme, non ridurrebbe il numero dei "falsi" lavoratori autonomi, né consentirebbe di raggiungere gli obiettivi perseguiti producendo ripercussioni irrilevanti.

Opzione C.1

Rendendo più chiara la distinzione tra i conducenti che rientrano nel campo d'applicazione (lavoratori mobili dipendenti e "falsi" lavoratori autonomi) e quelli che non vi rientrano (veri lavoratori autonomi), questa opzione contribuirebbe a ridimensionare il fenomeno dei "falsi" lavoratori autonomi, limitandosi però a ridurre il numero di coloro che violano le norme a causa di un'errata interpretazione, e non avrebbe alcun effetto sui "falsi" lavoratori autonomi che le ignorano deliberatamente contando sulla scarsa efficacia dei controlli. Il rispetto delle norme migliorerebbe solo in minima parte, così come il raggiungimento degli obiettivi strategici.

Opzione C.2

Questa opzione combinerebbe due elementi: una definizione più chiara dei conducenti, come nell'opzione C.1, e obblighi volti a garantire in modo armonizzato l'applicazione delle norme. Quest'ultimo elemento imporrebbe agli Stati membri taluni costi amministrativi, che sarebbero peraltro compensati dai benefici derivanti dal maggiore rispetto delle norme e da una più agevole realizzazione degli obiettivi perseguiti. Le imprese dovrebbero far fronte a costi amministrativi leggermente più elevati generati dall'assunzione di nuovi conducenti in seguito alla sparizione dei "falsi" autotrasportatori autonomi. Il ricorso all'esternalizzazione da parte delle grandi imprese determinerebbe un aumento di fatturato per i veri autotrasportatori

autonomi, rendendo questa professione più attrattiva e stimolando nuovi imprenditori ad entrare nel mercato. Sparirebbero le distorsioni di concorrenza tra i conducenti dipendenti che rispettano le norme e i conducenti non salariati ("falsi" lavoratori autonomi) che le violano. La posizione concorrenziale dei veri autotrasportatori autonomi non sarebbe pregiudicata dai "falsi" lavoratori autonomi, che oggi beneficiano di un orario di lavoro illimitato (con tutte le relative conseguenze) ma non devono assumersi le responsabilità e i rischi legati alla gestione di un'attività in proprio. Questa opzione è, tra tutte, la più efficace per ridurre il fenomeno dei "falsi" lavoratori autonomi e, di conseguenza, risolvere il problema del rispetto delle norme.

Opzione C.3

Questa opzione combina le misure proposte nelle precedenti subopzioni C.1 e C.2, con tempi e ripercussioni (positive e negative) molto simili a quelli di C.2, da cui differisce solo per alcune leggere variazioni. I risultati dovrebbero concretizzarsi più tardi rispetto a quanto accadrebbe adottando l'opzione C.2 e la soluzione dei problemi avverrebbe in tempi più lunghi.

Confronto dei costi di adeguamento alla normativa

Dai risultati dell'analisi costi-benefici emerge che l'opzione A è la più costosa, in quanto impone i costi più alti agli Stati membri per garantire l'applicazione delle norme e al settore privato per registrare e comunicare l'orario di lavoro. È anche quella di cui è più difficile garantire l'applicazione, dal momento che è pressoché impossibile verificare l'attendibilità delle ore lavorative registrate dagli autotrasportatori autonomi, dato che tali registrazioni non vengono effettuate a fini salariali. I costi che occorre sostenere per aumentare l'effettiva applicazione delle norme possono pertanto non essere proporzionati ai risultati che si ottengono. L'opzione D è quella meno costosa, visto che non implica alcun intervento. Mantenendo irrisolto il problema del mancato rispetto da parte dei "falsi" autotrasportatori autonomi, essa comporta, tuttavia, costi elevati dovuti a questo aspetto. L'opzione B, pur essendo la meno onerosa in termini di costi amministrativi per le imprese e quasi equivalente alle opzioni C per quanto concerne i costi per garantire l'applicazione delle norme, rappresenta una soluzione poco efficace per combattere il fenomeno dei "falsi" lavoratori autonomi. L'opzione C.2 è meno costosa dell'opzione A e appena più onerosa dell'opzione B. Malgrado ciò, risulta essere la più efficace nel ridurre il fenomeno dei "falsi" lavoratori autonomi e migliorare il rispetto delle norme in questo settore.

Conclusioni

Dopo avere valutato l'impatto prodotto dalle diverse opzioni strategiche e i costi che esse implicano per adeguarvisi, si può concludere che l'opzione C.2 è quella ottimale. Le opzioni A, B e C.1, che vertono sul campo d'applicazione della direttiva, non risolvono il problema del rispetto della normativa e non agevolano il raggiungimento degli obiettivi strategici, mentre la subopzione C.3 conduce agli stessi risultati che si ottengono con la C.2, ma in tempi più lunghi. L'opzione C.2, che comprende sia la definizione del campo d'applicazione sia le misure di garanzia dell'applicazione, è la più efficace nel risolvere i problemi e raggiungere gli obiettivi strategici.

La proposta affronta direttamente le cause che determinano lo scarso rispetto delle norme, facendo sì che i "falsi" lavoratori autonomi siano inclusi nel campo d'applicazione e introducendo maggiori garanzie d'applicazione. Si può quindi concludere che le attuali norme sull'orario di lavoro, accompagnate da una maggiore chiarezza del campo d'applicazione della

direttiva e da precise norme in materia di garanzia d'effettiva applicazione ridurranno le distorsioni della concorrenza e offriranno una migliore tutela ai lavoratori e alle categorie assimilate.