



Roma, 01 marzo 2021
Prot. N. 02/06/SG

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali

Direzione Generale dei rapporti di lavoro
e delle relazioni industriali

Divisione V

Via Fornovo, 8 - 00192 Roma

pec: dgrapportilavoro.div5@pec.lavoro.gov.it

dgrapportilavorodiv5@lavoro.gov.it

E, p.c.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

Direzione generale per il trasporto stradale
e per l'intermodalità

Divisione V

segreteria.apc@mit.gov.it

Oggetto: Osservazioni Fast Confasal - Organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto persone e merci

La scrivente OS, nel dare seguito all'invito di codesto Ministero in merito all'oggetto, osserva che nelle aziende di trasporto passeggeri - su scala nazionale - spesso non vengono applicate le normative nazionali di riferimento, le Direttive, i Regolamenti e le Decisioni UE concernenti l'orario di lavoro per i lavoratori mobili; inoltre, appare utile segnalare che, in molte aziende, non viene consegnato il prospetto paga (previsto dall'art. 39 comma 5 legge 133/2008), mentre nelle - poche - aziende che ottemperano all'obbligo di consegna previsto, lo stesso, spesso, non riporta tutto l'orario di lavoro.

Tale omissione sul prospetto paga, non permette ai lavoratori di verificare l'orario di lavoro complessivo svolto, provoca disallineamenti sulle spettanze salariali e incide inevitabilmente sui tempi di riposo, pause e di guida¹ oltre a determinare un chiaro pericolo per la sicurezza degli utenti e per la salute dei lavoratori.

La scrivente, anche a seguito di accertamenti da parte dell'ITL - con relative sanzioni -, ha svolto un'opera di sensibilizzazione sul tema nelle singole aziende e con le Associazioni Datoriali di settore.

¹ Vedi Direttiva n. 2002/15/CE, e il regolamento n. 561 del 2006, oltre alla normativa legislativa nazionale come il d. lgs. n. 285/1992 ex art. 178 CdS, riguardante i veicoli privi di cronotachigrafo, e ex art. 179 CdS, riguardante i veicoli muniti di cronotachigrafo.

Attesa l'insensibilità delle parti interessate alla corretta applicazione della normativa vigente in materia di orario di lavoro per i lavoratori mobili, la scrivente OS ha informato il MIT e ha aperto una vertenza nazionale in merito a tali problemi, che nelle fasi di esperimento delle procedure di conciliazione ha coinvolto anche codesto Ministero.

Il fenomeno, che sembra interessare la quasi totalità delle aziende di trasporto di persone pubbliche e private (TPL e Noleggio con conducente) e aziende di trasporto di merci, a causa delle pesanti sanzioni previste dal Regolamento 403 del 2016 UE e dell'eventuale danno economico nei confronti dei lavoratori e, di conseguenza, anche nei confronti dell'INPS e dell'INAIL, potrebbe mettere a repentaglio la stabilità economica delle stesse aziende.

Le osservazioni, su esposte, sono frutto di una Ns attenta analisi condotta sull'applicazione della normativa di seguito sinteticamente riportata.

Con particolare riferimento all'impianto sanzionatorio, si vuole evidenziare che l'entrata in vigore della Legge n. 120 del 29 luglio 2010 (G.U. n. 175 del 29/07/2010 – Suppl. Ordinario n. 171) ha apportato importanti modifiche al D. Lgs. 30 aprile 1992 n°285 (Codice della Strada art. 174).

L'impianto sanzionatorio è stato novellato attraverso il Regolamento CE 1071/2009 integrato dal Regolamento UE 403/2016 - riguardante la classificazione di infrazioni gravi alle norme europee - che modifica anche l'allegato III della Direttiva 22/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio (emanata in concomitanza - 15 marzo 2006 - con il Regolamento CE n. 561/2006).

Riguardo alla Direttiva 22 del 15 marzo 2016, interviene la Decisione della Commissione del 14 dic. 2009, che modifica a sua volta la Decisione 230 del 12 aprile 2007 inserendo elementi aggiuntivi rispetto a quelli previsti all'art. 11 par. 3 e l'art. 13 della Direttiva 22/2006 CE.

Viene accertato che l'orario di lavoro e i tempi di guida dei Lavoratori Mobili sono regolamentati, rispettivamente, dal D. Lgs. 234 del 19 settembre 2007, in attuazione della Direttiva CE n° 15 del 2002, concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporti, e dal Regolamento CE n. 561 del 15 marzo 2006 - relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada -, che abroga il Regolamento Ce n° 3820/1985 del Consiglio e modifica i Regolamenti del Consiglio CEE n° 3821/1985 e n° 2135/98 abrogati, a loro volta, dal Regolamento 165/2014 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 febbraio 2014.

A sua volta il Regolamento 561/2006 viene modificato con Regolamento UE 1054 del 15 luglio 2020 con riferimento agli obblighi minimi in materia di: periodi di guida massimi giornalieri e settimanali; interruzioni minime e periodi di riposo giornalieri e settimanali. Inoltre, sempre il Regolamento UE 1054 modifica il Regolamento UE n° 165/2014 in relazione al posizionamento per mezzo dei cronotachigrafi.

A tali disposizioni si aggiungono, inoltre, le disposizioni contenute nell'Accordo europeo relativo alle prestazioni lavorative degli equipaggi dei veicoli adibiti ai trasporti internazionali su strada (AETR) - recepito con legge 112 del 1976 (Art. 178 D. Lgs. 285/1992 CdS "Documenti di viaggio per trasporti professionali con veicoli non muniti di cronotachigrafo").

Il succitato accordo AETR o AETS, che disciplina la durata della guida degli autoveicoli adibiti al trasporto di persone o di cose non muniti dei dispositivi di controllo di cui all'articolo 179 CdS, sostituisce nell'Ordinamento Italiano il R.D. 2328/23 - già abrogato con DPR 753 del 1980, salvo l'art. 17 lettera C ripristinato dalla sentenza 400/1993 della Corte Costituzionale - alle cui disposizioni erano tenuti i conducenti dei veicoli di cui al paragrafo 3 dell'articolo 2 del regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006.

In seguito all'abrogazione del R.D. L. del 692/1923, nel nostro ordinamento, sono state abrogate «...tutte le disposizioni legislative e regolamentari nella materia disciplinata dal D.lgs. 66/2003, salve le disposizioni espressamente richiamate»: così l'art. 19, comma 2, D.lgs. n. 66/2003.

Infatti, è venuta meno la norma² che individuava in dieci ore (8 ore massime giornaliere + 2 ore di straordinario³) la durata massima dell'orario giornaliero: il legislatore del 2003, «rifugiandosi dietro l'ombrello comunitario che nulla espressamente dice in materia», ha infatti abrogato il previgente limite giornaliero senza introdurne uno nuovo, ponendosi così in violazione implicita dell'art. 36, comma 2 della Costituzione - il quale deriva direttamente dall'esigenza di tutelare il diritto alla salute costituzionalmente garantito dall'art. 32 Cost. - secondo cui la durata massima della giornata lavorativa deve essere stabilita dalla legge.

A tale contestazione si è ribattuto che il limite massimo giornaliero dell'orario di lavoro continuerebbe a poter essere facilmente ricavato per sottrazione, grazie al vincolo legale del riposo di undici ore ogni ventiquattro (24-11).

Tale interpretazione – che non tiene conto della differenza qualitativa esistente tra una norma che esprime «una consapevole ed inequivocabile volontà del legislatore di delimitare (anche) la durata giornaliera dell'orario di lavoro e la necessità di dover ricavare il limite in parola in via interpretativa»⁴ – non consente però di sostenere la legittimità costituzionale del d.lgs. n. 66/2003.

Il testo normativo risulta, infatti, emanato in violazione anche dell'art. 76 della Costituzione, poiché l'innalzamento della giornata lavorativa massima da dieci a tredici ore appare in contrasto con la clausola di non regresso, il cui rispetto era imposto al Governo non soltanto dalla direttiva, ma anche dalla legge delega n. 39/2002. Diventa, pertanto, inefficace, relativamente ai lavoratori autoferrotranvieri (lavoratori mobili), quanto previsto con il DL 66/2003:

- all'art. 2 comma 1 “Le disposizioni contenute nel presente decreto si applicano a tutti i settori di attività pubblici e privati con le uniche eccezioni del lavoro della gente di mare di cui alla direttiva 1999/63/CE, del personale di volo nella aviazione civile di cui alla direttiva 2000/79/CE e dei lavoratori mobili per quanto attiene ai profili di cui alla direttiva 2002/15/CE”;
- all' art. 17 comma 6 “Nel rispetto dei principi generali della protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori, le disposizioni di cui agli articoli 7, 8, 9 e 13, non si applicano al personale mobile. Per il personale mobile dipendente da aziende autoferrotranviarie, trovano applicazione le relative disposizioni di cui al R.D.L. 19 ottobre 1923, n. 2328, convertito dalla legge 17 aprile 1925, n. 473, e alla legge 14 febbraio 1958, n. 138”;
- all'art. 19 comma 3 “Per il personale dipendente da aziende autoferrotranviarie, addetto ad attività caratterizzata dalla necessità di assicurare la continuità del servizio, fermo restando quanto previsto dagli articoli 9, 16 e 17, restano in vigore le relative disposizioni contenute nel R.D.L. 19 ottobre 1923 n° 2328, convertito dalla legge 17 aprile 1925, n° 473, e nella legge 14 febbraio 1958 n° 138, in quanto compatibili con le disposizioni del presente decreto legislativo”.
- Considerato che la Direttiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo e del Consiglio del 4 novembre 2003 concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro va ad abrogare le Direttive 93/104/CE e 2000/34/CE recepite in Italia con il D.lgs. 66/2003 e che il D.lgs. 234 del 19 novembre 2007 dà attuazione organica alla direttiva n. 2002/15/CE del Consiglio e del Parlamento europeo, dell'11 marzo 2002, e specifica all'art 1: “... è diretto a regolamentare in modo uniforme su tutto il territorio nazionale, e nel pieno rispetto del ruolo della autonomia negoziale collettiva, i profili di disciplina del rapporto di lavoro connessi alla organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che

² Regio Decreto Legge 15 marzo 1923, n. 692, convertito dalla legge 17 aprile 1925, n. 473

³ R.D.-LEGGE 29 marzo 1923, n. 1429 Esecuzione della convenzione adottata dalla Conferenza dell'O.I.L. della Società delle Nazioni di Washington circa la limitazione del numero delle ore di lavoro negli stabilimenti industriali. (023U1429)

⁴ Manuale di diritto del lavoro di Massimo Rocco, pag 326, quinta edizione, pubblicato ottobre 2013 dalla casa editrice G. Giappichelli Editore Hoepli.it.

effettuano operazioni mobili di autotrasporto, per migliorare la tutela della salute, la sicurezza delle persone, la sicurezza stradale, nonché a ravvicinare maggiormente le condizioni di concorrenza” e per quanto previsto all’art. 2 “ ... Le disposizioni contenute nel presente decreto si applicano ai lavoratori mobili alle dipendenze di imprese stabilite in uno Stato membro dell’Unione europea che partecipano ad attività di autotrasporto di persone e merci su strada contemplate dal regolamento (CE) n. 561/06 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, di seguito denominato: «regolamento (CE) n. 561/06», oppure, in difetto, dall’accordo europeo relativo alle prestazioni lavorative degli equipaggi dei veicoli addetti ai trasporti internazionali su strada (AETR) ...”; questo renderebbe di conseguenza inapplicabile il D.lgs. 8 aprile 2003, n. 66, che ha recepito la Direttiva 2000/34/CE [la quale modifica a sua volta la Direttiva 93/104/CE al fine di comprendere i settori e le attività esclusi dalla suddetta direttiva (vedi art. 1 paragrafo 4 che modifica l’art. 14: "... non si applica laddove altri strumenti comunitari contengano prescrizioni più specifiche in materia di organizzazione dell’orario di lavoro per determinate occupazioni o attività professionali") e paragrafo 5 che modifica l’art. 17- viii: di lavoratori operanti nel settore del trasporto di passeggeri nell’ambito di servizi regolari di trasporto urbano] e la Direttiva 93/104/CE concernente taluni aspetti dell’organizzazione dell’orario di lavoro (GU n.87 del 14-4-2003 - S.O.n. 61).

- Inoltre, in virtù del richiamo al criterio cronologico, in base al quale tra due fonti di disciplina che regolamentano gli stessi istituti prevale la più recente cronologicamente parlando, una fonte di disciplina come il decreto legislativo 234 del 2007, che ha recepito la direttiva 15 del 2002 subentra in tutto e per tutto nella regolamentazione della normativa relativa ai lavoratori mobili⁵. La disciplina appena menzionata del d.lgs. 234 del 2007, oltre che cronologicamente più recente, è anche maggiormente favorevole nei confronti dei lavoratori.

Dall’ estrema sintesi esposta, si evince che l’Ordinamento – nel disporre l’applicazione delle norme del Regolamento CE 561/2006 o in difetto dell’accordo AETR per i lavoratori mobili – si concentra, solo ed esclusivamente, nella differenziazione dei mezzi di trasporto con cui si svolge l’attività lavorativa:

- 1) Art. 179 CdS: mezzi muniti di cronotachigrafo.
- 2) Art. 178 CdS: mezzi sprovvisti di cronotachigrafo.

Pertanto, ogni riferimento normativo relativo alla legge 138/1958 per i servizi di trasporto extraurbano e al RDL 2328 del 1923 per i veicoli adibiti al trasporto di passeggeri in servizio regolare di linea, il cui percorso non supera i 50 chilometri, è improprio in quanto dette normative sono state sostituite, rispettivamente, dal Regolamento 561/2006 per quanto riguarda la prima e dall’accordo AETR o AETS la seconda (legge 112/76).

⁵ La definizione di lavoratore mobile viene normata dall’art. 3 paragrafo (d) della Direttiva CE 15/2002: “un lavoratore facente parte del personale che effettua spostamenti, compresi i tirocinanti e gli apprendisti, che è al servizio di un’impresa che effettua autotrasporto di passeggeri o i merci per conto proprio o di terzi”.

Pertanto, qualora ci trovassimo nella condizione di non poter applicare né la D. 561/2006 né l’Accordo AETR che si sono sostituiti alla 138/58 e alla 2328/23, relativamente ai riposi intermedi durante l’orario giornaliero di lavoro, occorre fare riferimento alla norma di cui all’art. 5 paragrafo 1 e 2 della Direttiva 15/2002:

- “Gli Stati membri prendono tutte le misure necessarie affinché, fermo restando il livello di tutela previsto dal regolamento (CEE)n. 3820/85 ovvero, in difetto, dall’accordo AETR, le persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto, senza pregiudizio dell’articolo 2, paragrafo 1, non lavorino in nessun caso per più di sei ore consecutive senza un riposo intermedio. L’orario di lavoro deve essere interrotto da riposi intermedi di almeno trenta minuti se il totale delle ore di lavoro è compreso fra sei e nove ore, di almeno quarantacinque minuti se supera le nove ore.
- I riposi intermedi possono essere suddivisi in periodi non inferiori a quindici minuti ciascuno”.

Per i veicoli privi di cronotachigrafo, con tratte di percorrenza inferiori ai 50 km, in ambito extra urbano è necessario utilizzare un altro strumento ben definito dalla direttiva 2006/22/CE, all'art. 11, paragrafo 3, integrata dalla Decisione della Commissione del 14 Dicembre 2009, che modifica la Decisione 230/2007 CEE recepita nell'ordinamento italiano con d.lgs. 4 agosto 2008, n. 144. A fare chiarezza in merito ci ha pensato la Circolare congiunta del Ministero degli Interni Prot. N° 300/A/6262/11/111/20/3 e del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti Prot. N° 17598 del 22 luglio 2011: "Indirizzi interpretativi relative alla disciplina in materia sociale di cui al Regolamento CEE n° 561/2006. Decisione della Commissione Europea 2011 (C) 3579 del 7.6.2011. Direttive per l'uniforme applicazione delle sanzioni di cui all' art. 174CdS.

Cordialmente,

il Segretario Generale
(Pietro Serbassi)



A handwritten signature in black ink, appearing to read "Serbassi".