

Il distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada

di Vincenzo Perna [*]



Il 15 luglio 2020 il Parlamento Europeo ed il Consiglio dell'Unione Europea, nell'ambito di un più ampio "pacchetto mobilità"^[1], hanno adottato la direttiva (UE) 2020/1057 che stabilisce norme specifiche sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada. La direttiva si propone di garantire un nuovo e più avanzato equilibrio tra i principi di libera concorrenza, di libera circolazione delle merci, e di tutela delle condizioni di lavoro e di occupazione dei conducenti^[2]. Si tratta nello specifico dei principi sanciti dagli articoli 45, 56, 151, e 153 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE). Il legislatore europeo sottolinea inoltre l'esigenza di rafforzare i controlli e la cooperazione per contrastare le frodi connesse al distacco realizzate anche attraverso le società di comodo (c.d. letter box companies)^[3]. Gli strumenti di controllo predisposti dagli Stati membri non dovranno tuttavia creare ostacoli amministrativi sproporzionati che limitino indebitamente la libertà di fornire servizi transfrontalieri. La direttiva impone ai Paesi membri di adottare entro il 2 febbraio 2022 una normativa speciale per quanto riguarda gli obblighi amministrativi e le misure di controllo per il distacco dei conducenti. Tale scelta è dettata dalla difficoltà di applicare la normativa generale prevista dalle direttive 96/71/CE e 2014/67/UE in un settore ad elevata mobilità come quello del trasporto su strada. In tale contesto produttivo, infatti, i conducenti non sono generalmente distaccati in un altro Stato membro per lunghi periodi, come può invece accadere in altri settori. La direttiva prevede inoltre che le imprese di trasporto stabilite in paesi terzi non beneficino di un trattamento più favorevole di quello riservato alle imprese stabilite in uno Stato membro.

L'ambito di applicazione della Direttiva (UE) 2020/1057

Nel diritto dell'Unione Europea, per lavoratore distaccato si intende il lavoratore che, nell'ambito di una prestazione transnazionale di servizi, svolge il proprio lavoro per un periodo limitato nel territorio di uno Stato membro diverso da quello in cui opera abitualmente^[4]. Tale mutamento temporaneo del luogo di lavoro può derivare dalla sottoscrizione di un contratto commerciale (appalto, subappalto, contratto di trasporto, contratto di somministrazione ecc.) fra il datore di lavoro distaccante ed il soggetto che riceve la prestazione transnazionale di servizi (distaccatario). Nel novero dei predetti contratti vanno ricompresi anche i contratti atipici come, ad esempio, la vendita con prestazioni accessorie ed il nolo a caldo. Il distacco potrà inoltre realizzarsi nell'ambito di una stessa impresa o di un gruppo di società, fra filiali o aziende ubicate in due diversi Stati membri. In via generale la normativa in materia di distacco transnazionale si basa sull'esistenza di un legame sufficiente tra il servizio prestato dal lavoratore ed il territorio dello Stato membro ospitante^[5]. Per tale ragione la direttiva non trova applicazione in caso di trasporto internazionale in transito e di operazioni di trasporto bilaterale.

Nella prima ipotesi il conducente attraversa lo Stato membro senza effettuare operazioni di carico o di scarico merci e senza far salire o scendere passeggeri. Nel secondo caso il conducente esegue il servizio dallo Stato membro di stabilimento ad un altro Stato membro o a un paese terzo, o da un altro Stato membro o paese terzo allo Stato membro di stabilimento. In quest'ultima ipotesi, in aggiunta a un'operazione di trasporto bilaterale, al conducente sono consentite due attività di carico e/o scarico negli Stati membri o paesi terzi che attraversa, a condizione che non vengano effettuate operazioni di carico e scarico di merci nello stesso Stato membro. L'autista può effettuare la prima operazione aggiuntiva nel tragitto di andata e la seconda nel percorso di ritorno, o entrambe le attività in fase di rientro nel paese di stabilimento. Un'analogha esenzione è prevista anche per le operazioni di trasporto bilaterali con riguardo a passeggeri.

Dal 21 agosto 2023^[6] l'esenzione per le operazioni aggiuntive di cui all'art. 1 della Direttiva (UE) 2020/1057, saranno applicabili ai soli veicoli muniti di tachigrafo intelligente (cfr. art. 1, paragrafi 3, comma 5, e 4, comma 4)^[7]. Gli strumenti di controllo di ultima generazione consentiranno infatti agli organi di vigilanza

dei diversi Stati membri di monitorare l'attività svolta dai conducenti anche con riferimento agli attraversamenti delle frontiere.

Le nuove norme in materia di distacco saranno al contrario applicabili nei casi di cabotaggio e trasporto internazionale non bilaterale. Un'operazione di trasporto internazionale non bilaterale è caratterizzata dal fatto che il conducente effettua il trasporto internazionale al di fuori dello Stato membro di stabilimento dell'impresa che dispone il distacco.

Per cabotaggio di merci si intende l'attività di trasporto nazionale effettuata per conto terzi, a titolo temporaneo, in uno Stato membro ospitante, ai sensi del regolamento (CE) n. 1072/2009. Il trasportatore non residente, accedendo nel paese ospitante a veicolo carico, può effettuare, dopo aver completato lo scarico integrale della merce, tre operazioni di trasporto nell'arco di sette giorni. Il conducente, che accede nel paese ospitante con veicolo scarico dopo un trasporto internazionale, può inoltre effettuare una operazione di cabotaggio entro tre giorni.



Ai sensi del Regolamento (CE) n. 1073/2009 il cabotaggio per il trasporto di passeggeri si configura nelle seguenti ipotesi:

1. Servizi regolari specializzati: i servizi, da chiunque organizzati, che assicurano il trasporto di determinate categorie di passeggeri (studenti, lavoratori ecc.). Si tratta di servizi basati su un contratto fra organizzatore e vettore;
2. Servizi regolari: servizi che assicurano il trasporto di passeggeri con una frequenza e su un itinerario determinati e in cui l'imbarco o lo sbarco dei passeggeri hanno luogo alle fermate preventivamente stabilite. I servizi in questione si svolgono durante un trasporto internazionale e non devono costituire l'obiettivo fondamentale del servizio stesso;
3. Servizi occasionali: trasporto di gruppi di passeggeri costituiti su iniziativa di un committente o del vettore stesso, non rientranti nelle ipotesi precedenti (ad esempio: escursioni).

In tutte le situazioni di distacco il datore di lavoro dovrà riconoscere ai conducenti, nelle materie indicate nel seguente elenco, le condizioni di lavoro ed occupazione previste nello Stato membro ospitante ai sensi dell'art. 3 della direttiva 96/71/CE:

- a. Periodi massimi di lavoro e periodi minimi di riposo;
- b. Durata minima dei congedi annuali retribuiti;
- c. Retribuzione, comprese le tariffe maggiorate per lavoro straordinario; la presente lettera non si applica ai regimi pensionistici integrativi di categoria;
- d. Condizioni di fornitura dei lavoratori, in particolare la fornitura di lavoratori da parte di imprese di lavoro temporaneo;
- e. Sicurezza, salute e igiene sul lavoro;
- f. Provvedimenti di tutela riguardo alle condizioni di lavoro e di occupazione di gestanti o puerpere, bambini e giovani;
- g. Parità di trattamento fra uomo e donna, nonché altre disposizioni in materia di non discriminazione;
- h. Condizioni di alloggio dei lavoratori qualora questo sia fornito dal datore di lavoro ai lavoratori lontani dal loro abituale luogo di lavoro;
- i. Indennità o rimborso a copertura delle spese di viaggio, vitto e alloggio per i lavoratori lontani da casa per motivi professionali.

La direttiva (UE) 2018/957, modificando l'art. 3 della direttiva 96/71/CE, ha rafforzato il nucleo delle tutele previste per i lavoratori distaccati, ed ha introdotto una disciplina di maggiore protezione per i lavoratori coinvolti in distacchi di lunga durata (art. 3, comma 1 e 1 bis). La disciplina trova applicazione dopo che siano trascorsi 12 mesi dall'inizio del distacco. Tale periodo è estensibile a 18 mesi previa notifica motivata alle autorità competenti dello Stato membro ospitante da parte dell'impresa distaccante. Le novità introdotte dalla direttiva (UE) 2018/957 saranno applicabili anche al distacco transnazionale dei conducenti solo dal 2 febbraio 2022 (termine ultimo previsto per il recepimento della direttiva 2020/1057).

Gli obblighi amministrativi e le misure di controllo per il distacco dei conducenti

In deroga all'articolo 9, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2014/67/UE gli Stati membri potranno imporre alle imprese di trasporto i seguenti adempimenti amministrativi:

1. L'obbligo di trasmettere per via telematica una comunicazione preventiva o al più contestuale all'inizio del distacco;
2. L'obbligo di conservare sul mezzo di trasporto e mettere a disposizione in caso di controllo su strada una copia della comunicazione di distacco, la lettera di vettura elettronica e le registrazioni del tachigrafo;
3. L'obbligo di trasmettere, su richiesta delle autorità competenti, la documentazione riguardante la retribuzione percepita dal conducente nel periodo di distacco, il contratto di lavoro, i prospetti orari relativi alle attività di lavoro del conducente e le prove del pagamento, oltre ai documenti di cui al punto 2.

Gli obblighi previsti al punto 2 sono posti a carico del trasportatore e del conducente.

La comunicazione di distacco dovrà contenere i seguenti elementi:

- a. l'identità del trasportatore;
- b. i recapiti di un gestore dei trasporti o di un'altra persona di contatto nello Stato membro di stabilimento;
- c. l'identità, l'indirizzo del luogo di residenza e il numero della patente di guida del conducente;
- d. la data di inizio del contratto di lavoro del conducente e la legge ad esso applicabile;
- e. la data di inizio e di fine del distacco previste;
- f. il numero di targa dei veicoli a motore;
- g. l'indicazione del tipo di trasporto da effettuare: trasporto di merci, trasporto di passeggeri, trasporto internazionale o trasporto di cabotaggio.

Gli adempimenti previsti ai punti 1 e 3 andranno effettuati mediante interfaccia pubblica connessa al sistema di informazione del mercato interno («IMI»), istituito dal regolamento (UE) n. 1024/2012. Tale sistema garantisce la cooperazione amministrativa fra le autorità competenti degli Stati membri nell'ambito del distacco transnazionale.

Gli strumenti di controllo previsti dalle direttive europee consentiranno agli organi di vigilanza di individuare le situazioni di distacco non dichiarate assicurando migliori condizioni di lavoro ed occupazione ai conducenti. Gli organi di vigilanza potranno inoltre contrastare l'abuso dell'istituto del distacco attraverso un sistema di sanzioni effettive, proporzionate, dissuasive e non discriminatorie.

Nell'ordinamento giuridico italiano, in analogia a quanto previsto dagli ordinamenti degli altri Stati membri, la competenza ad effettuare gli ac-

certamenti in materia di distacco transnazionale è attribuita all'Ispettorato Nazionale del Lavoro (art. 2, comma 1, lett. c, D.Lgs. n. 136/2016)^[8]. La competenza per i controlli su strada nei confronti dei conducenti e degli autotrasportatori è assegnata alle forze di polizia (D.Lgs. n. 285/1992).

Il regime previdenziale

In merito al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, le direttive (UE) 2018/957 e (UE) 2020/1057 lasciano impregiudicata l'applicazione dei regolamenti (CE) n. 883/2004 e (CE) n. 987/2009 (cfr. considerando 14 della direttiva 2018/957). Il lavoratore distaccato resta, pertanto, iscritto al sistema di sicurezza sociale del paese in cui è stabilita l'impresa distaccante per tutta la durata di validità del certificato A1 (24 mesi rinnovabili ai sensi dell'articolo 16 del Regolamento CE 883/2004 citato)^[9]. In caso di distacco illecito, gli organi di vigilanza non potranno inoltre intervenire sul regime contributivo applicato al lavoratore fino all'esito della procedura di annullamento/disconoscimento del certificato A1 ai sensi art. 5 Regolamento 987/2009. L'attivazione della procedura di dialogo e conciliazione compete all'ente previdenziale dello Stato membro ospitante. Sul punto la Corte Europea di Giustizia ha, tuttavia, affermato che in presenza di un distacco transnazionale i giudici del paese ospitante, qualora siano evidenti gli elementi fraudolenti e la fattispecie contrattuale risulti essere stata realizzata con il solo scopo di fruire della minore contribuzione del paese di provenienza, possono escludere l'applicazione del certificato E 101 (ora modello A1) che, di per sé stesso, offre una presunzione di regolarità (sentenza del 6 febbraio 2018, causa C-359/16, ECLI:EU:C:2018:63).

La direttiva (UE) 2020/1057 rappresenta l'ultima tappa di un lungo e non sempre lineare processo di riforma del distacco transnazionale. Un iter caratterizzato dalla crescente attenzione verso i diritti sociali dei lavoratori^[10]. Ci si riferisce in particolare al diritto ad un'equa retribuzione e al diritto ad un elevato livello di tutela della salute



e della sicurezza sul luogo di lavoro. Permangono dubbi sull'efficacia della riforma in termini di contrasto ai fenomeni più gravi di distorsione della concorrenza. Le istituzioni europee hanno infatti stabilito di non intervenire sulla previgente disciplina in materia di coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale. Rimangono quindi rilevanti differenze fra i regimi previdenziali dei Paesi membri con riferimento alle aliquote contributive ed assicurative. In tale contesto persiste il rischio che gli operatori economici scelgano lo stato in cui stabilirsi al solo scopo di beneficiare della legislazione sociale più favorevole sotto il profilo dei costi del lavoro (c.d. law shopping). Sulla base del nuovo quadro regolatorio, i singoli Stati membri dovranno realizzare un sistema coerente di tutele per i lavoratori che garantisca condizioni di libera e leale concorrenza fra i prestatori di servizi. Spetterà infine agli organi di vigilanza, forze di polizia ed ispettorati nazionali del Lavoro, il compito di attuare in concreto gli obbiettivi delle direttive assicurando il corretto funzionamento del mercato interno europeo^[1]. ■

Note

[1] Il 15 luglio 2020 sono stati adottati i seguenti atti normativi: 1) Regolamento UE 1054/2020 sui tempi di guida e riposo dei conducenti e sul tachigrafo digitale; 2) Regolamento UE 1055/2020 sull'accesso alla professione nel settore dell'autotrasporto e le regole per il suo esercizio; 3) Regolamento UE 1056/2020 relativo alle informazioni elettroniche sul trasporto merci che incoraggia la digitalizzazione del trasporto merci e della relativa logistica.

[2] L'art. 4, comma 1, lett. c), del Regolamento (CE) n. 561/2006 definisce conducente "chiunque sia addetto alla guida del veicolo, anche per un breve periodo, o che si trovi a bordo di un veicolo nel contesto delle proprie mansioni per poterlo, all'occorrenza, guidare".

[3] Le società di comodo sono soggetti giuridici privi di una reale struttura imprenditoriale che non svolgono alcuna effettiva attività economica nello stato di stabilimento.

[4] Cfr. art. 2, comma 1, Direttiva 96/71/CE del 16/12/1996.

[5] Cfr. Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 01 dicembre 2020, causa C-815/18, ECLI:EU:C:2020:976.

[6] Dal 21/08/2023 sarà applicabile il Regolamento di esecuzione (UE) 2021/1228 del 16 luglio 2021 che ha modificato il regolamento di esecuzione (UE) 2016/799 per quanto riguarda le prescrizioni per la costruzione, il collaudo, il montaggio, il

funzionamento e la riparazione dei tachigrafi intelligenti e dei loro componenti.

[7] Si riportano i testi in lingua italiana ed inglese dell'art. 1, paragrafo 4, comma 4, della direttiva: "L'esenzione per le attività aggiuntive ... si applica solo a decorrere dalla data in cui i tachigrafi intelligenti ... debbano essere installati nei veicoli immatricolati in uno Stato membro per la prima volta ...". "The exemption for additional activities ... shall apply only until the date from which smart tachographs ... are required to be fitted in the vehicles registered in a Member State for the first time ...". Dal raffronto dei due testi si può desumere che la versione in lingua italiana contenga un errore di traduzione dall'inglese nella parte in cui prevede che l'esenzione per le attività aggiuntive si applica "solo a decorrere dalla data" anziché solo fino alla data in cui i tachigrafi intelligenti dovranno essere installati nei veicoli di nuova immatricolazione (n.d.r.). Il testo in lingua inglese è infatti più coerente con quanto riportato nell'articolo 1, paragrafo 3, comma 5, e più in generale con il quadro normativo delineato dalla direttiva.

[8] Per un approfondimento sull'istituto del distacco transnazionale nell'ordinamento giuridico italiano, si vedano le linee guida per l'attività ispettiva e la circolare n. 2/2021 predisposte dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro.

[9] In merito alla legislazione in materia di sicurezza applicabile in caso di distacco, si veda Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza 3 giugno 2021, causa C-784/19, ECLI:EU:C:2021:427.

[10] Si veda sul punto il Pilastro europeo dei diritti sociali adottato dal Parlamento Europeo, dal Consiglio e dalla Commissione il 17 novembre 2017.

[11] In merito alle "ispezioni sul lavoro efficaci come strategia per migliorare le condizioni di lavoro in Europa" si veda la risoluzione del 14/01/2014 adottata dal Parlamento Europeo.

[*] Funzionario dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro. Referente IMI dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro di Brescia. Il presente contributo è frutto esclusivo del pensiero dell'autore e non impegna l'Amministrazione di appartenenza.

