



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 14.12.2004
COM(2004)815 definitivo

2003/0255(COD)

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO**

a norma dell'articolo 251, paragrafo 2, secondo comma del trattato CE

riguardante

**la posizione comune del Consiglio sull'adozione di una direttiva del Parlamento europeo
e del Consiglio sulle condizioni minime di attuazione della direttiva 2002/15/CE e
dei regolamenti (CEE) n. 3820/85 e n. 3821/85 del Consiglio relativi a disposizioni
in materia sociale nel settore dei trasporti su strada**

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO**

a norma dell'articolo 251, paragrafo 2, secondo comma del trattato CE

riguardante

la posizione comune del Consiglio sull'adozione di una direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio sulle condizioni minime di attuazione della direttiva 2002/15/CE e dei regolamenti (CEE) n. 3820/85 e n. 3821/85 del Consiglio relativi a disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada

(Testo rilevante ai fini del SEE)

1- PRECEDENTI

Data di trasmissione della proposta al PE e al Consiglio (documento COM(2003) 628 definitivo - 2003/0255(COD)):	2 dicembre 2003
Data del parere del Comitato economico e sociale europeo:	3 giugno 2003
Data del parere del Parlamento europeo, prima lettura:	20 aprile 2004
Data di adozione della posizione comune:	9 dicembre 2004

2- OBIETTIVO DELLA PROPOSTA DELLA COMMISSIONE

La direttiva 88/599/CEE del Consiglio, del 29 novembre 1988, aveva fissato livelli minimi comuni di applicazione per le norme in materia di tempi di guida e periodi di riposo nei trasporti su strada previste dal regolamento (CEE) n. 3820/85: essenzialmente l'1% dei giorni lavorati dai conducenti di veicoli rientranti nell'ambito d'applicazione del regolamento e un minimo di due controlli concertati per anno effettuati dalle autorità di due o più Stati membri. La liberalizzazione del settore dei trasporti su strada, l'avvento del mercato unico, l'aumento dei trasporti su strada come modo di trasporto terrestre predominante che ad essa ha fatto seguito e l'accanita concorrenza che caratterizza attualmente il settore rendono opportuna una più efficace applicazione delle norme sociali comunitarie.

Tenendo conto di queste considerazioni la Commissione ha presentato una proposta volta ad aumentare la quantità di controlli, migliorarne la qualità e affrontare l'aspetto costituito dall'approccio armonizzato alle infrazioni e alle sanzioni.

In termini di aumento della quantità di controlli, la Commissione ha proposto di far salire immediatamente al 3% la percentuale minima e di aumentare inoltre la percentuale dei controlli da effettuare nei locali delle imprese (almeno il 50% rispetto all'attuale 25%), nonché la percentuale minima dei controlli da effettuare su strada (almeno il 30% rispetto all'attuale 15%). Per quanto riguarda i controlli concertati la Commissione ha proposto di

aumentare il numero minimo da due a sei l'anno, così da intensificare la cooperazione e lo scambio di pratiche ottimali sul terreno fra le autorità responsabili.

Al fine di migliorare qualitativamente le attività di applicazione della normativa la Commissione ha proposto livelli minimi di formazione e attrezzature per il personale a ciò preposto, lo sviluppo e l'attuazione di una strategia nazionale di controllo da parte degli Stati membri, la designazione di un organismo di coordinamento che sovrintenda a tale strategia e istituisca collegamenti con le autorità di controllo di altri Stati membri. In termini di infrastrutture stradali si sarebbero dovute allestire aree di parcheggio sufficienti a consentire il riposo dei conducenti e a facilitare i controlli su strada. In materia di collaborazione fra le autorità di controllo degli Stati membri sarebbe stato istituito un comitato destinato a facilitare lo scambio di pratiche ottimali, predisporre norme comuni sulla valutazione dei rischi delle imprese al fine di predisporre operazioni di controllo più mirate, concordare una presentazione uniforme per i documenti giustificativi delle assenze per malattia o congedo annuale e mettere a punto criteri comuni per lo scambio elettronico di informazioni e dati. Erano inoltre previste azioni di formazione comuni.

Per quanto riguarda l'approccio comune alle infrazioni e sanzioni, la Commissione ha proposto che gli Stati membri concedano alle rispettive autorità di controllo la facoltà di imporre il fermo temporaneo di un veicolo, oltre ad altre sanzioni da loro specificate. Sono state proposte sanzioni finanziarie proporzionate per i soggetti della catena di trasporto nei casi in cui l'inosservanza delle norme si è tradotta in un guadagno, ed è stata predisposta una lista comune di infrazioni gravi per le quali gli Stati membri avrebbero dovuto notificare le sanzioni fissate. La Commissione avrebbe poi elaborato una relazione che avrebbe analizzato le sanzioni previste per le infrazioni gravi e tratto conclusioni sulla misura in cui era auspicabile un'armonizzazione.

3- COMMENTI SULLA POSIZIONE COMUNE

Il Consiglio ha apportato alcune modifiche di sostanza relativamente alla posizione della Commissione che risultano in gran parte accettabili poiché, in ultima analisi, garantiscono la realizzazione dei suoi obiettivi.

La prima riguarda le disposizioni in materia di sanzioni e infrazioni gravi. Il Consiglio ha inserito nella proposta apparentata di regolamento in materia di tempi di guida e di riposo, destinato a sostituire l'attuale regolamento (CEE) n. 3820/85, le disposizioni relative al fermo dei veicoli, alla gamma di sanzioni disponibile alle autorità competenti nonché alla corresponsabilità e all'imposizione di adeguate sanzioni finanziarie alla catena di trasporti per le infrazioni. Poiché tali aspetti sono più strettamente connessi ad eventuali infrazioni delle disposizioni del regolamento e si inquadrano meglio in questa proposta, la Commissione non ha obiezioni da formulare circa il loro inserimento. Inoltre, dato che le disposizioni del regolamento sono direttamente applicabili, vi sarà una più grande misura di uniformità in sede di attuazione. La Commissione si rammarica del fatto che il Consiglio non abbia invece ritenuto opportuno includere una definizione comune delle infrazioni gravi delle disposizioni in materia sociale: in questo modo non è stata conferita una formulazione sufficientemente netta all'articolo successivo, che fa obbligo alla Commissione di riferire in merito alle sanzioni inflitte dagli Stati membri per le infrazioni gravi.

La seconda modifica è costituita dal collegamento fra, da una parte, l'aumento sia della percentuale minima complessiva di controlli che della proporzione minima di controlli da

condursi nei locali o su strada e, dall'altra, l'introduzione del tachigrafo digitale. Per questo motivo il Consiglio ha proposto un aumento in fasi progressive: in primo luogo della proporzione di controlli minimi da effettuare su strada e nei locali dal 1° gennaio 2008, e in secondo luogo dei livelli di controllo minimi successivamente al 1° gennaio 2009. Il passaggio ad un minimo del 3% non è più immediato, come proposto dalla Commissione, ma avverrà soltanto entro il 2011, con una fase intermedia del 2% appena a decorrere dal 1° gennaio 2009. Dato che attualmente numerosi Stati membri controllano già più del 2% senza il beneficio del tachigrafo digitale, questi obiettivi indicano una certa mancanza di ambizione da parte degli Stati membri. Tuttavia la Commissione è disposta ad accettare questo ritardo considerevole sapendo che, data la lunghezza del periodo di transizione, tutti gli Stati membri dovrebbero essere in grado di organizzarsi in modo da poter facilmente rispettare le nuove condizioni minime. Il Consiglio ha inoltre limitato al 4% qualsiasi eventuale aumento della percentuale minima di controlli mediante la procedura di comitatologia, a condizione di fissare la data di decorso al 2013 e non prima, e qualora oltre il 90% dei veicoli controllati dispongano di tachigrafo digitale. A differenza di quella presentata dalla Commissione, questa proposta impone un massimale all'imposizione di ulteriori aumenti mediante comitatologia, pur indicando la disponibilità del Consiglio a prendere in considerazione l'imposizione di livelli più elevati di applicazione della normativa: in tal senso essa va considerata come un segnale positivo, seppur tardivo, della determinazione ad imporre il rispetto della normativa. È probabile che entro il 2013 sarà stata soddisfatta la condizione relativa ai tachigrafi digitali. Per questo motivo, nell'articolo 3 gli Stati membri hanno aggiunto che le statistiche sul tipo di tachigrafo utilizzato dovrebbero essere raccolte nel corso dei controlli e che questi ultimi non dovrebbero attuare discriminazioni sulla base del tachigrafo utilizzato.

L'ultima modifica di rilievo è costituita dall'esclusione dall'ambito della direttiva dell'applicazione delle norme settoriali in materia di orario di lavoro contenute nella direttiva 2002/15/CE. Pur non comprendendo la logica di una direttiva destinata a potenziare l'applicazione delle norme sociali comunitarie che esclude però dal suo ambito d'applicazione proprio alcuni elementi fondamentali della legislazione sociale, la Commissione ha rinunciato ad includere tali norme nella proposta di fronte all'opposizione della maggioranza degli Stati membri, nonché per facilitare l'accordo sul dossier nel suo complesso in sede di Consiglio.

Inoltre il Consiglio ha attuato una distinzione fra, da una parte, la designazione di un organismo di coordinamento responsabile sia dei collegamenti internazionali per la raccolta di statistiche sull'applicazione della normativa presso le relative autorità competenti che dei rapporti con le controparti in altri Stati membri e, dall'altra parte, l'istituzione di un organismo di coordinamento facoltativo destinato a mettere a punto una strategia nazionale e a controllarne l'attuazione. Per alcuni Stati membri queste due funzioni potrebbero venire affidate a due organizzazioni diverse. La Commissione vede positivamente l'impegno a portare avanti una strategia nazionale di applicazione e un certo grado di coordinamento fra le autorità competenti, per lo meno nelle relazioni con gli altri Stati membri e con la Commissione.

La Commissione ha accolto interamente o in parte ventuno dei trentotto emendamenti proposti in prima lettura dal Parlamento europeo. Il Consiglio ne ha inclusi otto: o nella loro formulazione attuale, come affermazione di principio, o in parte, nella sua posizione comune. Pur non avendo emesso una proposta modificata successivamente alla prima lettura del Parlamento, la Commissione ha indicato chiaramente al Consiglio, nel corso delle discussioni

svoltesi in tale istituzione, gli emendamenti parlamentari che incontrano il suo favore e quelli che respinge, nonché i motivi della sua posizione.

4- OSSERVAZIONI DETTAGLIATE DELLA COMMISSIONE

4.1 Emendamenti accolti dalla Commissione e integrati in tutto o in parte nella posizione comune

I riferimenti di cui ai paragrafi seguenti sono riferimenti ai considerando e agli articoli della posizione comune.

Emendamento 3. La formulazione rispecchia l'obiettivo perseguito dagli strumenti sociali fondamentali, per il quale sono previste misure di attuazione in tutto il testo della direttiva. Il Consiglio lo ha inserito nel considerando 1 in forma lievemente modificata.

Emendamento 12 (parte). L'emendamento assicura la coerenza fra il titolo e l'obiettivo della direttiva proposta. Questo aspetto è integrato nella posizione comune.

Emendamento 21. Le statistiche sui controlli indicheranno ora anche il tipo di tachigrafo utilizzato al fine di evitare discriminazioni e contribuiranno a determinare se sia stata soddisfatta la condizione di un ulteriore aumento della percentuale di controlli di cui all'articolo 2, paragrafo 2, secondo comma. La Commissione potrebbe accettare anche l'inclusione del paese di registrazione, ma questo aspetto non è stato ripreso nella posizione comune.

Emendamento 42. Nell'allegato I, parte A, la Commissione ammette che i controlli su strada possono anche riguardare i tempi di guida settimanali e quindicinali nonché i periodi di riposo settimanali. Tuttavia, sebbene l'11 giugno 2004 il Consiglio Trasporti sia pervenuto ad un accordo politico sulla proposta modificata della Commissione in materia di tempi di guida e periodi di riposo, nella quale è fissato un limite per il tempo di guida settimanale, la posizione comune sull'applicazione di queste norme non prevede che vengano effettuati controlli su strada aventi come oggetto questo nuovo limite: è prevista soltanto l'inclusione dei controlli su strada riguardanti i periodi di riposo settimanali. Per la Commissione si tratta di una significativa occasione perduta in termini di controlli sui tempi di guida.

4.2 Emendamenti accolti dalla Commissione e non integrati nella posizione comune

Emendamento 5. L'emendamento fissa come obiettivo l'interoperabilità nei sistemi di controllo nazionali. La Commissione ha accettato questo obiettivo in linea di principio, subordinatamente al coordinamento a livello di UE. Pur omettendo qualsiasi riferimento all'interoperabilità, la posizione comune del Consiglio lascia aperta la possibilità che essa faccia parte del mandato del nuovo comitato da istituire a norma dell'articolo 13.

Emendamenti 6, 7, 20, 63 e 29 (parte). Questi sono destinati a rafforzare l'obiettivo della proposta utilizzando un linguaggio più preciso. Tuttavia la posizione comune conserva il testo iniziale della proposta.

Emendamento 19 (parte). L'emendamento impone alle autorità di controllo degli Stati membri l'obbligo di impostare in maniera equilibrata i controlli effettuati presso le sedi delle imprese, stipulando che almeno il 50% di essi riguardino le PMI. La posizione comune non impone tale obbligo.

Emendamento 24 (parte). L'emendamento specifica vari casi in cui dovranno essere previsti posti di controllo. La Commissione ha espresso il suo accordo per quanto riguarda la frase sugli "altri luoghi sicuri" presa nel suo complesso. La posizione comune preferisce non approfondire la problematica costituita dall'apprestamento dei posti di controllo.

Emendamento 26. Questo è destinato ad impedire che i conducenti vengano disturbati più del necessario dai controlli durante il sonno. Pur accettando l'intenzione alla base dell'emendamento, il Consiglio ha trovato però troppo problematica la sua attuazione pratica.

Emendamento 28. L'emendamento sottolinea che, per quanto riguarda la reciproca assistenza fra Stati membri, le infrazioni eventuali saranno oggetto di indagine da parte dello Stato membro di stabilimento per mezzo di un controllo sui locali dell'impresa interessata. La posizione comune conserva la formulazione iniziale, poiché secondo il Consiglio questo aspetto è coperto dall'articolo 6, paragrafo 4.

Emendamento 31. L'emendamento impone agli Stati membri l'obbligo di pubblicare i dati raccolti. Il Consiglio ha ritenuto sufficiente la relazione biennale della Commissione, contenente dati specifici inviati dagli Stati membri.

Emendamento 32. Questo emendamento è destinato a garantire che qualsiasi sanzione, compreso il fermo temporaneo del veicolo, sia comminata senza discriminazioni. Il Consiglio ha trasferito l'articolo in materia di sanzioni e di fermo alla proposta apparentata sui tempi di lavoro e i periodi di riposo, mentre la posizione comune su tale proposta nel quadro dell'articolo 19, paragrafo 1 include la non discriminazione fra le caratteristiche delle sanzioni da utilizzare.

Emendamenti da 35 a 37. Il primo mira ad essere più inclusivo per quanto riguarda la definizione di ciò che costituisce una grave infrazione alla norma sull'orario di lavoro massimo contenuta nella direttiva 2002/15/CE. Il Consiglio ha deciso di non includere tale direttiva nell'ambito d'applicazione della proposta, nonché di omettere la lista comune di reati gravi: cade pertanto anche il riferimento a quelli previsti dalla lista, nonché la data di notifica di sanzioni specifiche. Tuttavia la posizione comune sulla proposta apparentata relativa ai tempi di guida e ai periodi di riposo prevede, all'articolo 19, paragrafo 1 e all'articolo 27, che gli Stati membri informino la Commissione entro un anno in merito alle norme in materia di sanzioni da loro promulgate.

Emendamento 39. In questo viene precisata la natura della relazione della Commissione sulle sanzioni. La posizione comune conserva unicamente la condizione di una relazione sulle sanzioni gravi, eliminando la lista comune delle medesime.

Emendamento 40. L'emendamento offre alla Commissione l'opzione di pubblicare orientamenti sulla prassi di attuazione della normativa in un documento separato dall'attuale relazione biennale. La posizione comune conserva la formulazione iniziale.

4.3 Emendamenti respinti dalla Commissione ma integrati nella posizione comune

Emendamento 19 (parte). L'emendamento costituisce un ritorno alla situazione attuale, in cui il 15% dei controlli sulla percentuale minima di giorni lavorati dovrebbe effettuarsi su strada. La posizione comune riflette questo stato di cose temporaneamente, spostando però la percentuale ad una cifra non inferiore al 30% dopo il 1° gennaio 2008.

Emendamento 23 (parte). Nella posizione comune figura l'obbligo imposto agli Stati membri di tenere una documentazione dei dati raccolti per l'anno precedente.

Emendamento 27. La posizione comune vieta la discriminazione all'atto dei controlli su strada a seconda che il veicolo sia dotato o no di un tachigrafo analogo o digitale.

4.4 Emendamenti respinti dalla Commissione e non integrati nella posizione comune

Emendamenti 1, 15, 34 e 66. Questi impongono di includere fra i controlli la verifica dei documenti di guida del conducente proveniente da un paese terzo. Tuttavia il regolamento in materia prescrive già agli Stati membri di effettuare controlli più esaurienti.

Emendamento 11. Questo impone un riferimento al nuovo regolamento proposto a sostituzione dell'attuale regolamento (CEE) n. 3820/85. Si tratta di una modifica superflua, poiché all'atto dell'adozione il riferimento a quest'ultimo sarà interpretato come un riferimento al nuovo regolamento.

Emendamenti 13, 14 e 16. Questi comprendono la definizione di conducente e il rapporto fra norme AETR e comunitarie in materia di tempi di guida e periodi di riposo. Nella posizione comune sulla proposta apparentata in materia di tempi di guida e periodi di riposo figurano una definizione e un rapporto diversi. Questi sarebbero validi per la proposta relativa all'attuazione.

Emendamenti 18, 30 e 41. Si tratta di emendamenti scorretti dal punto di vista procedurale o istituzionale. L'aumento della percentuale di giorni lavorati da assoggettare a controlli non può essere autorizzato soltanto dalla Commissione e dal Parlamento; un'interpretazione uniforme e univoca delle norme non può essere opera dei singoli Stati membri, ma può essere fornita soltanto su base comunitaria; le disposizioni legislative basate sulla comitatologia non consentono che la rappresentazione delle parti sociali costituisca un requisito di legge.

Emendamenti 22 e 25. Risulta sproporzionato l'obbligo di mantenere così dettagliata la documentazione relativa ai controlli. Analogamente, è da considerarsi troppo prescrittivo l'obbligo di stabilire un equilibrio nell'intensità dei controlli fra località.

Emendamento 33. L'assistenza reciproca fra gli Stati membri nell'imposizione di sanzioni per le infrazioni individuate è stata sostituita dall'extraterritorialità per le sanzioni nella proposta apparentata sui tempi di guida e i periodi di riposo.

Emendamento 38. La Commissione non dovrebbe essere soggetta all'obbligo di presentare una proposta di armonizzazione delle sanzioni precorrendo l'esito della sua relazione sulle sanzioni stesse.

5- CONCLUSIONE

Pur considerando preferibile includere l'attuazione della normativa in materia di orario di lavoro, una lista comune di infrazioni gravi e lo spostamento a una data più ravvicinata dell'aumento dei livelli minimi di controllo, la Commissione ritiene che la posizione comune adottata l'9.12. 2004 a maggioranza qualificata sia sostanzialmente fedele agli obiettivi e all'impostazione della sua proposta e la può pertanto appoggiare.