



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 15.10.2008
COM(2008) 650 definitivo

2008/0195 (COD)

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

{SEC(2008) 2631 }

{SEC(2008) 2632 }

(presentata dalla Commissione)

RELAZIONE

A. CONTESTO DELLA PROPOSTA

1. La direttiva 2002/15/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto¹, è entrata in vigore il 23 marzo 2005. Le disposizioni comuni ivi contenute garantiscono norme minime di protezione sociale per i lavoratori mobili nel settore del trasporto stradale e sono considerate un passo avanti importante al fine di migliorare la protezione della salute e della sicurezza dei lavoratori mobili del settore, rafforzare la sicurezza stradale e garantire condizioni eque di concorrenza. La direttiva, volta a proteggere i lavoratori mobili dagli effetti negativi dovuti ad orari di lavoro eccessivamente lunghi, alla mancanza di un riposo adeguato o a ritmi di lavoro irregolari, costituisce una *lex specialis* nell'ambito della direttiva generale sull'orario di lavoro (direttiva 2003/88/CE) e integra il regolamento (CE) n. 561/2006, del 15 marzo 2006², che fissa le norme comuni relative ai tempi di guida e di riposo dei conducenti.
2. Al momento di adottare la direttiva al termine di una procedura di conciliazione, il Consiglio e il Parlamento avevano convenuto che essa si sarebbe applicata agli autotrasportatori autonomi, in linea di principio, a partire dal 23 marzo 2009. La Commissione era stata inoltre invitata a presentare una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio al più tardi due anni prima di tale data, accompagnata da una proposta legislativa, basata sulla relazione stessa, che avrebbe definito le modalità per l'inclusione degli autotrasportatori autonomi nel campo di applicazione della direttiva o ne avrebbe sancito l'esclusione (articolo 2, paragrafo 1, della direttiva).
3. La relazione della Commissione³, che analizza le potenziali conseguenze dell'esclusione degli autotrasportatori autonomi dal campo di applicazione della direttiva e valuta le conseguenze delle disposizioni relative al lavoro notturno sulla sicurezza stradale, le condizioni di concorrenza, la struttura della professione e gli aspetti sociali, è stata presentata al Parlamento europeo e al Consiglio nel maggio 2007. Le divergenze su come sono interpretate e osservate le sue disposizioni negli Stati membri possono dar luogo a distorsioni della concorrenza e a differenze nelle norme minime di protezione sociale applicate da uno Stato membro all'altro. Le difficoltà derivano in particolare da una mancanza di chiarezza nella distinzione tra lavoratori mobili e autotrasportatori autonomi, che ha generato problemi in termini di osservanza delle norme e rischi di un aumento del numero di "falsi" autotrasportatori autonomi che tentano di sottrarsi alla disciplina della direttiva. La relazione ha pertanto concluso che non era necessario includere gli autotrasportatori autonomi nell'ambito della direttiva, ma che era importante affrontare la questione delle definizioni e chiarire tramite un'adeguata modifica che la nozione di "lavoratore mobile" accolta dalla direttiva include anche i cosiddetti "falsi" autotrasportatori autonomi, ossia gli autotrasportatori che non sono legati a un datore di lavoro da un

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.

contratto di lavoro ma che non sono liberi di intrattenere relazioni commerciali con più clienti.

4. In linea con l'impegno della Commissione a favore di una migliore regolamentazione, la normativa comunitaria deve essere chiara, mirata, proporzionata e munita di garanzie per la sua applicazione. A seguito di un'indagine approfondita sugli effetti per la sicurezza stradale, le condizioni di concorrenza e la struttura della professione nonché sugli effetti sociali, la valutazione d'impatto ha mostrato che, malgrado i notevoli costi amministrativi, la piena ed effettiva applicazione della direttiva a tutti gli autotrasportatori, dipendenti e autonomi, non può essere garantita; la soluzione migliore consiste pertanto nel risolvere il problema dei falsi autonomi anziché estendere il campo di applicazione della direttiva anche agli autotrasportatori autonomi.
5. La presente proposta di direttiva recante modifica della direttiva 2002/15/CE è dunque intesa a migliorare la chiarezza, la leggibilità e il rispetto delle norme attuali fornendo una definizione più precisa della nozione di "lavoratori mobili" che includa in questa categoria i cosiddetti "falsi" autotrasportatori autonomi, assoggettandoli in tal modo alle disposizioni della direttiva.
6. Nella stessa relazione la Commissione era inoltre tenuta a valutare le disposizioni relative al lavoro notturno (articolo 7, paragrafo 2, della direttiva). Dalla relazione emerge che non vi è necessità di modifiche o ulteriori armonizzazioni delle disposizioni relative al lavoro notturno. In questo contesto risulta anche opportuno modificare la definizione di "lavoro notturno" contenuta nell'articolo 3, lettera i), della direttiva 2002/15/CE. Secondo la formulazione attuale, il "lavoro notturno" includerebbe anche periodi brevissimi di lavoro, ad esempio di pochi minuti, effettuati durante le ore notturne. In questa forma, la disposizione risulta economicamente e socialmente sproporzionata e non necessaria. La Commissione propone pertanto di reintrodurre nella definizione di "lavoro notturno" un orario minimo di lavoro di due ore, secondo quanto era stato inizialmente proposto.

B. CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE DELL'IMPATTO

7. Le consultazioni delle parti interessate realizzate nel 2006 e nel 2007 indicano che la maggior parte di esse ritiene che la direttiva abbia prodotto effetti sia positivi che negativi su diversi aspetti. La maggioranza ritiene che le norme sull'orario di lavoro incidano positivamente sulla salute, sulla sicurezza, sulle condizioni di lavoro e sull'armonizzazione delle condizioni di concorrenza, ma che esse comportino anche molti effetti secondari negativi, tra cui diminuzioni di salario, penuria di conducenti e un calo della redditività del settore.
8. Quasi tutte le parti interessate hanno messo in evidenza problemi connessi all'applicazione pratica delle norme relative all'orario di lavoro e hanno rilevato che l'attuale sistema di controlli e ispezioni presso i conducenti presenta carenze. Ciò comporta distorsioni della concorrenza a danno di quanti rispettano le regole.
9. Con riguardo agli effetti previsti dell'inclusione o esclusione degli autotrasportatori autonomi, le diverse parti interessate hanno opinioni divergenti, in particolare per

quanto concerne il regime di applicazione delle norme e il valore aggiunto in termini di sicurezza stradale e di concorrenza leale.

10. In generale, le parti interessate raccomandano di chiarire il campo di applicazione della direttiva nonché talune definizioni e disposizioni, migliorare l'efficacia e l'efficienza dei meccanismi che ne garantiscono l'applicazione, rafforzare la cooperazione fra le autorità nazionali responsabili di far applicare le norme e combattere il fenomeno dei "falsi" autotrasportatori autonomi.
11. Tutte le osservazioni formulate nel corso delle consultazioni con le parti interessate sono state prese in considerazione nella valutazione d'impatto svolta nel 2007-2008. L'obiettivo di tale valutazione era di individuare l'opzione strategica migliore, che risultasse praticabile, evitasse un onere amministrativo eccessivo nonché gli eventuali effetti secondari negativi delle disposizioni proposte e che contribuisse al tempo stesso alla realizzazione degli obiettivi della politica dei trasporti dell'UE.
12. Oltre alle opzioni strategiche di base relative all'inclusione o esclusione degli autotrasportatori autonomi dal campo di applicazione della direttiva, la valutazione d'impatto riguardava altre misure quali una più rigorosa definizione dei lavoratori mobili al fine di includervi i "falsi autonomi", nonché il miglioramento dell'efficacia, efficienza e coerenza dei meccanismi che ne assicurino l'effettiva applicazione al fine di risolvere il problema dell'insufficiente rispetto delle norme. Tutti i possibili impatti economici, sociali, ambientali e amministrativi delle quattro opzioni strategiche principali sono stati analizzati.
13. Tenuto conto dei risultati della valutazione d'impatto delle diverse opzioni strategiche, la presente proposta combina l'opzione relativa all'inclusione dei "falsi autonomi" nel campo di applicazione della direttiva mediante un chiarimento definitorio e quella di una garanzia rafforzata del rispetto delle norme grazie all'imposizione di obblighi di sorveglianza e controllo da parte degli Stati membri. Di fatto, solo un controllo efficace delle norme applicabili consente di garantire che le disposizioni della direttiva producano pienamente i loro effetti.
14. La sintesi e il testo completo della valutazione d'impatto accompagnano la presente proposta. Le analisi d'impatto mostrano che le norme vigenti in materia di orario di lavoro, combinate a una più chiara definizione del campo di applicazione della direttiva e corredate di requisiti che ne garantiscono l'effettiva osservanza miglioreranno il rispetto delle norme sociali, ridurranno le distorsioni in materia di concorrenza e consentiranno agli Stati membri di evitare un onere amministrativo eccessivo e i costi esorbitanti dovuti alla creazione di un complesso meccanismo di garanzia dell'applicazione a livello dell'UE.
15. **Sussidiarietà**
La proposta è conforme al principio di sussidiarietà in quanto mira essenzialmente a chiarire il campo di applicazione delle norme comunitarie esistenti e a migliorarne l'osservanza, cosa che non può essere fatta a livello dei singoli Stati membri unicamente. La proposta intende inoltre migliorare lo scambio di informazioni fra le autorità degli Stati membri che controllano il rispetto delle norme. È quindi necessaria un'azione comunitaria, vista l'impossibilità per un singolo Stato membro o un gruppo di Stati membri di risolvere in modo soddisfacente i problemi identificati.

16. **Proporzionalità**

La proposta è conforme al principio di proporzionalità poiché non va al di là di quanto necessario per il raggiungimento degli obiettivi fissati. Essa chiarisce il campo di applicazione delle norme vigenti e fissa requisiti comuni generali per garantirne un'applicazione uniforme, ma non impedisce agli Stati membri di adottare decisioni nazionali relative alle singole disposizioni di sorveglianza e di controllo.

17. La proposta non comporterà costi supplementari per il bilancio comunitario e non costituirà un onere amministrativo per gli Stati membri.

C. SPIEGAZIONE DELLE MODIFICHE

18. La proposta introduce le seguenti modifiche, senza incidere sull'obiettivo generale della direttiva, ossia la protezione sociale dei lavoratori e delle persone assimilate nell'ambito delle norme sociali nel settore dei trasporti stradali.

L'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva ne chiarisce il campo di applicazione *ratione personae*. La direttiva si applica a tutti i lavoratori mobili quali definiti all'articolo 3, lettera d), inclusi i cosiddetti "falsi" autotrasportatori autonomi, ossia gli autotrasportatori che risultano ufficialmente autonomi ma che in realtà non sono liberi di organizzare le proprie attività professionali. Essa non riguarda i veri autotrasportatori autonomi, i quali non rientrano nel campo di applicazione della direttiva.

L'articolo 3, lettera a), conserva la definizione di "orario di lavoro" applicabile a tutti gli autotrasportatori oggetto della direttiva, ma elimina la definizione di "orario di lavoro" per gli autotrasportatori autonomi poiché ad essi la direttiva non si applica. Al fine di risolvere il problema dei falsi indipendenti, una definizione più precisa della nozione di "lavoratori mobili" è aggiunta all'articolo 3, lettera d).

L'articolo 3, lettera i), consente di applicare la definizione di "lavoro notturno" nella pratica.

L'articolo 11, lettera a), introduce principi comuni destinati a garantire una maggiore trasparenza ed efficacia dei regimi nazionali di esecuzione, un'interpretazione comune delle norme e la loro uniforme applicazione. Le nuove disposizioni auspicano inoltre una maggiore cooperazione fra le autorità nazionali responsabili del controllo dell'applicazione nonché un sostegno della Commissione a favore del dialogo fra tali autorità e l'industria e fra gli Stati membri al fine di garantire un'impostazione comune nell'attuazione delle norme relative all'orario di lavoro. Tutte queste disposizioni sono volte a migliorare il rispetto delle norme comunitarie e in tal modo a contribuire alla realizzazione degli obiettivi della politica dei trasporti dell'UE.

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

IL PARLAMENTO EUROPEO E IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 71 e l'articolo 137, paragrafo 2,

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Comitato economico e sociale europeo⁴,

visto il parere del Comitato delle regioni⁵,

deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 251 del trattato⁶,

considerando quanto segue:

- (1) Il regolamento (CE) n. 561/2006 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 Consiglio⁷, fissa le norme comuni relative ai tempi di guida, di pausa e di riposo dei conducenti. Esso non ha per oggetto altri aspetti dell'orario di lavoro per il settore dell'autotrasporto.
- (2) La direttiva 2002/15/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto⁸, stabilisce prescrizioni minime in materia di organizzazione dell'orario di lavoro per migliorare la tutela della salute e della sicurezza delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto, per aumentare la sicurezza stradale e armonizzare le condizioni di concorrenza.
- (3) L'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2002/15/CE, prevede che la Commissione presenti una relazione sull'esclusione degli autotrasportatori autonomi dal campo di applicazione della direttiva e formuli una proposta al riguardo.

⁴ GU C [...] del [...], pag. [...].

⁵ GU C [...] del [...], pag. [...].

⁶ GU C [...] del [...], pag. [...].

⁷ GU L 102 dell'11.4.2006, pag. 1.

⁸ GU L 80 del 23.3.2002, pag. 35.

- (4) La relazione della Commissione sulle conseguenze dell'esclusione degli autotrasportatori autonomi dal campo di applicazione della direttiva 2002/15/CE del Parlamento europeo e del Consiglio e sulle conseguenze delle disposizioni relative al lavoro notturno⁹ è stata presentata al Parlamento europeo e al Consiglio nel maggio 2007.
- (5) L'esperienza acquisita nell'attuazione della direttiva 2002/15/CE, le consultazioni delle parti interessate, alcuni studi e la valutazione d'impatto realizzata hanno evidenziato la presenza di problemi connessi all'applicazione uniforme delle disposizioni relative all'orario di lavoro, alla insufficiente osservanza delle norme e alla scarsa efficacia dei meccanismi in vigore negli Stati membri per assicurarne l'effettiva applicazione.
- (6) La presenza di divergenze nell'interpretazione, applicazione ed esecuzione di quanto disposto dalla direttiva 2002/15/CE da parte degli Stati membri e la mancata adozione delle norme minime relative all'orario di lavoro da parte delle imprese di trasporto e dei conducenti provocano distorsioni della concorrenza e mettono a repentaglio la sicurezza e la salute dei conducenti.
- (7) Alla luce di quanto esposto nella relazione della Commissione e nella valutazione d'impatto, gli autotrasportatori autonomi devono essere esclusi dal campo di applicazione della direttiva 2002/15/CE.
- (8) È tuttavia auspicabile che gli Stati membri continuino a sensibilizzare gli autotrasportatori autonomi in merito agli effetti negativi sulla salute e la sicurezza e agli impatti negativi sulla sicurezza stradale dovuti ad orari di lavoro eccessivamente lunghi, alla mancanza di un riposo adeguato o a ritmi di lavoro irregolari.
- (9) È dunque necessario apportare taluni adeguamenti tecnici al testo della direttiva 2002/15/CE.
- (10) La normativa comunitaria può essere efficace ed efficiente solo se è attuata da tutti gli Stati membri, se si applica allo stesso modo a tutti gli attori interessati e se è controllata con regolarità ed in modo adeguato.
- (11) Controllare il rispetto delle norme è un compito complesso che coinvolge vari soggetti e richiede pertanto una collaborazione tra gli Stati membri e la Commissione, nonché fra gli Stati membri stessi.
- (12) Risulta pertanto opportuno modernizzare la direttiva 2002/15/CE al fine di ovviare alle carenze nell'attuazione, nell'applicazione e nella garanzia del rispetto delle norme chiarendone la portata, rafforzando la cooperazione amministrativa tra gli Stati membri e promuovendo lo scambio di informazioni e buone pratiche.
- (13) L'obiettivo della presente direttiva, ossia la modernizzazione della normativa comunitaria in materia di organizzazione dell'orario di lavoro e migliori garanzie della sua applicazione, non può essere conseguito in maniera soddisfacente dai singoli Stati membri e va dunque perseguito a livello comunitario; la Comunità può intervenire in base al principio di sussidiarietà di cui all'articolo 5 del trattato. Conformemente al

⁹ COM(2007) 266 definitivo.

principio di proporzionalità enunciato nello stesso articolo, la presente direttiva non va oltre quanto è necessario per conseguire tali obiettivi.

- (14) La presente direttiva rispetta i diritti fondamentali e osserva i principi riconosciuti segnatamente dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. In particolare, essa intende garantire il diritto di ciascun lavoratore a condizioni di lavoro che rispettino la sua salute e la sua sicurezza nonché il diritto alla limitazione dell'orario massimo di lavoro e a periodi di riposo giornalieri e settimanali (articolo 31 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea).
- (15) Occorre pertanto modificare di conseguenza la direttiva 2002/15/CE,

HANNO ADOTTATO LA PRESENTE DIRETTIVA:

Articolo 1

La direttiva 2002/15/CE è così modificata:

- (1) L'articolo 2 è modificato come segue:
- a) il paragrafo 1 è sostituito dal seguente:
- "1. La presente direttiva si applica ai lavoratori mobili di cui all'articolo 3, lettera d), della presente direttiva, alle dipendenze di imprese stabilite in uno Stato membro che partecipano ad attività di autotrasporto contemplate dal regolamento (CE) n. 561/2006 oppure, in difetto, dall'accordo AETR.
- La presente direttiva si applica inoltre ai lavoratori mobili di cui all'articolo 3, lettera d), seconda frase.";
- b) ai paragrafi 2 e 3, il riferimento alla "direttiva 93/104/CE" è sostituito dal riferimento alla "direttiva 2003/88/CE";
- c) al paragrafo 4, il riferimento al "regolamento (CEE) n. 3820/85" è sostituito dal riferimento al "regolamento (CE) n. 561/2006".
- (2) L'articolo 3 è modificato come segue:
- a) alla lettera a), punto 2, la prima frase è soppressa;
- b) alla lettera d) è aggiunta la frase seguente:
- "per 'lavoratore mobile' si intende inoltre ogni persona che non è legata a un datore di lavoro da un contratto di lavoro o da un altro rapporto di lavoro di tipo gerarchico ma:
- i. che non è libera di organizzare le attività in questione;
 - ii. il cui reddito non dipende direttamente dagli utili realizzati;
 - iii. che non è libera di intrattenere, individualmente o attraverso una cooperazione tra autotrasportatori autonomi, relazioni commerciali con più clienti.";

c) la lettera e) è soppressa;

d) la lettera f) è sostituita dalla seguente:

"f) 'persona che effettua operazioni mobili di autotrasporto': un lavoratore mobile che effettua tali operazioni;"

e) la lettera i) è sostituita dalla seguente:

"i) 'lavoro notturno': ogni prestazione espletata durante un periodo di lavoro che includa almeno due ore effettuate durante la notte."

- (3) All'articolo 4, lettera a), il riferimento all'"articolo 6, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 3820/85 e, se del caso, l'articolo 6, paragrafo 1, quarto comma dell'accordo AETR" è sostituito dal riferimento al "regolamento (CE) n. 561/2006 e, se del caso, l'accordo AETR".
- (4) All'articolo 5, paragrafo 1, il riferimento al "regolamento (CEE) n. 3820/85" è sostituito dal riferimento al "regolamento (CE) n. 561/2006".
- (5) All'articolo 6, il riferimento al "regolamento (CEE) n. 3820/85" è sostituito dal riferimento al "regolamento (CE) n. 561/2006".
- (6) È aggiunto il seguente articolo 11 *bis*:

"Articolo 11 bis

Attuazione

- (1) Gli Stati membri organizzano un sistema adeguato e regolare di sorveglianza e controlli al fine di garantire l'attuazione corretta e coerente delle norme contenute nella presente direttiva. Essi provvedono affinché gli enti nazionali responsabili del controllo dell'applicazione della direttiva dispongano di un numero adeguato di ispettori qualificati e adottino tutte le misure eventualmente necessarie.
- (2) Gli Stati membri comunicano alla Commissione i particolari delle misure di sorveglianza e di controllo adottate.
- (3) Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che le imprese di trasporto e i lavoratori mobili abbiano accesso ad informazioni, assistenza e consulenza nel settore delle norme sull'orario di lavoro e dell'organizzazione del lavoro.
- (4) Al fine di garantire un'attuazione efficace, efficiente e uniforme della direttiva in tutta la Comunità, la Commissione sostiene il dialogo tra gli Stati membri con i seguenti obiettivi:
 - (a) rafforzare la cooperazione amministrativa fra le autorità competenti tramite l'adozione di sistemi efficaci per lo scambio di informazioni, il miglioramento dell'accesso all'informazione e la promozione dello

scambio di informazioni e di buone pratiche in materia di applicazione delle norme sull'orario di lavoro;

- (b) promuovere un'impostazione comune per l'attuazione della presente direttiva;
 - (c) agevolare il dialogo tra il settore dei trasporti e le autorità di controllo."
- (8) All'articolo 13, il riferimento all'"articolo 16, paragrafo 2, del regolamento (CEE) n. 3820/85" è sostituito dal riferimento all'"articolo 17, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 561/2006".

Articolo 2

1. Gli Stati membri mettono in vigore le disposizioni legislative, regolamentari e amministrative necessarie per conformarsi alla presente direttiva entro il [...]. Essi comunicano immediatamente alla Commissione il testo di tali disposizioni nonché una tavola di concordanza tra queste ultime e la presente direttiva.

Quando gli Stati membri adottano tali disposizioni, queste contengono un riferimento alla presente direttiva o sono corredate di un siffatto riferimento all'atto della pubblicazione ufficiale. Le modalità del riferimento sono decise dagli Stati membri.

2. Gli Stati membri comunicano alla Commissione il testo delle disposizioni essenziali di diritto interno adottate nella materia disciplinata dalla presente direttiva.

Articolo 3

La presente direttiva entra in vigore il ventesimo giorno successivo alla pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*.

Articolo 4

Gli Stati membri sono destinatari della presente direttiva.

Fatto a Bruxelles,

Per il Parlamento europeo
Il Presidente

Per il Consiglio
Il Presidente