COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 13.9.2024
COM(2024) 405 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'attuazione nel biennio 2021-2022 del regolamento (CE) n. 561/2006 relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e della direttiva 2002/15/CE concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto
(32ª relazione della Commissione sull'attuazione delle disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada)

{SWD(2024) 215 final}

Introduzione

La presente relazione illustra l'attuazione, negli Stati membri, delle disposizioni dell'UE in materia sociale nel settore dei trasporti su strada per il periodo compreso tra il 1º gennaio 2021 e il 31 dicembre 2022. Essa fornisce una sintesi delle analisi delle attività di controllo ed evidenzia le principali sfide concernenti l'attuazione e il controllo dell'applicazione delle disposizioni giuridiche pertinenti contenute nei quattro atti legislativi seguenti:

1) il regolamento (CE) n. 561/2006[1] (noto altresì come **regolamento sui tempi di guida**), che stabilisce prescrizioni minime in materia di tempi di guida giornalieri e settimanali, interruzioni e periodi di riposo giornalieri e settimanali;

2) la direttiva 2002/15/CE[2] (nota altresì come **direttiva sull'organizzazione dell'orario di lavoro nel settore dell'autotrasporto**), che fissa le norme relative all'organizzazione dell'orario di lavoro dei lavoratori mobili. La direttiva stabilisce le prescrizioni in materia di durata massima settimanale della prestazione di lavoro, riposi intermedi minimi e lavoro notturno e si applica ai conducenti che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento sui tempi di guida;

3) la direttiva 2006/22/CE[3] (nota altresì come **direttiva sul controllo dell'applicazione**), che stabilisce livelli minimi di controlli sia su strada sia nei locali delle imprese di trasporto al fine di verificare l'osservanza delle disposizioni del regolamento sui tempi di guida;

4) il regolamento (UE) n. 165/2014[4] (noto altresì come **regolamento relativo ai tachigrafi**), che stabilisce i requisiti relativi all'installazione e all'uso dei tachigrafi utilizzati sui veicoli che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento sui tempi di guida.

Diversamente dalla relazione precedente, a causa della mancanza di informazioni necessarie la presente relazione non contiene l'analisi dell'attuazione della direttiva 96/53/CE[5] del Consiglio (nota altresì come **direttiva sui pesi e sulle dimensioni**) che stabilisce, per i veicoli pesanti, le dimensioni massime autorizzate nel traffico nazionale e internazionale e i pesi massimi

[1] Regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e 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 Consiglio (GU L 102 dell'11.4.2006, pag. 1).

[2] 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 autotrasporto (GU L 80 del 23.3.2002, pag. 35).

[3] Direttiva 2006/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 marzo 2006, sulle norme minime per l'applicazione dei regolamenti (CE) n. 561/2006 e (UE) n. 165/2014 e della direttiva 2002/15/CE relativi a disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e che abroga la direttiva 88/599/CEE del Consiglio (GU L 102 dell'11.4.2006, pag. 35).

[4] Regolamento (UE) n. 165/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 febbraio 2014, relativo ai tachigrafi nel settore dei trasporti su strada, che abroga il regolamento (CEE) n. 3821/85 del Consiglio relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada e modifica il regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada (GU L 60 del 28.2.2014, pag. 1).

[5] Direttiva 96/53/CE del Consiglio, del 25 luglio 1996, che stabilisce, per taluni veicoli stradali che circolano nella Comunità, le dimensioni massime autorizzate nel traffico nazionale e internazionale e i pesi massimi autorizzati nel traffico internazionale (GU L 235 del 17.9.1996, pag. 59).

autorizzati nel traffico internazionale, in quanto solo cinque Stati membri[6] hanno assolto all'obbligo di legge di inviare le proprie relazioni nazionali.

La presente relazione si basa sull'articolo 17 del regolamento sui tempi di guida e sull'articolo 13 della direttiva sull'organizzazione dell'orario di lavoro nel settore dell'autotrasporto[7].

La relazione è articolata in tre sezioni: la sezione I contiene un'analisi dei dati nazionali relativi ai controlli effettuati e alle infrazioni accertate nell'ambito dell'attuazione della direttiva 2006/22/CE e del regolamento (CE) n. 561/2006; la sezione II descrive l'attuazione della direttiva 2002/15/CE da parte degli Stati membri; la sezione III illustra le principali conclusioni della presente relazione. La relazione della Commissione è integrata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione che contiene informazioni supplementari in materia di sanzioni e di cooperazione tra Stati membri, osservazioni delle autorità di controllo e informazioni statistiche più dettagliate sui controlli.

Trasmissione dei dati

Le relazioni nazionali sull'attuazione delle disposizioni della direttiva 2002/15/CE e del regolamento (CE) n. 561/2006 devono essere trasmesse entro il 30 settembre dell'anno successivo al biennio cui la relazione si riferisce mediante il formulario tipo per le relazioni stabilito dalla decisione di esecuzione della Commissione del 30 marzo 2017[8]. Il termine per la trasmissione delle relazioni relative al periodo 2021-2022 è scaduto il 30 settembre 2023.

Tutti gli Stati membri hanno trasmesso i rispettivi dati nazionali sull'attuazione del regolamento (CE) n. 561/2006, anche se in molti casi la trasmissione è avvenuta oltre la scadenza[9]. Gli Stati membri hanno fornito, come richiesto, una ripartizione delle statistiche dettagliate relative ai controlli della conformità effettuati su strada e nei locali delle imprese. Tuttavia alcuni di essi non hanno fornito dati ripartiti in base alle categorie prescritte, ad esempio per tipo di tachigrafo[10] e per tipo di infrazione[11].

Solo 21 Stati membri hanno trasmesso le informazioni concernenti l'attuazione della direttiva 2002/15/CE, e di questi soltanto 11 hanno fornito dati statistici sui controlli e sui relativi esiti,

[6] Solo Lituania, Paesi Bassi, Austria, Polonia e Svezia hanno fornito informazioni a norma dell'articolo 10 octies della direttiva 96/53/CE del Consiglio per il periodo 2021-2022.
[7] A norma dell'articolo 17 del regolamento (CE) n. 561/2006, gli Stati membri sono tenuti a comunicare ogni due anni le informazioni necessarie per permettere alla Commissione di elaborare una relazione sull'attuazione del regolamento nonché sull'evoluzione dei settori considerati. A norma dell'articolo 13 della direttiva 2002/15/CE, gli Stati membri sono tenuti a presentare alla Commissione una relazione sull'attuazione della direttiva, indicando la posizione delle parti sociali in proposito. Le relazioni sulla direttiva 2002/15/CE e sul regolamento (CE) n. 561/2006 possono essere presentate in un unico documento, dato che entrambi gli atti legislativi prevedono un periodo di riferimento di due anni per le relazioni e definiscono norme complementari per i conducenti professionisti.
[8] C(2017) 1927 final.
[9] L'ultima relazione nazionale è stata presentata il 30 maggio 2024.
[10] È il caso della Lituania, che ha comunicato che i dati sui tachigrafi analogici e intelligenti non erano disponibili a causa di un errore tecnico.
[11] Come nel periodo di riferimento precedente, la Lettonia non ha comunicato tale categorizzazione delle infrazioni accertate durante i controlli nei locali delle imprese.

con livelli di dettaglio differenti[12]. Tale mancata presentazione di dati quantitativi e comparabili da parte degli Stati membri rende difficile una valutazione.

I. Panoramica delle attività di controllo dell'applicazione della direttiva 2006/22/CE e del regolamento (CE) n. 561/2006

1. Controlli

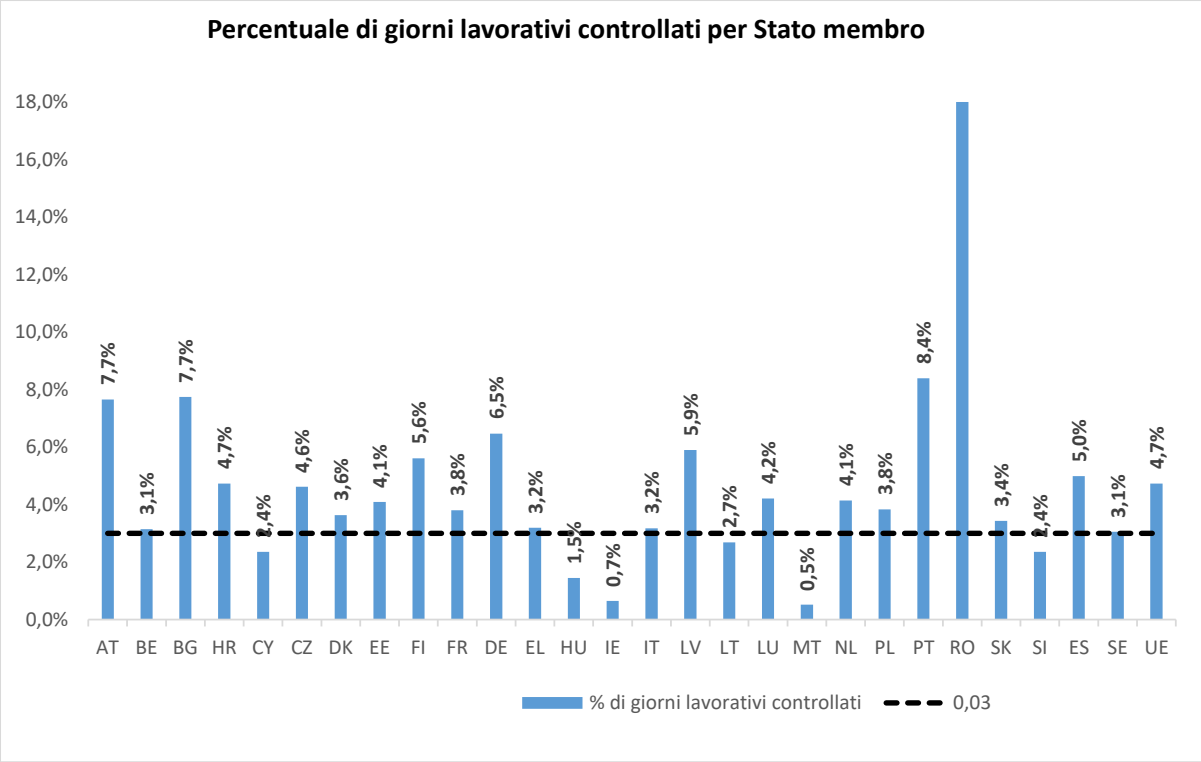
A norma dell'articolo 2 della direttiva 2006/22/CE, gli Stati membri hanno l'obbligo di istituire un sistema di controlli adeguati e regolari, sia su strada che nei locali delle imprese soggette alle disposizioni del regolamento (CE) n. 561/2006. Detto articolo stabilisce inoltre che il numero minimo di controlli da effettuare debba riguardare almeno il 3 % dei giorni di lavoro dei conducenti[13] di veicoli che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento (CE) n. 561/2006.

I dati trasmessi dagli Stati membri indicano che il numero totale di giorni lavorativi[14] controllati nell'UE è aumentato, passando da circa 108,9 milioni nel periodo 2019-2020 a 111,7 milioni di giorni lavorativi controllati nell'attuale periodo di riferimento. Si tratta di un aumento del 3 %. Dall'esame dei dati degli Stati membri emerge che l'aumento dei giorni lavorativi controllati è più marcato a Malta (+450 %[15]) e nei Paesi Bassi (+185 %), mentre la diminuzione dei giorni lavorativi controllati è più evidente in Slovenia (-48 %), in Francia (-45 %) e in Ungheria (-39 %).

Come illustrato nella figura 1 in appresso, **la media UE dei giorni lavorativi controllati è pari al 4,7 %**, valore che è più elevato rispetto alla percentuale prescritta dalla direttiva[16], ma che delinea una tendenza alla diminuzione rispetto ai periodi di riferimento precedenti (5,4 % nel periodo 2017-2018 e 6,3 % nel periodo 2015-2016), ad accezione del 4,5 % nel periodo 2019-2020. Tuttavia la percentuale raggiunta dalla Romania (21,3 %) è elevata.

Figura 1: percentuale di giorni lavorativi controllati per Stato membro

[12] Le statistiche più dettagliate sono state fornite da Cechia, Grecia, Polonia, Slovenia e Finlandia.
[13] Tale percentuale si basa sul numero di giorni lavorativi in un periodo di due anni e sul numero di veicoli immatricolati che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento durante tale periodo per ciascuno Stato membro.
[14] Il termine "giorni lavorativi" è utilizzato in maniera intercambiabile con il termine "giorni di lavoro" di un conducente nella normativa pertinente, ossia il regolamento (CE) n. 561/2006, la direttiva 2006/22/CE e la decisione (UE) 2017/1013.
[15] Tuttavia Malta non ha ancora raggiunto la soglia del 3 % dei giorni lavorativi controllati.
[16] In particolare in Bulgaria, Germania, Austria, Portogallo e Romania.



Nella maggioranza degli Stati membri il numero di giorni lavorativi controllati è stato superiore al numero minimo prescritto dalla direttiva. La soglia del 3 % non è stata tuttavia raggiunta da sei Stati membri (Irlanda, Cipro, Lituania, Ungheria, Malta e Slovenia), analogamente ai due periodi di riferimento precedenti (tale soglia non era stata raggiunta da sei Stati membri nei periodi 2019-2020 e 2017-2018, e da tre Stati membri nel periodo 2015-2016). Dei sei Stati membri che non avevano raggiunto la soglia del 3 % nel periodo 2021-2022, solo l'Irlanda, l'Ungheria e Malta sono rimasti in tale gruppo, al quale si sono aggiunti gli altri tre Stati membri che avevano ottenuto buoni risultati nel periodo di riferimento precedente. Avendo considerevolmente intensificato le proprie attività di controllo dell'applicazione (passando dallo 0,1 % nel periodo 2015-2016 allo 0,7 % nel periodo 2017-2018, dal 2,4 % nel periodo 2019-2020 al 3,2 % nel periodo di riferimento attuale), la Grecia ha ottenuto, per la prima volta in 10 anni, risultati al di sopra della soglia.

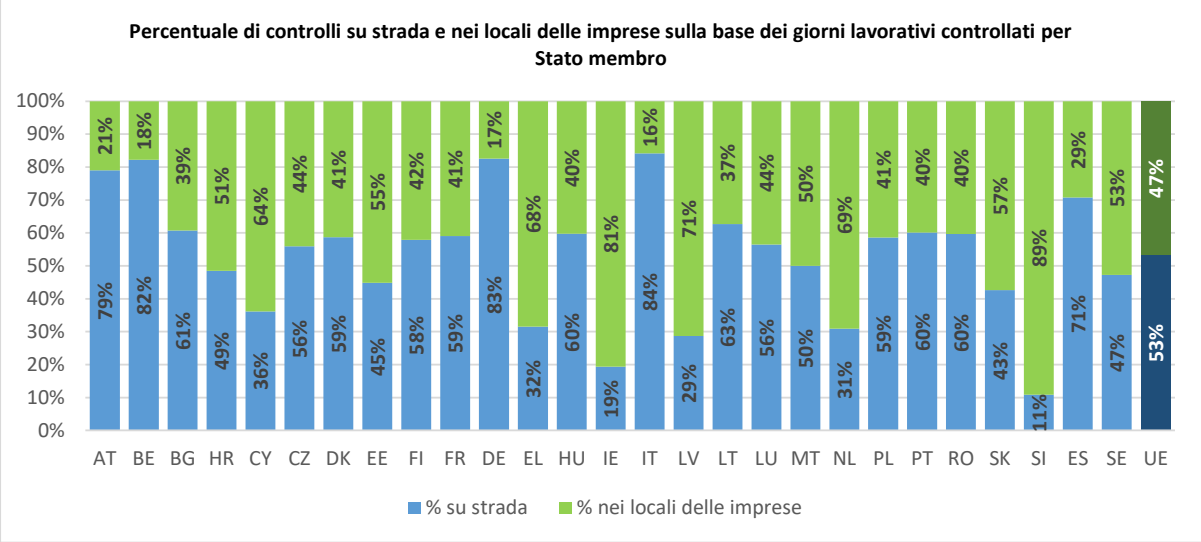
L'articolo 2 della direttiva 2006/22/CE definisce altresì il rapporto tra i giorni lavorativi da controllare su strada e i giorni lavorativi da controllare nei locali delle imprese, che corrispondono rispettivamente ad almeno il 30 % e ad almeno il 50 %. Il calcolo di tale percentuale si basa sul numero di controlli realmente effettuati dalle autorità di controllo e non sul numero minimo di giorni lavorativi da controllare.

In media i giorni lavorativi sono stati controllati per il 53 % su strada e per il 47 % mediante controlli nei locali delle imprese. Rispetto al periodo precedente si registrano una diminuzione dei controlli su strada (60 % nel periodo 2019-2020) e un aumento positivo dei controlli nei locali delle imprese (40 % nel periodo 2019-2020). Nella maggior parte degli Stati membri un'ampia percentuale dei controlli è stata effettuata su strada. Irlanda e Slovenia hanno comunicato un basso numero di controlli su strada. Sono otto gli Stati membri che registrano

un rapporto equilibrato tra controlli su strada e controlli nei locali delle imprese, rispetto ai sei Stati membri nel periodo 2019-2020[17].

Per informazioni dettagliate sulla percentuale nazionale di controlli su strada e nei locali delle imprese, cfr. la figura 2.

Figura 2: percentuale di controlli su strada e nei locali delle imprese sulla base dei giorni lavorativi controllati per Stato membro



1.1 Controlli su strada

Complessivamente in tutta l'UE sono stati sottoposti a controlli su strada 3 564 138 veicoli e 3 745 458 conducenti rispetto ai 4 112 717 veicoli e ai 4 323 245 conducenti controllati nel periodo 2019-2020. La differenza tra il numero dei veicoli e il numero dei conducenti controllati può essere spiegata dalla multipresenza, ossia dalla presenza a bordo del veicolo di almeno due conducenti che si alternano alla guida. Si riscontrano differenze tra il numero dei conducenti e il numero dei veicoli principalmente nelle relazioni di Belgio, Germania, Lettonia e Romania.

Rispetto alla relazione relativa al periodo 2019-2020 il numero dei veicoli controllati è pari a 548 579 veicoli in meno e il numero dei conducenti controllati è pari a 577 787 conducenti in meno.

Sulla base del paese di immatricolazione del veicolo, il 64 % dei veicoli controllati era costituito da veicoli nazionali, il 29 % proveniva da altri Stati membri dell'UE[18] e il 7 % era costituito da veicoli immatricolati in paesi terzi. Nel complesso, la maggioranza dei veicoli controllati su strada (circa il 93 % del totale) era adibito al trasporto di merci, mentre solo circa il 7 % era rappresentato da veicoli utilizzati per il trasporto di passeggeri.

[17] Estonia, Grecia, Croazia, Cipro, Malta, Paesi Bassi, Slovacchia e Svezia. Nel periodo 2019-2020 tali paesi erano: Bulgaria, Estonia, Cipro, Lettonia, Lituania e Slovacchia.
[18] I dati comprendono anche i paesi del SEE e la Svizzera.

Nel periodo 2021-2022 l'83 % dei veicoli controllati su strada era dotato di un tachigrafo digitale, contro il 74 % del periodo di riferimento precedente. Non vi sono pertanto motivi per aumentare la soglia dei controlli dal 3 % al 4 % dato che, a norma dell'articolo 2, paragrafo 3, della direttiva 2006/22/CE, tale aumento dovrebbe essere applicato qualora il 90 % dei veicoli controllati sia munito di un tachigrafo digitale.

1.2 Controlli nei locali delle imprese

Nel periodo 2021-2022 sono state controllate 84 128 imprese di trasporto, il 44 % in più rispetto alle 58 300 imprese di trasporto controllate nel periodo 2019-2020. Gli agenti responsabili dei controlli nei locali delle imprese hanno controllato circa 39,3 milioni di giorni lavorativi, il che denota un aumento di circa il 14 % rispetto ai 34,3 milioni della relazione precedente. Nel complesso le autorità di controllo degli Stati membri hanno sottoposto a controlli nei locali delle imprese i dati di 582 218 conducenti, il 16 % in più rispetto ai 499 943 del periodo 2019-2020.

2. Infrazioni

Tutti i 27 Stati membri hanno fornito dati riguardanti le infrazioni accertate, ma non tutti[19] hanno trasmesso informazioni dettagliate sui tipi di infrazione. **Sono stati complessivamente segnalati circa 3,03 milioni di infrazioni, dato in aumento rispetto all'ultima relazione (2,25 milioni).** La percentuale di infrazioni accertate su strada è scesa a circa il 50 % delle infrazioni totali accertate (60 % nella precedente relazione).

Le percentuali dei vari tipi di infrazione rispetto al numero complessivo di infrazioni accertate sono rimaste simili a quelle registrate nel periodo di riferimento precedente, con alcune lievi diminuzioni o alcuni lievi aumenti per determinate categorie di infrazioni. La figura 3 illustra la percentuale media UE di infrazioni per tipo di disposizione violata, accertate sia su strada che nei locali delle imprese nel periodo 2021-2022. Le infrazioni concernenti le interruzioni sono diminuite, passando dal 19 % al 18 %, mentre le infrazioni correlate ai periodi di guida sono scese dal 15 % al 14 % e le infrazioni correlate ai dati riguardanti i periodi di guida sono aumentate dal 26 % al 27 %. Sul totale delle infrazioni accertate le infrazioni legate ai periodi di riposo costituiscono il 19 % di tutte le infrazioni (23 % nell'ultima relazione), le infrazioni inerenti all'apparecchio di controllo[20] il 12 % di tutte le infrazioni (9 % nell'ultima relazione) e le infrazioni legate alla mancanza/disponibilità di dati riguardanti le altre mansioni il 10 % (8 % nell'ultima relazione). Tali andamenti sono illustrati nella figura 4 in appresso.

Figura 3: categorie di infrazioni accertate su strada e nei locali delle imprese nel periodo 2021-2022

[19] La Lettonia non ha comunicato i tipi di infrazione accertati durante i controlli nei locali delle imprese.
[20] Le infrazioni relative all'apparecchio di controllo riguardano il funzionamento non corretto e l'uso improprio o la manomissione dell'apparecchio di controllo.

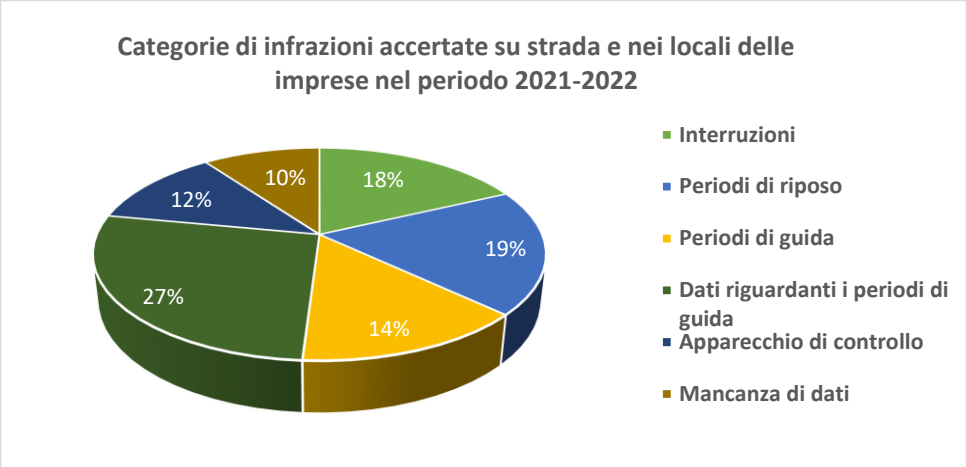
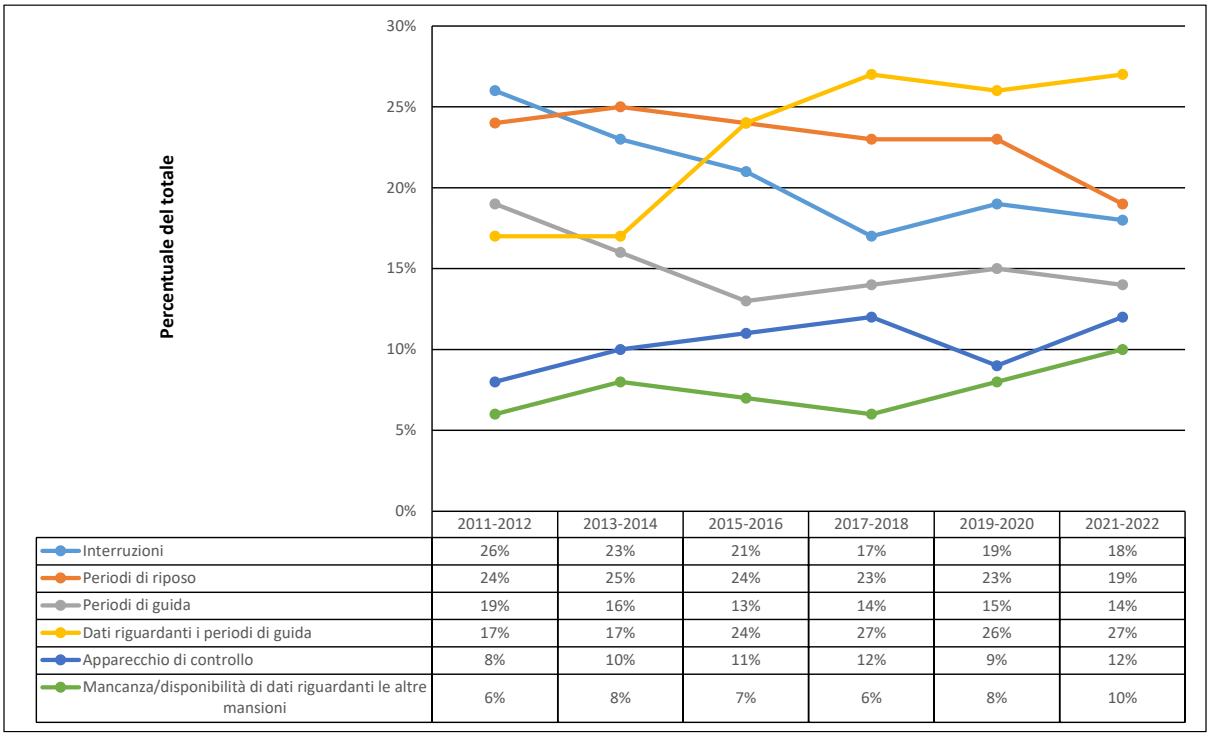


Figura 4: categorie di infrazioni accertate su strada e nei locali delle imprese negli ultimi 10 anni



	2011-2012	2013-2014	2015-2016	2017-2018	2019-2020	2021-2022
Interruzioni	26%	23%	21%	17%	19%	18%
Periodi di riposo	24%	25%	24%	23%	23%	19%
Periodi di guida	19%	16%	13%	14%	15%	14%
Dati riguardanti i periodi di guida	17%	17%	24%	27%	26%	27%
Apparecchio di controllo	8%	10%	11%	12%	9%	12%
Mancanza/disponibilità di dati riguardanti le altre mansioni	6%	8%	7%	6%	8%	10%

Il tasso medio di infrazioni, calcolato sulla base di 100 giorni lavorativi controllati nei locali delle imprese e su strada, è aumentato passando da 2,1 nel periodo 2019-2020 a 2,7 nel periodo di riferimento attuale. Entrambi i tassi di accertamento, sia su strada che nei locali delle imprese, sono aumentati rispetto al periodo di riferimento precedente. **Il tasso di accertamento nei locali delle imprese resta più elevato rispetto al tasso di accertamento su strada; tale dato conferma che i controlli nei locali delle imprese sono più efficienti dei controlli su strada.**

2.1 Infrazioni accertate su strada

Nel periodo **2021-2022 le infrazioni** accertate su strada si sono aggirate **intorno agli 1,53 milioni**, **pressoché il 12 % in più rispetto ai circa 1,36 milioni di infrazioni accertate nel**

periodo 2019-2020. La media UE delle infrazioni accertate su strada è aumentata, passando da 1,82 a 2,11 ogni 100 giorni lavorativi controllati. In media si è rilevato che il 51 % delle infrazioni è stato commesso da conducenti nazionali, mentre la percentuale di veicoli nazionali rispetto a tutti i veicoli fermati per controlli è stata pari al 64 %.

2.2 Infrazioni accertate nei locali delle imprese

Le infrazioni accertate nei locali delle imprese sono state circa 1,50 milioni, ovvero un netto aumento rispetto all'ultima relazione (890 000). Il tasso medio UE di infrazioni accertate ogni 100 giorni lavorativi controllati è aumentato da 2,59 a 3,81, registrando un incremento del 47 % rispetto al periodo 2019-2020. Il tasso medio di infrazioni accertate nei locali per singola impresa ha registrato un aumento, passando da 15 infrazioni per impresa nel periodo 2019-2020 a più di 17 infrazioni per impresa.

2.3 Numero di funzionari incaricati dell'applicazione della normativa e apparecchi per l'analisi dei dati dei tachigrafi

Nell'attuale periodo di riferimento sono stati coinvolti nei controlli 60 040 agenti di controllo (rispetto ai 54 679 del periodo 2019-2020) in tutta l'UE.

Per l'analisi dei dati dei tachigrafi digitali sono stati formati 17 081 agenti di controllo (rispetto ai 20 058 del periodo 2019-2020). Il numero degli apparecchi forniti agli agenti di controllo per l'analisi dei dati dei tachigrafi è diminuito, passando da 13 031 nel periodo 2019-2020 a 8 336 nel periodo 2021-2022.

Ciò conferma una tendenza continua alla diminuzione della capacità di controllo dell'applicazione negli Stati membri.

3. Interpretazione del regolamento (CE) n. 561/2006 da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha interpretato il regolamento (CE) n. 561/2006 nelle sentenze delle cause riunite C-870/19 e C-871/19[21] e delle cause C-428/19[22], C-906/19[23] e C-13/21[24]. In quest'ultima causa, la Corte ha chiarito l'articolo 13, paragrafo 1, lettera b), del regolamento (CE) n. 561/2006, che autorizza gli Stati membri a derogare alle norme applicabili in materia di periodi di guida, interruzioni e riposi giornalieri e settimanali per i veicoli utilizzati o noleggiati senza conducente da imprese agricole, orticole, forestali, di allevamento o di pesca per trasporto di merci nell'ambito della loro specifica attività imprenditoriale entro un raggio di 100 km dal luogo ove ha sede l'impresa. In primo luogo, la Corte ha definito la nozione di *raggio di 100 km dal luogo ove ha sede l'impresa* come riguardante *una linea retta non superiore a 100 km, tracciata sulla carta a partire da tale luogo e che collega quest'ultimo a qualsiasi punto di una zona geografica circolare che circonda detto luogo*. Tale nozione è quindi indipendente dal numero effettivo di chilometri percorsi. In secondo luogo, la Corte ha precisato che, qualora i veicoli effettuino trasporti di merci non solo entro un raggio di 100 km dal luogo ove ha sede l'impresa interessata, ma anche al di là di tale raggio, le deroghe concesse dagli Stati

[21] Prefettura Ufficio territoriale del governo di Firenze v. MI (C-870/19), TB (C-871/19), ECLI:EU:C:2021:233.
[22] OL e altri/Rapidsped Fuvarozási és Szállítmányozási Zrt, ECLI:EU:C:2021:548.
[23] Procedimento penale nei confronti di FO, ECLI:EU:C:2021:715.
[24] Pricoforest SRL/Inspectoratul de Stat pentru Controlul în Transportul Rutier (ISCTR), ECLI:EU:C:2022:531.

membri sono applicabili unicamente ai trasporti di merci effettuati da veicoli che non superano tale raggio.

4. Cooperazione tra Stati membri

A norma dell'articolo 5 della direttiva 2006/22/CE gli Stati membri sono tenuti a effettuare ogni anno almeno sei controlli concertati su strada con almeno un altro Stato membro. La cooperazione tra gli Stati membri basata su controlli concertati, iniziative di formazione congiunte o scambi di esperienze e informazioni svolge un ruolo essenziale per rafforzare il controllo dell'applicazione al fine di conseguire gli obiettivi della legislazione sociale nel settore dei trasporti su strada, ossia condizioni di lavoro migliori, concorrenza leale e maggiore sicurezza stradale. Il primo pacchetto sulla mobilità[25], applicato quasi integralmente a decorrere dal 21 febbraio 2022, ha lo scopo di promuovere e rafforzare la cooperazione e l'assistenza reciproca tra gli Stati membri e di garantire un'applicazione più efficace e coerente delle norme in vigore. Inoltre l'Autorità europea del lavoro (ELA), che è stata istituita nel 2019[26] con l'obiettivo generale di garantire un'equa mobilità dei lavoratori nel mercato interno, ha continuato le proprie attività di sostegno all'informazione, alla formazione e al controllo dell'applicazione nel settore dei trasporti su strada durante il periodo di riferimento. Uno dei principali compiti dell'ELA consiste nel sostenere la cooperazione tra gli Stati membri ai fini dell'applicazione transfrontaliera della normativa e nell'agevolare le ispezioni congiunte, anche nell'ambito delle disposizioni dell'UE in materia sociale nel settore dei trasporti su strada.

Dopo la crisi COVID-19 le azioni congiunte di controllo dell'applicazione hanno potuto essere attuate nel periodo 2021-2022. Tuttavia, come negli anni precedenti, non tutti gli Stati membri hanno fornito informazioni sul numero esatto di controlli concertati o non hanno fornito alcuna informazione sull'esecuzione o meno di controlli concertati. Dei 22 Stati membri che hanno fornito informazioni sui controlli, 10 Stati membri[27] hanno rispettato la prescrizione concernente il numero di controlli concertati nel periodo di riferimento.

La cooperazione tra Stati membri ha riguardato principalmente gli Stati membri confinanti. Inoltre, come per l'ultimo periodo di riferimento, la maggior parte degli Stati membri ha indicato che la cooperazione si è svolta nel quadro della rete delle polizie stradali europee (ROADPOL) e di Euro Controle Route (ECR), nonché dell'Autorità europea del lavoro (ELA).

II. Panoramica dell'attuazione della direttiva 2002/15/CE

A norma dell'articolo 13 della direttiva 2002/15/CE, ogni due anni gli Stati membri sono tenuti a presentare una relazione sull'attuazione della direttiva stessa, indicando la posizione dei rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori a livello nazionale.

1. Ambito di applicazione della direttiva quadro 2002/15/CE

[25] https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:249:FULL&from=FR.
[26] Regolamento (UE) 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che istituisce l'Autorità europea del lavoro, che modifica i regolamenti (CE) n. 883/2004, (UE) n. 492/2011, e (UE) 2016/589 e che abroga la decisione (UE) 2016/344 (GU L 186 dell'11.7.2019, pag. 21).
[27] Belgio, Danimarca, Germania, Francia, Italia, Lituania, Paesi Bassi, Austria, Romania e Slovenia.

La direttiva stabilisce, tra l'altro, norme in materia di adeguati riposi intermedi durante il periodo di lavoro, durata massima settimanale della prestazione di lavoro e lavoro notturno. Le disposizioni della direttiva integrano le norme relative ai tempi di guida, alle interruzioni e ai periodi di riposo stabilite dal regolamento (CE) n. 561/2006. La direttiva fissa determinate disposizioni relative all'orario di lavoro che attengono specificamente al settore dei trasporti su strada ed è pertanto considerata una *lex specialis* della direttiva 2003/88/CE[28] sull'orario di lavoro, la quale stabilisce requisiti di base in materia di organizzazione dell'orario di lavoro dei lavoratori in tutti i settori.

2. Aspetti relativi all'attuazione negli Stati membri

Alcuni Stati membri e parti sociali hanno segnalato alcuni problemi di attuazione. Le autorità tedesche hanno riferito che i datori di lavoro non monitorano sistematicamente il rispetto delle pertinenti norme in materia di salute e sicurezza applicabili ai lavoratori mobili. Vi è inoltre una generale mancanza di conoscenza della legislazione in materia di tempi di guida e di orari di lavoro tra i datori di lavoro e sul modo in cui tali norme interagiscono. Come osservato, nella maggior parte dei casi, l'orario di lavoro dei lavoratori mobili è oggetto di controlli nell'ambito dei controlli riguardanti la legislazione in materia di tempi di guida e in generale non è pienamente rispettato.

La Germania ha inoltre osservato che le imprese che rientrano nell'ambito di applicazione dei regolamenti (CE) n. 561/2006 e (UE) n. 165/2014 sono in linea di principio soggette a controlli più frequenti rispetto a quelle che rientrano nell'ambito di applicazione di altre normative nel settore dei trasporti su strada.

Le autorità italiane ritengono che la normativa dell'Unione europea abbia contribuito a tutelare la salute e la sicurezza dei conducenti e ad armonizzare le condizioni di concorrenza tra le imprese di trasporto. Alcune imprese hanno adottato programmi più adeguati per scaricare, memorizzare e controllare i dati dei tachigrafi digitali. Alcuni ispettorati del lavoro hanno inoltre sottolineato l'importanza di disporre di strumenti tecnologici adeguati per sostenere le attività ispettive al fine di ridurre il problema della scarsità di risorse disponibili per il controllo dell'applicazione. In tal senso, un'apposita applicazione informatica utilizzata in Italia si è rivelata particolarmente utile per controllare le attività di trasporto su strada. Un altro aspetto positivo ha riguardato l'estensione dell'ambito di applicazione della legislazione in materia di orari di lavoro ai lavoratori autonomi.

Alcune autorità hanno inoltre segnalato problemi con alcune definizioni contenute nella direttiva 2002/15/CE. Come indicato dalla Germania nella relazione precedente, sono necessari ulteriori chiarimenti su come gestire i "tempi di attesa alla rampa". È stato anche riscontrato che spesso lo scarico non è registrato come "altra operazione", ma come periodo di riposo. In alcuni casi le imprese hanno inoltre operato una distinzione tra orario di lavoro effettivo e orario

[28] Direttiva 2003/88/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro (GU L 299 del 18.11.2003, pag. 9).

di lavoro retribuito, in modo che il tempo fosse registrato e retribuito a un tasso forfettario, ma non come "altra operazione".

Infine alcune autorità nazionali hanno segnalato difficoltà nel controllare l'orario di lavoro dei conducenti coinvolti in diversi tipi di attività di trasporto o che effettuano operazioni di trasporto per diversi datori di lavoro. Alcuni Stati membri hanno segnalato una mancanza di ispettori che effettuino controlli sull'orario di lavoro.

La Lituania ha invece comunicato che non sono stati riscontrati problemi significativi nell'esercizio dei controlli di cui alla direttiva 2002/15/CE.

Nonostante le suddette osservazioni condivise, resta difficile individuare le tendenze e le questioni ancora aperte a livello dell'UE a causa del numero significativo di informazioni incomplete trasmesse dagli Stati membri e delle diverse pratiche nazionali.

3. Interpretazione della direttiva 2002/15/CE

Diversi Stati membri[29] hanno comunicato che nel periodo 2021-2022 alcuni tribunali nazionali hanno fornito un'interpretazione giudiziale di determinate disposizioni della direttiva 2002/15/CE.

La Svezia ha fornito aggiornamenti in merito a una sentenza in una causa relativa alla delimitazione tra le responsabilità dell'Agenzia svedese dei trasporti e quelle delle parti sociali all'atto della firma di contratti collettivi che derogavano a parti dell'atto giuridico nazionale di recepimento della direttiva 2002/15/CE[30]. La Svezia ha inoltre comunicato che alcune altre controversie giuridiche relative all'attuazione della direttiva 2002/15/CE sono state risolte da tribunali di primo grado e che non sono state adottate decisioni giurisdizionali da parte della Corte suprema. La stessa situazione è stata segnalata dall'Estonia, la quale ha confermato che in generale nel periodo 2021-2022 l'attuazione della direttiva 2002/15/CE non ha creato problemi a livello nazionale.

La Grecia e l'Italia hanno invece riferito in merito a sentenze della Corte suprema relative ad alcune disposizioni della direttiva 2002/15/CE. In Germania, con ordinanza del 19 maggio 2021, l'Ufficio federale per il trasporto merci (BAG) si è pronunciato sull'interpretazione dell'articolo 10 della direttiva 2002/15/CE[31].

4. Infrazioni alle norme sull'orario di lavoro

[29] Germania, Estonia, Grecia, Italia e Svezia. La Danimarca ha comunicato che le controversie giuridiche relative all'attuazione della direttiva 2002/15/CE sono state trattate da tribunali di primo grado. Non sono state adottate decisioni giurisdizionali da parte della Corte suprema estone.

[30] Nella sentenza, divenuta definitiva nel gennaio 2023, si afferma che un'impresa, se vincolata da un contratto collettivo centrale che disciplina la questione dell'orario di lavoro totale e del lavoro notturno, è considerata soggetta a tale contratto e non a specifici articoli della legge sull'orario di lavoro su strada.

[31] L'articolo 10 della direttiva 2002/15/CE consente agli Stati membri di applicare o adottare norme più favorevoli alla tutela della sicurezza e della salute delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto.

Solo dodici Stati membri[32] hanno fornito dati quantitativi sulle infrazioni accertate. Si tratta di un numero leggermente superiore rispetto al periodo di riferimento precedente, nel quale tali informazioni erano state fornite da undici Stati membri[33]. Il numero insufficiente di contributi non consente tuttavia di trarre conclusioni a livello dell'UE.

La Germania ha comunicato che spesso si verificano violazioni della durata massima settimanale della prestazione di lavoro o una mancata compensazione della durata massima settimanale della prestazione di lavoro. Le violazioni più frequenti della normativa segnalate riguardano le interruzioni.

Alcuni Stati membri hanno indicato che controlli più frequenti portano a una maggiore conoscenza delle norme tra i datori di lavoro e tra i conducenti e a una correzione dei comportamenti.

5. Posizione delle parti interessate in merito all'attuazione della direttiva 2002/15/CE

Conformemente all'articolo 13 della direttiva 2002/15/CE, 11 Stati membri[34] hanno indicato chiaramente che le parti sociali erano state consultate ai fini della presente relazione. Tale numero è leggermente superiore a quello figurante nell'ultima relazione[35], ma dimostra ancora una volta che più della metà degli Stati membri non coinvolge le parti sociali nell'elaborazione delle relazioni sull'attuazione delle norme in materia di orario di lavoro. L'Austria ha spiegato che le parti sociali non sono state consultate, ma che il progetto di relazione annuale non è solo discusso in parlamento (comitato sociale), ma è anche messo a disposizione del pubblico sul sito web dell'Ispettorato del lavoro.

Sette degli undici Stati membri[36] hanno indicato la posizione delle parti sociali in un'apposita sezione o in un paragrafo specifico della relazione.

I pareri delle parti sociali non possono essere ulteriormente analizzati, in quanto non costituiscono un campione rappresentativo.

III. Conclusioni

I risultati generali dell'analisi dell'attuazione e del controllo dell'applicazione delle disposizioni dell'UE in materia sociale nel settore dei trasporti su strada evidenziano che le prestazioni generali per quanto riguarda i livelli di controllo e di conformità nel periodo 2021-2022 rimangono stabili, con alcune evoluzioni positive, rispetto al periodo 2019-2020.

Si è registrato un aumento del numero totale di giorni lavorativi controllati nell'attuale periodo di riferimento, il che rappresenta un'inversione della tendenza alla diminuzione osservata negli

[32] Cechia, Germania, Grecia, Francia, Cipro, Ungheria, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia, Finlandia e Svezia.
[33] Cechia, Germania, Spagna, Italia, Cipro, Lussemburgo, Ungheria, Austria, Polonia, Slovacchia e Finlandia.
[34] Germania, Estonia, Grecia, Francia, Italia, Cipro, Portogallo, Slovenia, Slovacchia, Finlandia e Svezia.
[35] Germania, Estonia, Francia, Italia, Cipro, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Finlandia e Svezia.
[36] Germania, Grecia, Francia, Italia, Portogallo, Slovenia e Svezia.

ultimi anni. Tuttavia, rispetto ai periodi di riferimento precedenti, nell'UE sono diminuiti sia il numero segnalato dei veicoli sia il numero segnalato dei conducenti controllati su strada. È stato cionondimeno osservato un aumento del numero delle imprese di trasporto controllate nei locali delle imprese stesse. Nel contempo il rapporto tra i giorni lavorativi controllati su strada e i giorni lavorativi controllati nei locali delle imprese è più equilibrato (il 53 % su strada e il 47 % nei locali delle imprese contro il 60 % e il 40 % rispettivamente nell'ultima relazione): si tratta di uno sviluppo positivo che avvicina il rapporto tra questi due tipi di controlli ai requisiti giuridici.

Il numero totale di infrazioni accertate nei locali delle imprese e su strada è aumentato rispetto all'ultima relazione, in particolare per quanto riguarda le infrazioni accertate nei locali delle imprese. Il tasso di accertamento nei locali delle imprese resta più elevato rispetto al tasso di accertamento su strada; tale dato conferma che i controlli mirati nei locali delle imprese sono più efficienti dei controlli casuali su strada. Inoltre il tasso medio di accertamento nei locali delle imprese è aumentato rispetto al periodo di riferimento precedente.

I tassi di accertamento delle infrazioni variano notevolmente in tutta l'UE (da 0,08 a 12,40). Questo fatto indica che è indispensabile rendere i controlli più mirati. L'accesso ai dati, ad esempio sulla classificazione del rischio, su strada è estremamente importante, in particolare per effettuare controlli più mirati e ridurre i superflui controlli "senza rilievi", ossia i controlli durante i quali non sono accertate infrazioni. L'accesso ai dati sulla classificazione del rischio da parte degli agenti preposti ai controlli su strada è reso obbligatorio conformemente alle nuove prescrizioni introdotte dal primo pacchetto sulla mobilità.

Per quanto riguarda i controlli concertati e congiunti tra gli Stati membri, emerge chiaramente il loro contribuito alla condivisione delle conoscenze e all'adozione di un approccio armonizzato alla comprensione e all'applicazione delle norme dell'UE in vigore. La Commissione incoraggia pertanto gli Stati membri a intensificare ulteriormente i loro sforzi volti a migliorare la cooperazione, attraverso ispezioni congiunte e controlli concertati, nonché ad avvalersi dell'assistenza offerta dall'Autorità europea del lavoro. La Commissione presterà particolare attenzione alle azioni congiunte di controllo dell'applicazione nel prossimo periodo.

Le percentuali dei vari tipi di infrazione restano simili a quelle registrate nel periodo di riferimento precedente. Presso i locali delle imprese, le infrazioni correlate alla mancanza di dati riguardanti i periodi di guida equivalgono pressoché a un terzo di tutte le infrazioni accertate; ciò è indice di difficoltà da parte delle imprese nel conservare adeguatamente i dati pertinenti. Le infrazioni correlate alle interruzioni, ai periodi di riposo e ai tempi di guida equivalgono invece quasi alla metà di tutte le infrazioni accertate su strada.

Per quanto riguarda l'attuazione della direttiva 2002/15/CE, la mancanza, in molte relazioni nazionali, di dati comparabili di tipo quantitativo e di informazioni di tipo qualitativo rende difficile una valutazione approfondita. La Commissione desidera sottolineare l'importanza di questa attività di comunicazione delle informazioni e rammenta che nei confronti degli Stati membri che non osservano l'obbligo di trasmettere le informazioni prescritte dall'articolo 17 del regolamento (CE) n. 561/2006 può essere avviato un procedimento legale.

La Commissione osserva che dopo l'applicazione del primo pacchetto sulla mobilità i livelli generali di controllo dell'applicazione e di conformità sono migliorati nei periodi di riferimento attuali. Un atto di esecuzione adottato dalla Commissione su una formula armonizzata per calcolare il fattore di rischio[37] consente alle autorità di controllo di riconoscere rapidamente il profilo dell'impresa che intendono controllare e di sapere se un'impresa presenta un livello di rischio basso (dovuto a un basso tasso di violazioni della legge) o un livello di rischio elevato (in ragione di un tasso elevato di violazioni della legge). Inoltre la diagnosi precoce remota di una eventuale manomissione o uso improprio del tachigrafo digitale offre alle autorità di controllo la possibilità di selezionare i veicoli da controllare. La Commissione continuerà a studiare come le tecnologie della digitalizzazione e dell'automazione potrebbero contribuire a rendere i controlli della conformità più intelligenti (più efficaci, efficienti, privi di supporti cartacei, basati sull'accesso ai dati digitali e sullo scambio di tali dati).

La Commissione insiste sull'importanza che gli Stati membri trasmettano serie complete di dati sull'attuazione delle disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti conformemente all'articolo 13 della direttiva 2002/15/CE, all'articolo 10 octies della direttiva 96/53/CE del Consiglio e all'articolo 17 del regolamento (CE) n. 561/2006. La Commissione rafforzerà il monitoraggio dell'adempimento degli obblighi in materia di presentazione delle relazioni da parte degli Stati membri. Allo stesso tempo, la Commissione esaminerà le possibilità tecniche per rendere il processo di presentazione delle relazioni più intelligente e più semplice per gli Stati membri.

Inoltre la Commissione continuerà ad adoperarsi per migliorare il monitoraggio dell'attuazione e del controllo dell'applicazione delle disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada con l'assistenza degli Stati membri e chiede agli stessi di indicare la posizione delle parti sociali sull'attuazione delle norme in materia di orario di lavoro, come prescritto dalla direttiva 2002/15/CE.

[37] Regolamento di esecuzione (UE) 2022/695 della Commissione, del 2 maggio 2022, recante modalità di applicazione della direttiva 2006/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la formula comune per calcolare il fattore di rischio delle imprese di trasporto (GU L 129 del 3.5.2022, pag. 33).