COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 18.10.2018
COM(2018) 698 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'applicazione nel biennio 2015-2016 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

{SWD(2018) 439 final}

I. 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 1° gennaio 2015 e il 31 dicembre 2016. Essa evidenzia inoltre le principali sfide concernenti l'attuazione e l'osservanza delle disposizioni giuridiche pertinenti, che sono contenute nei quattro seguenti atti legislativi:

1) il regolamento (CE) n. 561/2006[1] (noto altresì come **regolamento sui periodi di guida**) che stabilisce prescrizioni minime in materia di periodi 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 nel campo di applicazione del regolamento sui periodi 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 periodi 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 nel campo di applicazione del regolamento sui periodi di guida.

La presente relazione, basata sull'articolo 17 del regolamento sui periodi di guida e sull'articolo 13 della direttiva sull'organizzazione dell'orario di lavoro nel settore dell'autotrasporto[5], contiene informazioni quantitative e qualitative che riguardano i controlli

[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 (CEE) n. 3820/85 e (CEE) n. 3821/85 del Consiglio 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] 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'applicazione del regolamento nonché sull'evoluzione dei settori considerati. A norma dell'articolo 13 della

effettuati su strada e nei locali delle imprese e le infrazioni accertate. La relazione illustra inoltre in che modo è stato fatto ricorso alle deroghe di cui all'articolo 13 del regolamento (CE) n. 561/2006[6]. Essa contiene infine informazioni qualitative concernenti l'attuazione della direttiva sull'organizzazione dell'orario di lavoro nel settore dell'autotrasporto. La relazione della Commissione è integrata da un documento di lavoro dei suoi servizi che contiene informazioni supplementari in materia di sanzioni e di cooperazione tra Stati membri, osservazioni delle autorità di controllo e altre informazioni statistiche più dettagliate. La relazione è articolata in quattro sezioni: la sezione I fornisce informazioni sintetiche riguardo alla qualità e alla tempestività dei dati trasmessi dagli Stati membri; la sezione II contiene un'analisi dei dati nazionali relativi ai controlli e alle infrazioni; la sezione III descrive l'attuazione della direttiva 2002/15/CE da parte degli Stati membri; la sezione IV, infine, trae le principali conclusioni della presente relazione.

Presentazione dei dati

Le relazioni nazionali sull'attuazione delle disposizioni della direttiva 2002/15/CE e del regolamento (CE) n. 561/2006 devono essere trasmesse mediante la versione rivista del formulario tipo per le relazioni stabilito dalla decisione di esecuzione della Commissione del 30 marzo 2017[7].

Tutti gli Stati membri hanno trasmesso i rispettivi dati nazionali, anche se in molti casi la trasmissione non è stata tempestiva. Per quanto riguarda il regolamento (CE) n. 561/2006, la qualità delle informazioni continua a migliorare. Quasi tutti gli Stati membri[8] hanno fornito, come richiesto, una ripartizione delle statistiche dettagliate relative ai controlli della conformità effettuati su strada e nei locali delle imprese. Vi sono tuttavia margini di miglioramento per quanto riguarda le informazioni fornite in merito alle sanzioni, alla cooperazione internazionale, alle modifiche della normativa nazionale o alle conclusioni tratte.

Gli Stati membri hanno inoltre informato la Commissione in merito alle deroghe nazionali all'applicazione delle disposizioni in materia di periodi di guida, interruzioni e periodi di riposo concesse in conformità all'articolo 13 del regolamento (CE) n. 561/2006. L'elenco

direttiva 2002/15/CE, gli Stati membri devono 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, giacché entrambi gli atti legislativi prevedono un periodo di riferimento di due anni per le relazioni e definiscono regole complementari per i conducenti professionisti.

[6] Cfr. la sezione 14 del documento di accompagnamento.

[7] C(2017) 1927 final.

[8] Ad eccezione della Danimarca, che non ha trasmesso informazioni dettagliate in relazione ai controlli su strada, in particolare per quanto riguarda i veicoli fermati ripartiti per tipo e paese di immatricolazione o tachigrafo e i dettagli delle infrazioni accertate. Le autorità danesi avevano comunicato alla Commissione che le informazioni dettagliate complete sarebbero state trasmesse a decorrere dal gennaio 2017.

aggiornato delle deroghe è incluso nel documento di accompagnamento e disponibile sul sito Internet della Commissione[9].

Per quanto riguarda le informazioni concernenti l'attuazione della direttiva sull'organizzazione dell'orario di lavoro nel settore dell'autotrasporto, non tutti gli Stati membri hanno trasmesso tali informazioni[10] e soltanto pochi Stati membri hanno fornito dati statistici sui controlli e sui relativi esiti[11]. Molti Stati membri hanno spiegato la mancata trasmissione delle informazioni adducendo che, nel corso del periodo di riferimento, non erano state apportate modifiche alla legislazione nazionale. Nel complesso gli Stati membri hanno trasmesso pochissime informazioni quantitative aggiornate, il che rende difficile una valutazione. Pertanto, affinché la relazione soddisfi i requisiti di cui all'articolo 17 del regolamento sui periodi di guida, la Commissione ribadisce la necessità di ricevere, in relazione al prossimo periodo di riferimento, informazioni quantitative e qualitative più complete riguardo all'attuazione della direttiva 2002/15/CE e al controllo della sua applicazione.

II. Attuazione del regolamento (CE) n. 561/2006 nell'UE

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 di tutte le categorie di trasporti. Tali controlli dovrebbero interessare ogni anno un campione rilevante e rappresentativo di lavoratori mobili, di conducenti, di imprese di trasporto e di veicoli. Detto articolo stabilisce inoltre che il numero minimo di controlli da effettuare debba riguardare almeno il 3 % dei giorni di lavoro effettivo dei conducenti[12] di veicoli che rientrano nel campo di applicazione del regolamento (CE) n. 561/2006.

I dati trasmessi dagli Stati membri alla Commissione indicano che il numero totale di giorni di lavoro[13] controllati nell'UE è diminuito del 12,8 % circa, passando da 151 milioni a 131,7 milioni. Si tratta di un calo più netto rispetto al 4,8 % registrato tra i precedenti periodi di riferimento 2011-2012 e 2013-2014. Se si osservano i dati nazionali sembra tuttavia che tale diminuzione sia principalmente imputabile a un calo del numero di giorni di lavoro

[9] Disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/national_exceptions_regulation_2006_561.pdf.
[10] Il Belgio, la Croazia, la Grecia, la Lettonia, i Paesi Bassi, la Spagna e l'Ungheria non hanno trasmesso relazioni.
[11] L'Austria, Cipro, la Finlandia, la Francia, il Lussemburgo, la Polonia e la Repubblica ceca hanno trasmesso informazioni quantitative.
[12] Tale percentuale è ricavata per ciascuno Stato membro dal numero di giorni di lavoro in un periodo di due anni e dal numero di veicoli immatricolati che rientrano nel campo di applicazione del regolamento durante tale periodo.
[13] Nella legislazione pertinente [regolamento (CE) n. 561/2006, direttiva 2006/22/CE e decisione (UE) 2017/1013] l'espressione "giorni di lavoro" è utilizzata in maniera intercambiabile con l'espressione "giorni di lavoro effettivo" di un conducente.

controllati in tre Stati membri[14]. Per maggiori informazioni si rinvia alla relazione di accompagnamento.

Come illustrato nella figura 1 in appresso, **la media totale UE dei giorni di lavoro controllati è pari al 6,3 %** (contro il 7 % nel periodo 2013-2014), ovvero è due volte più elevata rispetto alla percentuale prescritta dalla direttiva.

Nella maggioranza degli Stati membri il numero di giorni di lavoro controllati è stato superiore al numero minimo prescritto dalla direttiva. Tuttavia tre Stati membri, ossia Grecia, Malta e Paesi Bassi, non hanno rispettato la soglia del 3 %. Mentre Malta e i Paesi Bassi[15] hanno di poco mancato la soglia minima, il numero di giorni di lavoro controllati comunicato dalla Grecia è notevolmente al di sotto di tale soglia e continua a diminuire rispetto agli anni precedenti. La Commissione continuerà a monitorare gli sviluppi in questi Stati membri e, partendo dai casi più gravi, si adopererà per garantire la corretta applicazione della direttiva 2006/22/CE.

L'articolo 2 della direttiva 2006/22/CE definisce il rapporto tra i giorni lavorativi da controllare su strada e i giorni lavorativi da controllare nei locali delle imprese, che corrispondono rispettivamente al 30 % e al 50 %. Occorre sottolineare che 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. Per quanto riguarda gli Stati membri che hanno rispettato la soglia, soltanto sei registrano un rapporto equilibrato tra controlli su strada e controlli nei locali delle imprese, ottemperando così alle prescrizioni della normativa. **In media i giorni lavorativi sono stati controllati per il 74 % su strada e per il 26 % mediante controlli nei locali delle imprese. Ciò indica un lieve aumento dei controlli effettuati nei locali rispetto allo scorso anno (23 %).** Come già evidenziato nell'ultima relazione, l'Irlanda è rimasta al di sotto della soglia del 30 % di controlli su strada, fermandosi ad appena il 7 %. Per maggiori dettagli sulla percentuale nazionale di controlli su strada e nei locali delle imprese, cfr. la figura 2.

1.1 Controlli su strada

Complessivamente in tutta l'UE sono stati sottoposti a controlli su strada 8 162 703 veicoli[16] e 5 846 011 conducenti. La notevole discrepanza tra queste cifre si può spiegare con i dati incompleti trasmessi dalla Germania e dalla Finlandia[17], che comprendevano solo una parte del numero totale di conducenti controllati su strada.

[14] Francia, Germania e Romania. Si osservi che nella relazione nazionale della Germania mancano dati relativi a tre Länder.

[15] Nei Paesi Bassi vige un sistema di "monitoraggio basato sulla fiducia" che copre indirettamente un maggior numero di giorni di lavoro effettivo dei conducenti e che, indirettamente, consentirebbe a questo paese di rispettare la soglia minima.

[16] Non sono compresi i dati della Danimarca.

[17] Il numero di veicoli controllati comprende dati raccolti dalle autorità di polizia e dai servizi doganali, mentre il numero di conducenti controllati su strada non comprende i conducenti sottoposti a controllo dalle autorità di polizia. Pertanto questi dati non riflettono il numero di conducenti controllati dalle autorità di polizia.

Rispetto all'ultima relazione riguardante gli anni 2013-2014 il numero di veicoli controllati è aumentato del 24 %. Ciò è dovuto principalmente al fatto che, rispetto all'ultimo periodo di riferimento, si è registrato un netto aumento del numero di veicoli controllati comunicato dalla Germania e dalla Finlandia[18]. Il numero di conducenti controllati è diminuito del 22 % rispetto al periodo 2013-2014. Tuttavia anche questo dato si può spiegare soprattutto con il notevole calo del numero di conducenti comunicato dalla Germania tra il periodo 2013-2014 e il periodo 2015-2016 nonché con l'effetto cumulato di diminuzioni meno rilevanti registrate in vari altri Stati membri[19].

Sulla base del paese di immatricolazione del veicolo, il 63 % dei veicoli controllati nell'UE era costituito da veicoli nazionali, il 32 % proveniva da altri Stati membri dell'UE e il 6 % era costituito da veicoli immatricolati in paesi terzi[20]. Nel complesso la maggioranza dei veicoli controllati su strada (il 91 % del totale) era costituita da veicoli adibiti al trasporto di merci, mentre solo il 9 % era rappresentato da veicoli utilizzati per il trasporto di passeggeri. Maggiori dettagli sono disponibili nel titolo 4[22] del documento di accompagnamento.

Nel periodo 2015-2016 il 72 % dei veicoli controllati su strada era dotato di un tachigrafo digitale. Pertanto non vi sono motivi per aumentare la soglia dei controlli dal 3 % al 4 %, giacché tale aumento dovrebbe essere applicato soltanto qualora il 90 % dei veicoli controllati risulti munito di un tachigrafo digitale[21].

[18] La Finlandia e la Germania hanno comunicato di avere sottoposto a controlli rispettivamente 1 081 586 e 1 312 597 veicoli in più.
[19] Bulgaria, Francia, Finlandia, Polonia, Repubblica ceca, Romania e Spagna.
[20] I dati forniti dalla Germania e dalla Finlandia non sono stati inclusi in questi calcoli in quanto risultavano incompleti.
[21] Articolo 2, paragrafo 3, della direttiva 2006/22/CE.

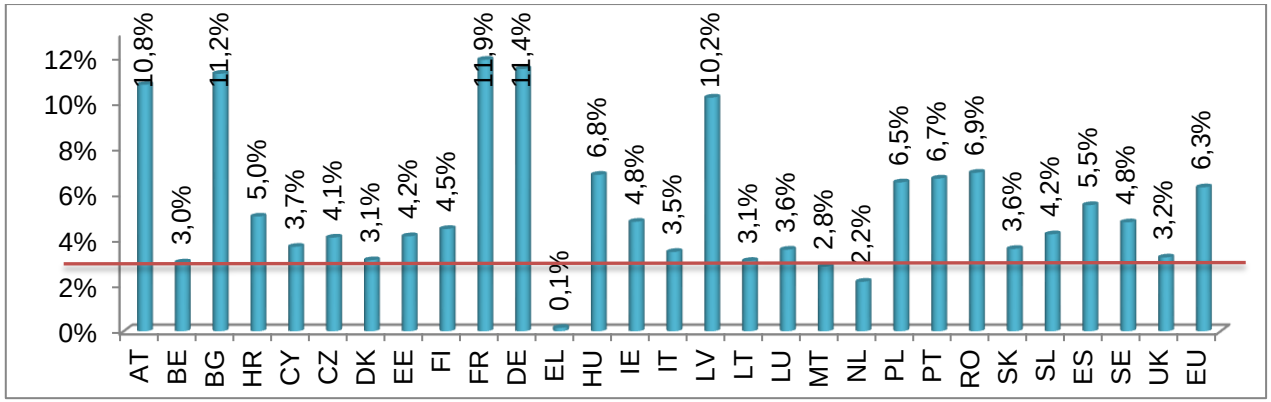


Figura 1: percentuale di giorni di lavoro controllati per Stato membro[22]

[22] I dati relativi alla Finlandia non comprendono i giorni considerati come riposo settimanale del conducente; pertanto il numero effettivo di giorni di lavoro controllati è assai più elevato.

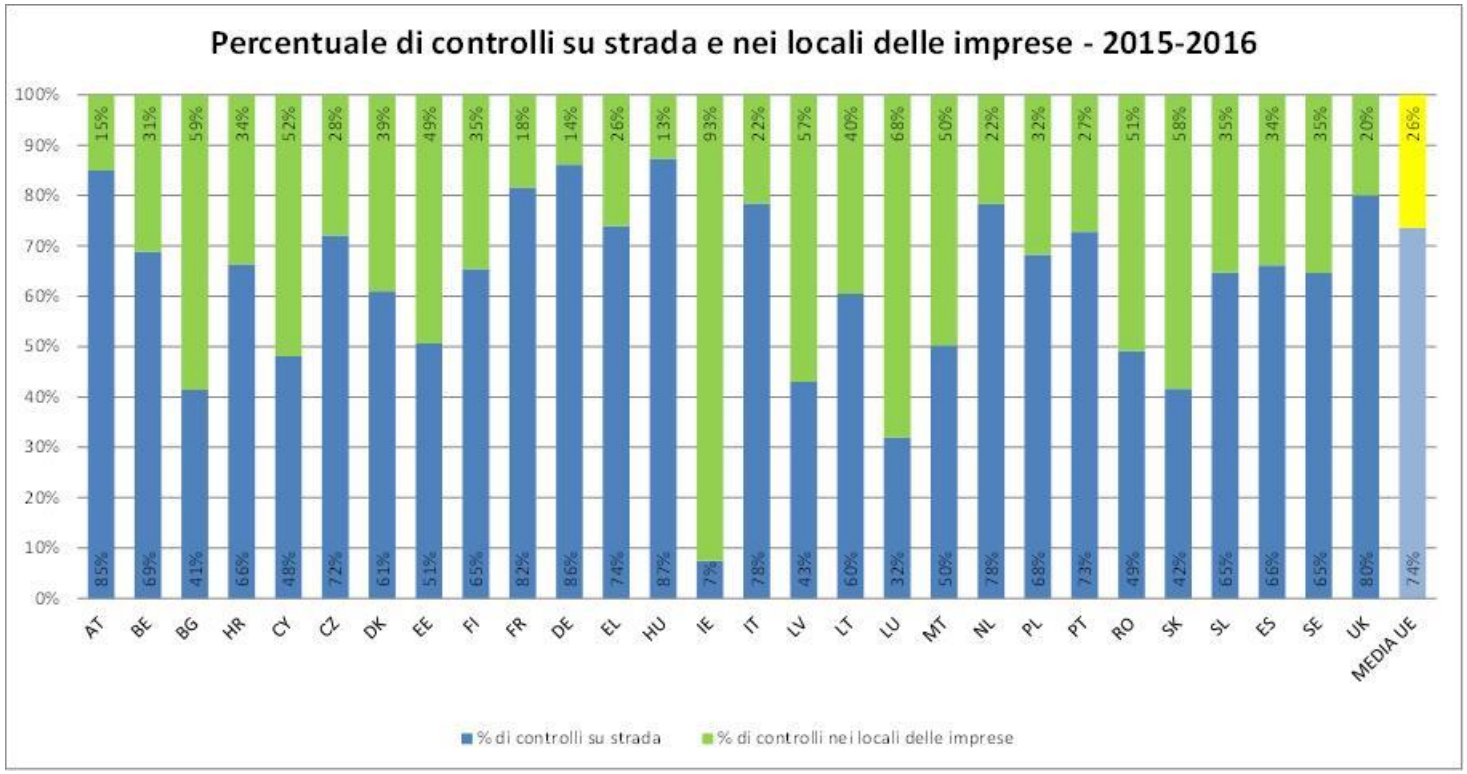


Figura 2: percentuale di controlli su strada e nei locali delle imprese sulla base dei giorni di lavoro controllati per Stato membro

1.2 Controllo nei locali delle imprese

Nel periodo 2015-2016 sono state complessivamente controllate 146 967 imprese di trasporto, ossia un numero simile a quello del periodo 2013-2014[23]. Nel corso di questi controlli nei locali delle imprese sono stati controllati circa 34,8 milioni di giorni di lavoro; tale dato rappresenta un lieve aumento, pari all'1 %, rispetto al dato riportato nella relazione precedente. Nel periodo 2015-2016 gli Stati membri hanno controllato complessivamente circa 663 000 conducenti; rispetto al 2013-2014 il numero dei conducenti controllati è dunque diminuito del 12 %.

2. Infrazioni

Quasi tutti gli Stati membri[24] hanno fornito dati riguardanti le infrazioni accertate ma non tutti [25] hanno trasmesso informazioni dettagliate sui tipi di infrazione. **Sono stati complessivamente segnalati 3,46 milioni di infrazioni, con un aumento del 6 % rispetto al dato dell'ultima relazione (3,3 milioni)**. Il lieve aumento potrebbe spiegarsi con il fatto che la Lettonia ha fornito per la prima volta il numero delle infrazioni[26], il che dovrebbe quasi compensare la differenza rispetto alla relazione precedente. Le infrazioni accertate nei locali delle imprese sono aumentate del 19 %, mentre quelle accertate su strada sono diminuite del 3 %. Rispetto alla precedente relazione, la percentuale di infrazioni accertate su strada è passata dal 63 % al 58 % delle infrazioni totali accertate.

La percentuale dei vari tipi di infrazione si è mantenuta su livelli simili, con alcune lievi variazioni. La figura 3 in appresso illustra la percentuale di infrazioni accertate nel periodo 2015-2016 per tipo di disposizione violata. Rispetto all'ultima relazione le infrazioni concernenti le interruzioni e il periodo di guida sono diminuite rispettivamente dal 23 % al 21 % e dal 16 % al 13 %, mentre le infrazioni correlate ai dati riguardanti i periodi di guida sono aumentate dal 17 % al 24 %. Sul totale delle infrazioni accertate in tutta l'UE sia su strada sia nei locali delle imprese **il 24 %** (25 % nell'ultima relazione) è costituito da **infrazioni legate ai periodi di riposo**, **l'11 %** (10 % nell'ultima relazione) da **quelle inerenti all'apparecchio di controllo**[27] e **il 7 % (8 % nell'ultima relazione)** da **infrazioni legate alla mancanza di dati riguardanti le altre mansioni / la disponibilità**.

Se si osserva l'andamento dei dati dal 2007 (figura 4), emerge una graduale diminuzione delle infrazioni accertate in relazione alle interruzioni e ai periodi di guida. Viceversa si è registrato un incessante aumento delle infrazioni accertate in relazione ai dati riguardanti i periodi di guida, che sono passate dal 14 % al 24 %, mentre le infrazioni legate ai periodi di riposo si sono mantenute su livelli elevati nel corso degli anni.

[23] Sono state controllate 147 606 imprese di trasporto.
[24] Ad eccezione della Danimarca, che non ha trasmesso dati concernenti le infrazioni accertate su strada.
[25] La Danimarca e la Finlandia non hanno fornito dati in relazione alle infrazioni su strada e la Lettonia non ha fornito informazioni sui controlli effettuati nei locali delle imprese.
[26] Le autorità lettoni hanno spiegato di avere trasmesso, in passato, informazioni riguardo al numero delle imprese nelle quali sono state accertate infrazioni.
[27] Le infrazioni relative all'apparecchio di controllo riguardano il funzionamento non corretto e l'abuso o la manomissione dell'apparecchio di controllo.

Il tasso medio di accertamento, calcolato sulla base di 100 giorni di lavoro controllati nei locali delle imprese e su strada, è aumentato da 2,17 nel periodo 2013-2014 a 2,6. **Il tasso di accertamento nei locali delle imprese resta due volte più elevato rispetto al tasso di accertamento su strada; tale dato indica che i controlli nei locali delle imprese sono molto più efficienti dei controlli ad hoc su strada.**

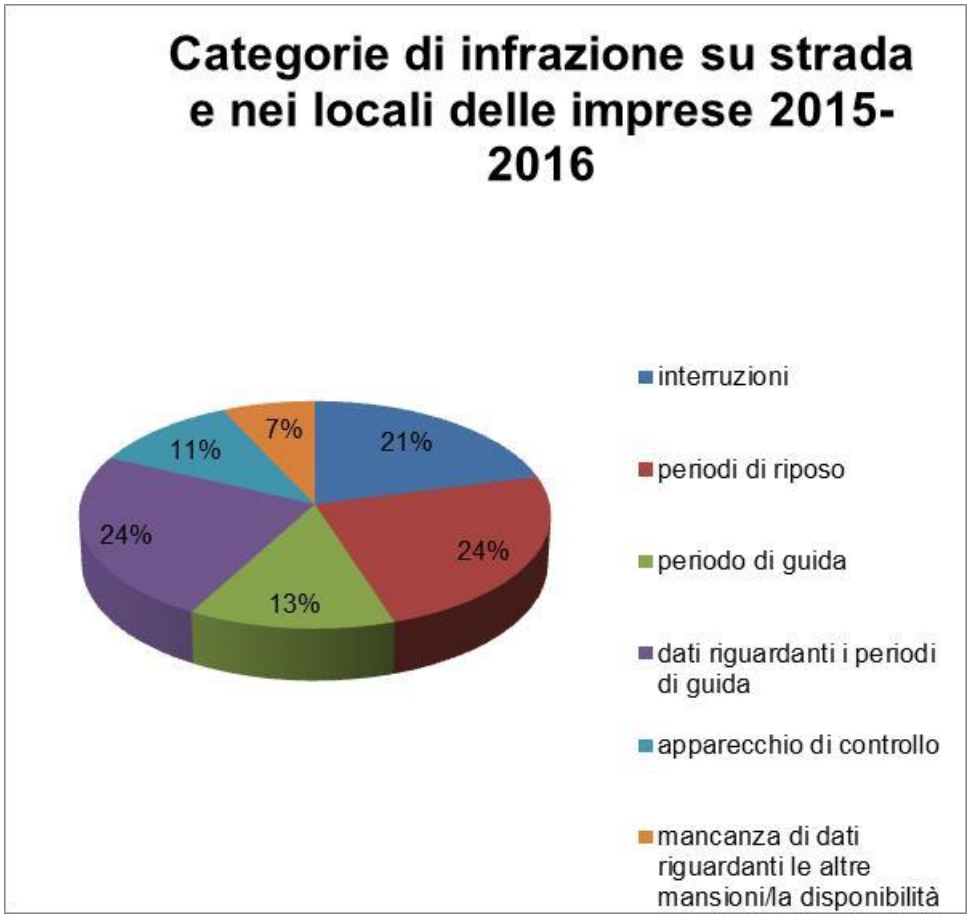
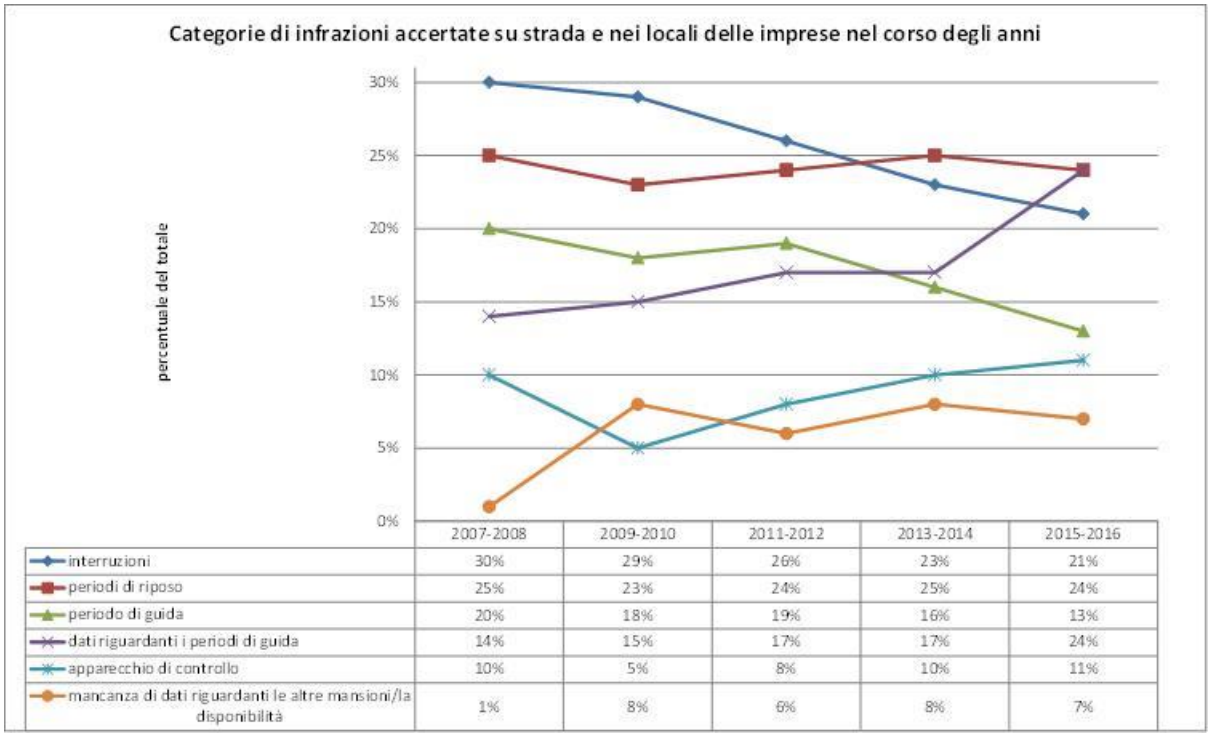


Figura 3: categorie di infrazioni accertate su strada e nei locali delle imprese - periodo 2015-2016



	2007-2008	2009-2010	2011-2012	2013-2014	2015-2016
interruzioni	30%	29%	26%	23%	21%
periodi di riposo	25%	23%	24%	25%	24%
periodo di guida	20%	18%	19%	16%	13%
dati riguardanti i periodi di guida	14%	15%	17%	17%	24%
apparecchio di controllo	10%	5%	8%	10%	11%
mancanza di dati riguardanti le altre mansioni/la disponibilità	1%	8%	6%	8%	7%

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

2.1 Infrazioni accertate su strada

Nel periodo 2015-2016 sono stati accertati su strada circa 2 milioni di infrazioni; tale dato è indicativo di un calo del 3 % circa rispetto all'ultimo periodo di riferimento. La media UE delle infrazioni accertate su strada è pari a 2,17 ogni 100 giorni di lavoro controllati, dunque è leggermente aumentata rispetto al dato dell'ultima relazione (1,77). In media si è rilevato che il 58 % delle infrazioni è stato commesso da conducenti nazionali.

2.2 Infrazioni accertate nei locali delle imprese

Le infrazioni accertate nei locali delle imprese sono state circa 1,48 milioni; tale dato è indicativo di un aumento del 21 % rispetto all'ultima relazione. Il tasso medio di accertamento ogni 100 giorni di lavoro controllati è pari a 4,19 ed è dunque aumentato del 18 % rispetto all'ultima media di 3,54 registrata nel periodo 2013-2014. Tale aumento potrebbe in parte spiegarsi con l'elevata percentuale di infrazioni comunicata per la prima volta dalla Lettonia[28]. In passato si è osservata una tendenza decrescente del tasso di accertamento, che è passato da 8,65 nel periodo 2009-2010 a 5,29 nel periodo 2011-2012.

Il tasso medio di accertamento nei locali per impresa è quasi triplicato, passando da 12,77 a 36,57. Ciò si spiega soprattutto con il fatto che questo è il primo periodo di riferimento per il quale la Commissione ha ricevuto tali informazioni da tutti gli Stati membri[29].

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

Nel corso del periodo 2015-2016 in tutta l'UE hanno partecipato ai controlli 61 503 agenti di controllo. Questo dato è rimasto stabile rispetto al periodo 2013-2014.

Nell'UE durante il periodo di riferimento 2015-2016 23 725 agenti di controllo sono stati formati per analizzare i dati dei tachigrafi digitali. Questo dato è diminuito del 5,7 % rispetto al periodo 2013-2014. Si osserva inoltre un calo tendenziale del numero di apparecchi forniti agli agenti di controllo per l'analisi dei dati dei tachigrafi; il numero di apparecchi è diminuito del 5,5 % rispetto all'ultima relazione, mentre era sceso dell'8 % tra il periodo 2013-2014 e il periodo 2011-2012.

4. Cooperazione tra Stati membri

A norma dell'articolo 5 della direttiva 2006/22/CE gli Stati membri sono tenuti a organizzare ogni anno almeno sei controlli concertati su strada con almeno un altro Stato membro. Quattro Stati membri[30] non hanno fornito informazioni sul numero di controlli concertati.

[28] La Lettonia ha spiegato che le cifre fornite per le ultime relazioni indicavano il numero di imprese nelle quali erano state rilevate infrazioni, anziché il numero delle infrazioni accertate.
[29] Nell'ultima relazione quattro Stati membri non hanno fornito informazioni.
[30] Cipro, Croazia, Grecia e Finlandia.

Quindici degli Stati membri che hanno fornito informazioni[31] hanno rispettato l'obbligo concernente il numero annuo di controlli concertati.

Le cifre comunicate riguardo alle attività di controllo congiunto sono assai simili a quelle riportate nella relazione 2013-2014. La cooperazione tra Stati membri riguarda principalmente gli Stati membri confinanti. Inoltre, come per l'ultimo periodo di riferimento, poco meno della metà degli Stati membri ha indicato che la concertazione si svolge nel quadro di Euro Contrôle Route (ECR). Vari Stati membri hanno segnalato che l'ECR si è rivelato utile per lo scambio di informazioni riguardanti le migliori prassi di applicazione della normativa, le nuove tecnologie e lo scambio di dati. Alcuni Stati membri hanno indicato di partecipare attivamente all'organizzazione di attività finalizzate allo scambio di esperienze, ad esempio seminari, master class e controlli su strada bilaterali.

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 il conseguimento degli obiettivi della legislazione sociale nel settore dell'autotrasporto, ossia una maggiore parità di condizioni, la sicurezza stradale e l'armonizzazione delle condizioni di lavoro. Nel quadro del primo pacchetto sulla mobilità adottato a maggio del 2017 la Commissione europea ha pertanto presentato una proposta legislativa volta a promuovere e rafforzare la cooperazione e l'assistenza reciproca tra gli Stati membri e a garantire un'applicazione delle norme vigenti più efficace e sistematica[32]. Nel 2018, inoltre, la Commissione ha adottato una proposta concernente l'istituzione dell'Autorità europea del lavoro, il cui obiettivo principale è garantire una mobilità equa dei lavoratori nel mercato interno[33]. Uno dei principali compiti dell'Autorità europea del lavoro consisterebbe nell'agevolare la cooperazione tra gli Stati membri ai fini dell'applicazione transfrontaliera della normativa e nel facilitare le ispezioni congiunte, anche nell'ambito delle disposizioni dell'UE in materia sociale nel settore dei trasporti su strada. Nella pratica tale autorità avrebbe il compito di fornire alle autorità nazionali un sostegno operativo e tecnico per lo scambio di informazioni, elaborare procedure di cooperazione e agevolare l'operato degli Stati membri nello svolgimento delle ispezioni congiunte.

III. Analisi dei dati relativi all'attuazione della direttiva sull'organizzazione dell'orario di lavoro nel settore dell'autotrasporto (direttiva 2002/15/CE)

1. Introduzione

La presente sezione verte sull'attuazione da parte degli Stati membri, nel biennio 2015-2016, della direttiva 2002/15/CE, altresì denominata "direttiva sull'organizzazione dell'orario di lavoro nel settore dell'autotrasporto".
A norma dell'articolo 13 di tale direttiva, ogni due anni gli Stati membri sono tenuti a

[31] Austria, Germania, Francia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia e Ungheria.
[32] COM(2017) 278 final.
[33] COM(2018) 131 final.

presentare alla Commissione una relazione sull'attuazione della direttiva stessa, indicando la posizione dei datori di lavoro e dei lavoratori a livello nazionale.

2. Campo di applicazione della direttiva 2002/15/CE

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 periodi 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[34] sull'orario di lavoro, la quale stabilisce requisiti di base in materia di organizzazione dell'orario di lavoro dei lavoratori in tutti i settori. Inoltre la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, all'articolo 31, contiene disposizioni relative all'orario di lavoro e alle condizioni di lavoro che devono essere rispettate nell'attuazione del diritto dell'Unione. Alcune disposizioni di base in materia di protezione contenute nella direttiva generale sull'orario di lavoro, comprese le norme relative alle ferie annuali e alla valutazione gratuita dello stato di salute dei lavoratori notturni, si applicano anche ai lavoratori mobili del settore dei trasporti su strada.

3. Presentazione e qualità delle relazioni nazionali

Come per il periodo di riferimento precedente, il formato comune per le relazioni predisposto dalla Commissione[35] è stato trasmesso agli Stati membri al fine di agevolare la stesura e ridurre l'onere amministrativo. Cinque Stati membri[36] non hanno trasmesso informazioni sull'attuazione della direttiva 2002/15/CE. La qualità delle informazioni trasmesse dagli altri Stati membri è assai variabile e molti Stati membri hanno fornito informazioni scarse e incomplete[37]. Alcuni Stati membri hanno spiegato che tra i due periodi di riferimento non si sono verificate variazioni. Tuttavia un elevato numero di Stati membri ha trasmesso relazioni in cui mancano dati statistici aggiornati sui controlli e sulle infrazioni. Le relazioni più complete tendono, in genere, a includere informazioni riguardanti l'organizzazione istituzionale e i problemi di attuazione nonché alcuni dati quantitativi. Poiché, tuttavia, sono state presentate molte relazioni incomplete, i risultati di questa analisi non possono essere considerati rappresentativi dell'intera Unione europea. Ci si attende che, per il prossimo periodo di riferimento, gli Stati membri compiano ulteriori sforzi per trasmettere informazioni sull'attuazione della direttiva 2002/15/CE che consentano una valutazione più esaustiva. La Commissione potrà decidere di intraprendere azioni legali nei confronti degli

[34] 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).
[35] Decisione di esecuzione (UE) 2017/1013 della Commissione, del 30 marzo 2017, che stabilisce il formulario tipo per le relazioni di cui all'articolo 17 del regolamento (CE) n. 561/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio: GU L 153 del 16.6.2017, pag. 28.
[36] Belgio, Croazia, Grecia, Lettonia e Spagna.
[37] Bulgaria, Danimarca, Italia, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito, Romania e Ungheria.

Stati membri per mancato adempimento dell'obbligo di trasmettere le informazioni specificate nella decisione della Commissione che stabilisce il formato delle relazioni[38].

4. Aspetti relativi all'attuazione negli Stati membri

Nessuno degli Stati membri che hanno trasmesso una relazione ha indicato variazioni della normativa di attuazione della direttiva 2002/15/CE nel periodo 2015-2016. In generale nella maggioranza degli Stati membri le ultime modifiche apportate alla legislazione nazionale hanno riguardato l'inclusione degli autotrasportatori autonomi nel campo di applicazione della legislazione nazionale sull'orario di lavoro nel settore del trasporto stradale ed erano già state comunicate nella relazione 2013-2014.

Non è stata osservata nessuna tendenza per quanto riguarda i problemi di attuazione della direttiva 2002/15/CE. Tali problemi riguardano piuttosto i contesti nazionali e questioni specifiche emerse in alcuni Stati membri. L'Italia, ad esempio menziona, nella sua relazione, aspetti riguardanti la necessità di chiarire alcune definizioni contenute nella direttiva, vale a dire il "tempo dedicato a tutte le operazioni di autotrasporto" e i "periodi di tempo durante i quali il lavoratore mobile non può disporre liberamente del proprio tempo". Nella Repubblica ceca un nuovo modello di lavoro in base al quale un dipendente (autotrasportatore) svolge la prestazione di lavoro per due datori di lavoro (imprese di trasporto) ha determinato difficoltà nell'attuazione della direttiva. In effetti è stato segnalato che tali pratiche sono difficili da dimostrare in quanto solo un'impresa di trasporto soggetta al regolamento (CE) n. 561/2006 è tenuta a richiedere a un altro datore di lavoro una copia della registrazione delle ore di lavoro.

Per quanto riguarda il controllo dell'attuazione della direttiva, vari Stati membri[39] hanno evidenziato l'importanza di fornire agli operatori del settore consulenza e orientamenti sulle modalità per ottemperare alle complesse disposizioni in materia sociale nel settore dell'autotrasporto. Ad esempio la Lituania ha indicato che i datori di lavoro ricevono istruzioni e orientamenti sugli obblighi da assolvere. Analogamente le autorità irlandesi adottano un approccio per fasi che consiste nel fornire consulenza e orientamenti e nell'impartire istruzioni formali prima che sia avviato il procedimento giudiziario. In Svezia durante i controlli le autorità cercano di stabilire un dialogo con il datore di lavoro o con l'autotrasportatore autonomo affinché essi comprendano le norme e adottino le misure necessarie per conformarvisi. Questo approccio è considerato estremamente valido dalla Slovacchia, che ha segnalato un miglioramento della situazione, rispetto agli anni precedenti, per quanto riguarda la formazione dei conducenti e dei datori di lavoro e la loro conoscenza della normativa.

Infine per quanto concerne l'interpretazione giuridica da parte dei giudici nazionali, nel periodo 2015-2016 nessuno degli Stati membri ha segnalato decisioni giudiziarie significative in merito all'interpretazione della direttiva 2002/15/CE.

4.1.Infrazioni alle norme sull'orario di lavoro

[38] C(2017) 1927 final.
[39] Irlanda, Lituania, Slovacchia e Svezia.

Alcuni Stati membri[40]hanno trasmesso informazioni in merito alla possibilità di ordinare, in primo luogo, che sia posto rimedio all'infrazione riscontrata entro un determinato periodo dal momento del suo accertamento. Nei casi in cui non sia posto rimedio alle carenze, le autorità di controllo provvederanno ad irrogare le rispettive sanzioni. Queste consistono nell'avvio di un procedimento amministrativo nel caso dell'Austria e della Slovacchia e/o nell'applicazione di un'ammenda nel caso dell'Estonia e della Finlandia.

A fornire dati quantitativi sulle infrazioni accertate sono stati soltanto otto Stati membri[41], un numero addirittura inferiore a quello registrato nell'ultimo periodo di riferimento, nel quale dieci Stati membri avevano fornito tali informazioni. Il numero insufficiente di contributi non consente di trarre conclusioni pertinenti a livello dell'UE. Tutti gli Stati membri sono pertanto invitati a includere tali dati nelle prossime relazioni.

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

Solo dieci Stati membri hanno chiaramente indicato che le parti interessate sono state consultate nel quadro della preparazione delle relazioni nel periodo di riferimento in esame[42]. Questo numero è stabile rispetto all'ultima relazione ma è ancora modesto rispetto agli anni precedenti[43]. In tutti gli Stati membri questa consultazione era finalizzata a conoscere la posizione dei rappresentanti dei datori di lavoro e delle organizzazioni sindacali. In sei Stati membri su dieci le parti sociali sono state consultate ma la loro posizione non è stata illustrata in un'apposita sezione della relazione[44], bensì è stata integrata in tutto il documento oppure, in alcuni casi, la relazione si è limitata a indicare che le parti sociali non avevano osservazioni. Ciò non consente di esaminare ulteriormente i pareri delle parti sociali, giacché le loro risposte non costituiscono un campione rappresentativo[45]. La Commissione desidera ricordare agli Stati membri che l'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2002/15/CE li obbliga a indicare la posizione delle parti sociali nelle loro relazioni.

IV. Conclusioni

Nel corso del periodo 2015-2016 tutti gli Stati membri, ad eccezione di tre[46], hanno rispettato la soglia minima di giorni di lavoro da controllare. La maggior parte dei giorni di lavoro controllati è ancora verificata su strada e sebbene la quota dei controlli nei locali delle imprese sia in aumento, soltanto sei dei ventotto Stati membri hanno rispettato la proporzione prevista dalla normativa, che impone di effettuare almeno il 50 % dei controlli nei locali delle imprese e almeno il 30 % su strada.

[40] Austria, Estonia, Finlandia, Slovacchia.
[41] Austria, Cipro, Finlandia, Francia, Irlanda, Lussemburgo, Polonia e Repubblica ceca.
[42] Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lituania, Polonia, Slovenia e Slovacchia.
[43] Dieci Stati membri hanno consultato le parti interessate per l'ultimo periodo di riferimento e sedici Stati membri le hanno consultate per il periodo di riferimento 2011-2012.
[44] Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Lituania, Polonia.
[45] Irlanda, Italia, Slovenia e Slovacchia.
[46] Grecia, Malta e Paesi Bassi.

I dati trasmessi dagli Stati membri per questo periodo di riferimento confermano la continua tendenza decrescente del numero di giorni di lavoro controllati. Per il periodo 2015-2016 ciò si spiega soprattutto con la netta diminuzione del numero di giorni di lavoro controllati in Francia, in Germania e in Romania. Ciò ha inoltre determinato una lieve diminuzione della media dei giorni di lavoro controllati a livello dell'UE.

Nonostante il netto calo del numero di giorni di lavoro controllati, il numero delle infrazioni accertate è leggermente aumentato. L'aumento è in gran parte dovuto a un maggior numero di infrazioni accertate in uno Stato membro[47] ma potrebbe anche indicare, in generale, una maggiore efficacia dei controlli. A differenza dei controlli su strada, il tasso di accertamento nei locali delle imprese è aumentato ed è doppio rispetto al tasso di accertamento su strada. Il tasso di accertamento per impresa di trasporto controllata è triplicato. Tale dato potrebbe essere l'effetto combinato di un'applicazione più efficace della normativa e di un maggior numero di infrazioni commesse.

Il tasso di accertamento varia notevolmente all'interno dell'UE e più di due terzi delle infrazioni accertate nell'Unione sono stati segnalati da un ristretto gruppo di Stati membri[48]. Occorre sottolineare che alcuni Stati membri nei quali la percentuale di infrazioni è molto bassa figurano tra i primi sette Stati membri che presentano la più alta percentuale di giorni di lavoro controllati.

Le percentuali dei vari tipi di infrazione restano simili a quelle registrate nell'ultimo periodo di riferimento. Si osservano tuttavia due sviluppi: il numero delle infrazioni accertate che riguardano la manomissione del tachigrafo è aumentato rispetto agli altri tipi di infrazioni accertate su strada e i controlli nei locali delle imprese rivelano un notevole aumento delle infrazioni correlate ai dati riguardanti i periodi di guida, che risultano incompleti o non corretti. Ciò potrebbe indicare che le imprese e/o i conducenti hanno difficoltà a conservare adeguatamente i dati pertinenti. Le autorità di controllo hanno inoltre segnalato che l'applicazione di ammende di importo nettamente inferiore in caso di dati mancanti sui periodi di guida rispetto alle ammende applicate in caso di periodi di guida eccessivi o di periodi di riposo insufficienti potrebbe incoraggiare i conducenti e gli operatori a nascondere tali dati, che potrebbero rivelare infrazioni passibili di sanzioni più elevate. L'entrata in vigore il 1° gennaio 2017 del regolamento (UE) 2016/403 della Commissione concernente la classificazione di infrazioni gravi alle norme dell'Unione[49] potrebbe fungere da deterrente, in quanto la mancanza di dati riguardanti i periodi di guida è classificata come infrazione molto grave e pertanto dovrebbe determinare l'applicazione di ammende proporzionate al livello di gravità.

[47] Lettonia.
[48] Austria, Germania, Italia, Lettonia e Polonia.
[49] Regolamento (UE) 2016/403 della Commissione, del 18 marzo 2016, che integra il regolamento (CE) n. 1071/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la classificazione di infrazioni gravi alle norme dell'Unione che possono portare alla perdita dell'onorabilità del trasportatore su strada e che modifica l'allegato III della direttiva 2006/22/CE del Parlamento europeo e del Consiglio (GU L 74 del 19.3.2016, pag. 8).

L'aumento delle infrazioni accertate riguardanti l'abuso e la manomissione del tachigrafo dimostra anche la necessità di rendere al più presto disponibile una versione dell'apparecchio di controllo dotata di caratteristiche antimanomissione più avanzate, ovvero il tachigrafo intelligente, che sarà obbligatorio nei nuovi veicoli a decorrere dal 15 giugno 2019. Il tachigrafo intelligente sarà dotato di una nuova serie di funzionalità di comunicazione più avanzate rispetto al tachigrafo digitale attuale, ad esempio la geolocalizzazione satellitare o la comunicazione a corto raggio per la trasmissione di informazioni alle autorità di controllo.

Per quanto riguarda i controlli concertati, quindici Stati membri[50] hanno rispettato l'obbligo di effettuare ogni anno sei controlli congiunti concertati; questo dato è simile a quello riportato nell'ultima relazione. Nel complesso gli Stati membri hanno sottolineato che i controlli concertati sono un valido strumento per condividere, mantenere e migliorare competenze e conoscenze. La Commissione, pertanto, sta incoraggiando gli Stati membri a intensificare i loro sforzi per migliorare la cooperazione internazionale. La proposta che la Commissione ha presentato nel quadro del primo pacchetto sulla mobilità prevede il rafforzamento della cooperazione amministrativa tra gli Stati membri, che dovrebbe anche migliorare lo scambio di migliori pratiche e competenze nel campo dell'applicazione della normativa. La proposta riguarda anche uno scambio di dati e informazioni più strutturato e regolare tra le autorità di controllo nazionali per quanto concerne le pratiche di controllo e la verifica dell'osservanza della normativa da parte degli operatori che effettuano operazioni transfrontaliere. La cooperazione tra le autorità di controllo e lo svolgimento di ispezioni congiunte rientrano anche tra i compiti dell'Autorità europea del lavoro di cui è proposta l'istituzione e che dovrebbe contribuire a coordinare gli sforzi degli Stati membri nel settore.

Per quanto riguarda l'attuazione della direttiva 2002/15/CE sull'orario di lavoro nel settore dell'autotrasporto, le informazioni incomplete contenute nelle relazioni trasmesse dagli Stati membri non hanno permesso un'analisi approfondita. La Commissione desidera sottolineare l'importanza di questa attività di comunicazione e rammenta che nei confronti degli Stati membri può essere avviato un procedimento legale per inosservanza dell'obbligo di trasmettere le informazioni precisate nella decisione della Commissione che stabilisce il formato delle relazioni[51]. In generale gli Stati membri non hanno segnalato variazioni in relazione a modifiche della legislazione nazionale in materia di orario di lavoro nel settore dell'autotrasporto né decisioni giudiziarie su tali questioni. Alcuni Stati membri hanno evidenziato l'importanza di fornire orientamenti ai datori di lavoro e agli autotrasportatori autonomi nel corso dei controlli per garantire una migliore osservanza della normativa. Solo alcuni Stati membri hanno indicato la posizione delle parti sociali nella loro relazione e solo pochissimi Stati membri hanno fornito dati quantitativi sui controlli e sulle infrazioni correlate all'orario di lavoro nel settore del trasporto stradale. Per il periodo 2015-2016 non è stato dunque possibile trarre conclusioni generali su tali aspetti a livello dell'UE.

[50] Austria, Germania, Francia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Spagna, Svezia e Ungheria.
[51] C(2017) 1927 final.