

Prot. n. 22/LE/GaPa

Roma, 18 gennaio 2023

- AZIENDE ASSOCIATE
- SEZIONI TERRITORIALI

– LORO SEDI –

Circolare n. 22/2023

**DISTACCO TRANSNAZIONALE NEL TRASPORTO SU STRADA DI PASSEGGERI –
DIR. UE 1057/2020 E I CHIARIMENTI DELLA COMMISSIONE EUROPEA.
WEBINAR ANAV 6 FEBBRAIO 2023**

La Commissione europea, in considerazione delle criticità sollevate all'indomani della messa in linea del Portale, ha pubblicato gli attesi chiarimenti applicativi sulle nuove regole del distacco transnazionale nel settore del trasporto passeggeri con autobus. Webinar ANAV 6 febbraio 2023 alle ore 15. [Form di adesione](#).

La disciplina del «distacco» nel mercato del lavoro rappresenta un fenomeno di grande attualità, soprattutto nel settore dei trasporti. Proprio in ragione dell'elevato grado di mobilità che caratterizza la prestazione su strada, l'attuazione della disciplina europea in tale settore ha sollevato particolari problematiche e difficoltà di natura giuridica che il Pacchetto Mobilità I ha cercato in qualche modo affrontare per contrastare il *dumping* sociale e promuovere una concorrenza leale nel settore. Le criticità sono peraltro legate non solo all'organizzazione operativa *tout court* del distacco, che per il trasporto costituisce già da sé una peculiarità, ma anche per tutte le conseguenze di carattere normativo e amministrativo che porta con sé dal momento che occorre garantire al personale le stesse condizioni di lavoro vigenti – per legge o contratto collettivo di applicazione generale – nel paese ospitante con riguardo, tra le altre cose, al salario minimo che non vede un'applicazione omogenea in tutti i Paesi dell'Unione¹.

Come si è avuto modo di illustrare a suo tempo, la [direttiva UE n.1057/2020](#) ha stabilito norme specifiche per quanto riguarda la disciplina del distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada, di cui alle direttive 96/71/CE e 2014/67/UE, modificando, altresì, la direttiva 2006/22/CE sui controlli. La direttiva ha quindi introdotto rilevanti novità in materia, prima fra

¹ Il 4 ottobre 2022 il Consiglio dell'UE ha licenziato definitivamente la direttiva UE 2022/2041 volta alla promozione di salari minimi adeguati negli Stati membri. La direttiva dovrà essere recepita entro due anni dalla sua entrata in vigore (ossia dal 14 novembre 2022) e, come specificato all'art. 1, c. 4, non configura l'obbligo per gli Stati membri di introdurre un salario minimo legale, laddove la formazione dei salari sia garantita esclusivamente mediante contratti collettivi, né quello di dichiarare un contratto collettivo universalmente applicabile.

tutte l'estensione – a partire ormai dal 2 febbraio 2022 – dell'applicazione delle norme e dei controlli sul distacco dei conducenti anche ai servizi di trasporto internazionali, seppur prevedendo specifiche deroghe (cfr. [circolare Anav 39/2022](#)).

L'Associazione in considerazione della rilevanza della disciplina innovata e delle inevitabili ricadute operative e organizzative che impone alle imprese, ha organizzato per il prossimo 6 febbraio 2023 alle ore 15 un webinar, con la collaborazione di ELA, Autorità Europea del Lavoro e Continental VDO, per illustrare le novità intervenute e curare l'approfondimento dello stato dell'arte ad un anno dalla entrata in vigore dell'obbligo di utilizzare il Portale per generare la dichiarazione di distacco. Le aziende interessate sono invitate ad utilizzare il [form allegato](#) per segnalare la propria adesione all'evento e anticipare eventuali quesiti cui sarà dato riscontro nel corso del webinar. Con successiva comunicazione l'Associazione renderà disponibile il programma dell'iniziativa.

L'ELA, istituita nel 2019 con l'obiettivo di assistere gli Stati membri e la Commissione europea nell'efficace applicazione del diritto dell'UE in materia di mobilità transfrontaliera del lavoro e coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale², svolge un ruolo prioritario in questa fase collaborando con la DG Move negli aspetti oltre che giuridici anche e soprattutto di coordinamento amministrativo.

I servizi legislativi della DG Move della Commissione europea, in considerazione delle criticità sollevate all'indomani della messa in linea del Portale IMI, hanno predisposto infatti un gruppo di lavoro per esaminare casi specifici connessi al settore del trasporto con autobus. Nonostante l'impianto normativo sia in vigore già da due anni, e sul piano operativo, la piattaforma IMI ormai dal 2 febbraio 2022, è stato portato all'evidenza della Commissione come molti temi rilevanti che attengono alla corretta interpretazione – e conseguente applicazione – di quelle stesse norme da parte degli operatori non sono ancora garantite. In particolare, la stessa ANAV ha richiesto chiarimenti interpretativi che tenessero nella giusta considerazione le peculiarità del trasporto viaggiatori rispetto al trasporto merci; e, tra questi, **l'esclusione delle escursioni locali dall'ambito di assoggettamento alle regole del distacco dei conducenti.** Anche alla luce di ciò, la Commissione ha adeguato [i chiarimenti per il settore passeggeri](#) che sono stati da poco resi ufficiali sito istituzionale della Commissione (cfr. [news Anav](#)).

Sul fronte nazionale, la direttiva europea attende ancora il recepimento, peraltro fuori termine, da parte dell'Italia. La cd. “Legge di delegazione europea 2021 (L 4 agosto 2022 n.127 in vigore dal 10 settembre 2022), ha delegato il Governo per il recepimento anche di tale atto comunitario (cfr. [circolare Anav 244/2022](#)), e lo schema di decreto di recepimento è attualmente all'esame delle Commissioni Trasporti e Lavoro del Parlamento ([Atto n.12](#))³. Il decreto emanando sostanzialmente inciderà, modificandoli, sui provvedimenti vigenti che regolano la disciplina e, in particolare, sul decreto legislativo 17 luglio 2016, n. 136 relativo al distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi e sul decreto legislativo 4 agosto 2008, n. 144 recante la disciplina dei controlli sull'applicazione dei regolamenti n. 561/2006 e 165/2014. Ai sensi

² cfr. [circolare Anav 152/2019](#) [news Anav 4.12.2019](#).

³ Quasi tutti gli Stati membri hanno già provveduto a recepire la direttiva nei rispettivi ordinamenti nazionali (qui [la pagina della Commissione UE dedicata alle misure nazionali di recepimento trasmesse dagli Stati membri](#)).

della direttiva 1057/2020, peraltro, gli Stati membri devono provvedere a rendere disponibili in modo accessibile e trasparente per le imprese di trasporto di altri Stati membri e per i conducenti distaccati le informazioni pertinenti alle condizioni di lavoro e di occupazione previste nelle disposizioni legislative, regolamentari o amministrative nazionali, ovvero da contratti collettivi dichiarati universalmente applicabili⁴. **Disposizioni strettamente connesse agli ambiti applicativi noti del D.Lgs. 104/2022 (cd. Decreto Trasparenza)**⁵.

Si ripercorrono qui gli aspetti salienti della disciplina declinata dalla direttiva.

Campo di applicazione - Innanzitutto si evidenzia come la direttiva in parola stabilisce norme specifiche in merito a taluni aspetti della [direttiva 96/71/CE](#)⁶ per quanto riguarda il distacco di conducenti nel settore del trasporto su strada e della direttiva 2014/67/UE per quanto riguarda gli obblighi amministrativi e le conseguenti misure di controllo per il distacco dei conducenti. Il sistema sanzionatorio conseguente sarà declinato dalla normativa nazionale di recepimento di imminente emanazione.

Per quanto qui rileva, per **lavoratore distaccato** si intende il lavoratore che, per un periodo limitato, svolge il proprio lavoro nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel cui territorio lavora abitualmente. **La disciplina trova applicazione nei confronti dei servizi di trasporto internazionale – quindi sia servizi regolari di linea che servizi di noleggio con conducente** – con le specifiche deroghe di seguito illustrate.

❖ **SERVIZI SOGGETTI** – Sono soggette all'applicazione delle disposizioni sul distacco le seguenti operazioni di trasporto:

1) Cabotaggio - Un conducente che effettua operazioni di cabotaggio di cui ai regolamenti (CE) n. 1072/2009 e (CE) n. 1073/2009 è considerato distaccato ai sensi della direttiva 96/71/CE. Il distacco ha termine nel momento in cui il conducente lascia lo Stato membro ospitante nell'esecuzione di un trasporto internazionale di passeggeri. Detto periodo di distacco non è cumulato con i precedenti periodi di distacco nel quadro di siffatti trasporti internazionali effettuati dallo stesso conducente o da altro conducente che lo sostituisce.

2) Trasporto non bilaterale (cross trade) - Per “cross trade” si intende il caso in cui il conducente effettua trasporti internazionali al di fuori dello Stato membro di stabilimento (es: un autista lavora per un'azienda stabilita nel paese A ma effettua un trasporto tra il paese B e il paese C senza alcun collegamento operativo con il paese A).

⁴ Le informazioni pertinenti riguardano in particolare gli elementi costitutivi della retribuzione resi obbligatori da tali strumenti, tra cui, se del caso, i contratti collettivi generalmente applicabili a tutte le imprese analoghe nella zona geografica interessata.

⁵ Cfr. [circolari Anav 223/2022](#) e [275/2022](#).

⁶ Direttiva recepita con D.Lgs. 25 febbraio 2000, n. 72 poi abrogato dal vigente D.Lgs. 136/2016.

❖ **SERVIZI ESCLUSI** - Ai sensi dell'art. 1, paragrafo 4 della direttiva, sono escluse dal campo di applicazione della disciplina in parola e quindi dagli adempimenti amministrativi relativi al distacco dei conducenti, le seguenti operazioni di trasporto:

1) Trasporto bilaterale - Ai sensi della Direttiva 1057/2020 un conducente **non è considerato distaccato** quando effettua **operazioni di trasporto bilaterale** di viaggiatori. Un'operazione di trasporto bilaterale nell'ambito di un trasporto internazionale occasionale o regolare di passeggeri, ai sensi del regolamento (CE) n. 1073/2009, avviene quando un conducente effettua una delle operazioni seguenti:

a) fa salire passeggeri nello Stato membro di stabilimento e li fa scendere in un altro Stato membro o in un paese terzo;

b) fa salire passeggeri in uno Stato membro o in un paese terzo e li fa scendere nello Stato membro di stabilimento;

c) fa salire e scendere i passeggeri nello Stato membro di stabilimento al fine di effettuare escursioni locali in un altro Stato membro o in un paese terzo, conformemente al regolamento (CE) n. 1073/2009.

Come chiarito dalla Commissione europea, *“per valutare se un'operazione di trasporto regolare internazionale sia bilaterale o meno, è opportuno valutare se i passeggeri possono essere imbarcati e/o sbarcati in una determinata fermata (in linea con quanto indicato nell'autorizzazione internazionale), e non se i passeggeri vengono effettivamente imbarcati e/o sbarcati in quella fermata. Questo è l'unico modo per consentire all'operatore di sapere in anticipo se deve presentare una dichiarazione di distacco o meno, e al conducente di sapere se sarà distaccato o meno”*.

2) Trasporto bilaterale + operazioni aggiuntive - Sempre con riferimento alle operazioni di trasporto bilaterale, sono esentate dalla normativa in esame quelle situazioni in cui, in aggiunta all'effettuazione di un'operazione di trasporto bilaterale, il conducente fa altresì salire passeggeri una volta e/o scendere passeggeri una volta negli Stati membri o paesi terzi che attraversa, a condizione che non offra servizi di trasporto passeggeri tra due luoghi all'interno dello Stato membro attraversato. Lo stesso vale per il viaggio di ritorno.

Le esenzioni per le attività aggiuntive si applicano fino alla data a decorrere dalla quale i tachigrafi intelligenti dovranno essere installati nei veicoli di prima immatricolazione, vale a dire dal 21 agosto 2023. A decorrere da tale data, le esenzioni si applicheranno unicamente ai conducenti che utilizzeranno veicoli dotati di tachigrafi intelligenti.⁷

Val la pena evidenziare che, **in ordine alla verifica della sussistenza delle casistiche di esenzione per le operazioni aggiuntive**, è rilevante far riferimento al **titolo autorizzativo** (per quanto riguarda i servizi di linea regolare) e alla **compilazione del foglio di viaggio** (per i servizi occasionali).

⁷ Questo punto è chiarito nel [documento di domande e risposte](https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/road/mobility-package-i/posting-rules_en) della Commissione europea al quale è opportuno fare riferimento. Il documento è disponibile al seguente indirizzo: https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/road/mobility-package-i/posting-rules_en.

3) Transito - Un conducente non è considerato distaccato quando transita attraverso il territorio di uno Stato membro senza far salire o scendere passeggeri.

4) Viaggi a vuoto – Un conducente non è considerato distaccato quando, nell'ambito di operazioni bilaterali, effettua viaggi a vuoto.

➤ **Condizioni di lavoro connesse al distacco** – L'istituto del distacco contempla, come noto, il principio per cui al lavoratore distaccato deve assicurarsi l'applicazione della disciplina sulle condizioni di lavoro **in linea con le norme nazionali applicabili ai conducenti nel paese dell'UE in cui è distaccato**. In particolare, oltre al rispetto delle condizioni di lavoro previste dallo Stato ospitante se di maggior favore (condizioni di orario di lavoro, sicurezza sul lavoro etc.) il lavoratore avrà diritto alla corresponsione dell'adeguamento al salario minimo previsto dalla legislazione nazionale, laddove più alto⁸. Sul tema l'accordo politico del 7 giugno 2022 stipulato tra Consiglio dell'Unione Europea e Parlamento europeo sulla Proposta di direttiva della Commissione sui salari adeguati all'interno dell'UE - approvata [in via definitiva lo scorso 4 ottobre](#) - ha di recente riaperto il dibattito dal momento che lo strumento di fissazione dei minimi salariali nei paesi UE non è, come noto, uniforme⁹.

➤ **Obblighi amministrativi per le imprese e misure di controllo** – La direttiva in esame, per quanto concerne il distacco dei conducenti, prevede che gli Stati membri possono imporre solo gli obblighi amministrativi e le misure di controllo seguenti:

a) l'obbligo per l'impresa di trasmettere la **dichiarazione di distacco** - generata attraverso il Portale **RTPD** europeo - alle autorità nazionali competenti dello Stato membro in cui il conducente è distaccato, al più tardi all'inizio del distacco, utilizzando un formulario tipo multilingue. La dichiarazione di distacco contiene determinate informazioni¹⁰;

⁸ Un recente [report di Eurofound, intitolato "Minimum wages in 2022: annual review"](#) fornisce una panoramica, mostrando come, rispetto al 2021, i salari nominali legali abbiano subito un forte aumento, soprattutto per quanto riguarda i paesi dell'Est Europa: in Ungheria, ad esempio, l'aumento del minimo salariale è stato del 19,5%. Nei paesi dell'Europa centro-occidentale, invece, l'incremento è stato più modesto. Fa eccezione la Germania, il cui livello minimo salariale orario lordo è passato dai 9,82 euro del 2021 a 12 euro a partire da novembre 2022, grazie ad un intervento straordinario da parte del Parlamento tedesco. [Qui info su Francia e Germania](#).

⁹ 21 paesi su 27 possiedono un'apposita legislazione a tal fine, mentre i restanti sei (Italia, Cipro, Austria, Danimarca, Svezia, Finlandia) delegano tale compito alla contrattazione collettiva.

¹⁰ i) l'identità del trasportatore, ove disponibile, almeno sotto forma di numero della licenza comunitaria qualora tale numero sia disponibile; ii) i recapiti di un gestore dei trasporti o di un'altra persona di contatto nello Stato membro di stabilimento con l'incarico di assicurare i contatti con le autorità competenti nello Stato membro ospitante in cui i servizi sono prestati e di inviare e ricevere documenti o comunicazioni; iii) l'identità, l'indirizzo del luogo di residenza e il numero della patente di guida del conducente; iv) la data di inizio del contratto di lavoro del conducente e la legge ad esso applicabile; v) la data di inizio e di fine del distacco previste; vi) il numero di targa dei veicoli a motore; vii) l'indicazione se i servizi di trasporto effettuati sono trasporto di merci, trasporto di passeggeri, trasporto internazionale o trasporto di cabotaggio.

b) l'obbligo, per l'impresa, di assicurare che il conducente abbia a disposizione in **formato cartaceo o elettronico** e, per il conducente, di conservare e mettere a disposizione, su richiesta in sede di controllo su strada i seguenti documenti:

i) una copia della dichiarazione di distacco trasmessa tramite l'IMI;

ii) la prova delle operazioni di trasporto che si svolgono nello Stato membro ospitante;

iii) le registrazioni del tachigrafo, in particolare i simboli degli Stati membri in cui il conducente sia stato presente al momento di effettuare operazioni di trasporto internazionale su strada o di cabotaggio, nel rispetto degli obblighi di registrazione e tenuta dei registri previsti dai regolamenti (CE) n. 561/2006 e (UE) n. 165/2014;

c) l'obbligo per l'impresa di trasmettere, tramite l'interfaccia pubblica connessa all'IMI, dopo il periodo di distacco, su richiesta diretta delle autorità competenti degli Stati membri in cui ha avuto luogo il distacco, copie dei documenti di cui sopra (lettera b), punti ii) e iii), nonché della documentazione riguardante la retribuzione percepita dal conducente relativamente al periodo di distacco, il contratto di lavoro o un documento equivalente, i prospetti orari relativi alle attività di lavoro del conducente e le prove del pagamento. Il trasportatore invia la documentazione mediante l'interfaccia pubblica connessa all'IMI entro otto settimane dalla data della richiesta. Qualora il trasportatore non presenti la documentazione richiesta entro detto termine, le autorità competenti dello Stato membro in cui ha avuto luogo il distacco possono chiedere, tramite l'IMI, l'assistenza delle autorità competenti dello Stato membro di stabilimento. Ove sia presentata tale richiesta di assistenza reciproca, le autorità competenti degli Stati membri di stabilimento del trasportatore hanno accesso alla dichiarazione di distacco e alle altre informazioni pertinenti presentate dal trasportatore mediante l'interfaccia pubblica connessa all'IMI. Le autorità competenti degli Stati membri di stabilimento provvedono a fornire alle autorità competenti dello Stato membro ove ha avuto luogo il distacco la documentazione richiesta tramite l'IMI entro 25 giorni lavorativi dalla data della richiesta di assistenza reciproca.

Come chiarito dalla Commissione UE la Direttiva 2020/1057 non impone di verificare su strada il tipo di rapporto di lavoro/contrattuale tra un conducente e un'impresa. Nell'ambito di un controllo su strada, ai conducenti non devono essere richiesti documenti e informazioni diversi da quelli indicati sopra e di cui all'articolo 1, paragrafo 11, lettera b), della direttiva (UE) 2020/1057. Ciò anche in considerazione del fatto che la dichiarazione di distacco dovrebbe già includere la data di inizio del contratto di lavoro del conducente e la legge ad esso applicabile: l'esistenza di una dichiarazione di distacco costituisce quindi già una dichiarazione dell'impresa di trasporto sull'esistenza di un rapporto di lavoro. Tuttavia, ogniquale volta le autorità degli Stati membri ritengano necessario ricevere tali documenti aggiuntivi, devono utilizzare l'IMI per effettuare la relativa richiesta. Inoltre, **le imprese non hanno più l'obbligo di nominare un rappresentante sul territorio nazionale dello Stato ospitante né di fornire il modulo A1 rilasciato dall'INPS.**

La dichiarazione di distacco deve essere redatta anteriormente all'inizio della prima operazione, attraverso il sistema IMI per le imprese stabilite nell'UE, e deve essere tenuta aggiornata nell'ambito dello stesso sistema IMI. La durata di validità dell'attestazione è quella indicata dall'impresa, entro il limite massimo di sei mesi a decorrere dalla sua data di redazione. Infatti, una dichiarazione di distacco può essere fatta per un periodo minimo di un giorno fino a un

periodo massimo di 6 mesi. Se il conducente si trova in una situazione di '*posting*', anche per un percorso inferiore a 24 ore, il conducente deve essere coperto da una dichiarazione; trascorso il periodo massimo di 6 mesi, deve essere creata una nuova dichiarazione di distacco.

Nel caso in cui **il conducente rientri in uno dei casi di esenzione** dalle norme sul distacco (trasporto bilaterale/transito) – e conseguentemente non è dovuto l'adeguamento del salario minimo - per giustificare che l'operazione di trasporto non è soggetta all'applicazione del distacco, **l'impresa di trasporto deve assicurarsi che il conducente abbia a bordo del veicolo i seguenti dati o documenti, in formato cartaceo o elettronico, per presentarli agli agenti incaricati di controllo del trasporto su strada:** registrazioni del tachigrafo e autorizzazione ministeriale. Le imprese, le cui operazioni rientrano nell'ambito delle esenzioni previste dalla *lex specialis*, non sono infatti tenute ad espletare le formalità di rendicontazione sulla piattaforma IMI né, in caso di controllo su strada, ad esibire nessun certificato o dichiarazione di distacco ma solo devono essere disponibili documenti che consentono di giustificare che l'operazione di trasporto è esentata dalle norme. Il conducente, dal canto suo, deve conservare tali documenti a bordo ed esibirli su richiesta dei funzionari addetti al controllo (cfr. [chiarimenti portale](#)).

❖ **Portale [Road Transport Posting Declaration \(RTPD\)](#)**, collegato ad IMI e, oramai dal 21 gennaio 2022, accessibile e utilizzabile, è una piattaforma che sostituisce tutti i sistemi nazionali e che, nelle intenzioni del legislatore comunitario, deve essere utilizzata anche per richiedere/scambiare prove per i controlli post-strada, come copie di documenti relativi a registrazioni tachigrafiche, documentazione della retribuzione del conducente distaccato relativa al periodo di distacco, il contratto di lavoro o un documento equivalente, le schede delle ore relative al lavoro del conducente e la prova dei pagamenti. Le imprese, prima di creare l'account aziendale sul Portale, devono creare un [account EU Login](#), dopodiché attraverso l'account potranno dialogare con le Autorità di controllo e trasmettere la documentazione di cui sopra relativa alle operazioni di distacco.

Si rammenta che, nel portale RTPD sono disponibili, in tutte le lingue comunitarie, una [specifico Guida](#) e [video tutorial per agevolarne l'utilizzo](#)¹¹ organizzati da ELA (Agenzia Europa del Lavoro) e dalla Commissione Europea. Infine si segnala che, per qualsiasi quesito o richiesta di supporto, è stata creata una pagina di "[help desk](#)" cui accedere direttamente dal portale.

❖ **Interfaccia pubblica connessa ad IMI** - La direttiva ha introdotto la novità di un'interfaccia pubblica connessa al sistema di Informazione del Mercato Interno (IMI), che consente lo scambio di informazioni su tutte le questioni relative alla pubblicazione e alla presentazione di prove, inclusa la pubblicazione di dichiarazioni di distacco (cfr. [circolare Anav 39/2022](#)). **Gli operatori del trasporto su strada devono essere registrati sul portale delle dichiarazioni (interfaccia pubblica) e NON sul Sistema IMI** dove possono registrarsi soltanto le autorità competenti.

¹¹ [Sessione Formativa Parte I](#) (dicembre 2021); [Sessione Formativa Parte II](#) (gennaio 2022); Sessione informativa sui [nuovi moduli del sistema IMI](#) per il settore del trasporto stradale (marzo 2022).

I chiarimenti della Commissione Europea – la complessità degli scenari applicativi delle norme comunitarie hanno indotto la Commissione a formulare alcune [risposte sul campo di applicazione della direttiva 1057/2020](#) e, specifici per i due settori, scenari applicativi per il trasporto merci e per quello passeggeri. [Gli scenari formulati dalla DG Move](#) prendono in considerazione le diverse operazioni del trasporto internazionale sia dal punto di vista dei servizi occasionali che dei servizi regolari, individuando per ciascuna tipologia le operazioni bilaterali e non bilaterali e le situazioni di cabotaggio. **In occasione del webinar organizzato dall'Associazione verrà data illustrazione dei diversi scenari per consentirne una più agevole comprensione.**

Gli uffici associativi restano a disposizione per ogni ulteriore chiarimento (galantino@anav.it ; proietti@anav.it).

Cordiali saluti.

IL DIRETTORE GENERALE

Tullio Tulli

