COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 7.3.2017
COM(2017) 117 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sull'applicazione nel biennio 2013-2014 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

(28a relazione della Commissione sull'applicazione della legislazione sociale nel settore dei trasporti su strada)
{SWD(2017) 100 final}

I. Introduzione

La presente relazione esamina l'attuazione, da parte degli Stati membri, dei quattro atti legislativi correlati che fissano le disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e ne analizza il regime di applicazione. Gli atti in questione sono: il regolamento (CE) n. 561/2006[1] che definisce norme in materia di periodi di guida, interruzioni e periodi di riposo per i conducenti professionali; la direttiva 2006/22/CE[2] che definisce i requisiti minimi per l'applicazione di tali norme; il regolamento (CEE) n. 3821/85 del Consiglio[3] relativo all'apparecchio di controllo, ovvero il principale strumento per controllare l'osservanza, da parte dei conducenti, delle disposizioni in materia sociale, e la direttiva 2002/15/CE[4] che stabilisce disposizioni complementari concernenti l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto (di seguito "la direttiva sull'organizzazione dell'orario di lavoro nel settore dell'autotrasporto"). La Commissione sta attualmente valutando il regolamento (CE) n. 561/2006 e intende presentare una proposta per una revisione mirata nel 2017 nel quadro dell'"Iniziativa Strade".

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 direttiva 2002/15/CE, gli Stati membri presentano alla Commissione una relazione sull'attuazione della direttiva, indicando la posizione delle parti sociali in merito. Le relazioni sull'attuazione della direttiva 2002/15/CE e del regolamento (CE) n. 561/2006 possono essere presentate in un unico documento, giacché entrambi gli atti legislativi contemplano lo stesso periodo di riferimento di due anni per le relazioni e definiscono regole complementari per i conducenti professionali che si occupano del trasporto di persone o merci.

La presente relazione riguarda il periodo compreso tra il 1° gennaio 2013 e il 31 dicembre 2014. Essa è basata essenzialmente sulle relazioni nazionali, il cui termine ultimo

[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 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).

[3] Regolamento (CEE) n. 3821/85 del Consiglio, del 20 dicembre 1985, relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada (GU L 370 del 31.12.1985, pag. 8), abrogato dal regolamento 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).

[4] 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).

di presentazione era fissato al 30 settembre 2015. Obiettivo della relazione è tracciare un quadro d'insieme dell'applicazione dei suddetti atti legislativi da parte degli Stati membri ed evidenziare i principali problemi concernenti l'attuazione e l'osservanza della normativa vigente. La relazione contiene informazioni quantitative e qualitative che riguardano i controlli svolti su strada e nei locali delle imprese e le infrazioni accertate, nonché informazioni sull'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 servizi della Commissione contenente informazioni supplementari in materia di sanzioni e di cooperazione tra gli Stati membri, osservazioni formulate dalle autorità preposte all'applicazione delle norme e dati statistici dettagliati.

La relazione si articola in quattro sezioni che esplorano vari aspetti dell'attuazione delle disposizioni in materia sociale. La sezione I fornisce informazioni sintetiche riguardo alla qualità e alla tempestività dei dati trasmessi dagli Stati membri. La sezione II contiene un'analisi approfondita dei dati quantitativi nazionali forniti in relazione ai controlli effettuati e alle infrazioni accertate. La sezione III descrive l'attuazione della direttiva 2002/15/CE da parte degli Stati membri. La sezione IV, infine, presenta le principali conclusioni tratte.

Gli obiettivi e le disposizioni principali della legislazione sociale nel settore dei trasporti su strada, nonché altri aspetti e dati statistici riguardanti gli esiti dei controlli svolti sono illustrati nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione.

Presentazione dei dati

Le relazioni nazionali sull'attuazione delle disposizioni della direttiva 2002/15/CE e del regolamento (CE) n. 561/2006 dovrebbero essere trasmesse utilizzando il formulario tipo di cui alla decisione 2009/810/CE della Commissione[5]. Tale formulario tipo riunisce gli obblighi in materia di relazioni previsti dai due suddetti atti legislativi e, attraverso un formato di comunicazione interattivo, raccoglie dati quantitativi e qualitativi che offrono un contributo determinante per la stesura della presente relazione.

La Commissione rileva che, in generale, le relazioni trasmesse dagli Stati membri sono di qualità migliore e sono state presentate con maggiore tempestività rispetto agli anni precedenti. Questa considerazione riguarda soprattutto la trasmissione di informazioni sull'attuazione del regolamento (CE) n. 561/2005. Per quanto riguarda il processo di rilevazione dei dati nazionali si incoraggiano tuttavia ulteriori miglioramenti. Il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione (in prosieguo "il documento di accompagnamento") contiene una descrizione più approfondita dei dati presentati.

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

[5] Decisione 2009/810/CE della Commissione, del 22 settembre 2008, 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 289 del 5.11.2009, pag. 9).

deroghe è incluso nel documento di accompagnamento e disponibile sul sito Internet della Commissione[6].

II. Analisi dei dati sull'attuazione del regolamento (CE) n. 561/2006

1. Controlli

A norma dell'articolo 2 della direttiva 2006/22/CE, spetta agli Stati membri organizzare un sistema di controlli adeguati e regolari, sia su strada che nei locali delle imprese di tutte le categorie di trasporti. Tali controlli dovrebbero riguardare ogni anno una parte rilevante e rappresentativa dei lavoratori mobili, dei conducenti, delle imprese e dei veicoli. A norma dell'articolo 2, paragrafo 3, il numero minimo di controlli nel 2013 e nel 2014 dovrebbe riguardare almeno il 3% dei giorni di lavoro effettivo dei conducenti di veicoli che rientrano nel campo di applicazione del regolamento (CE) n. 561/2006[7].

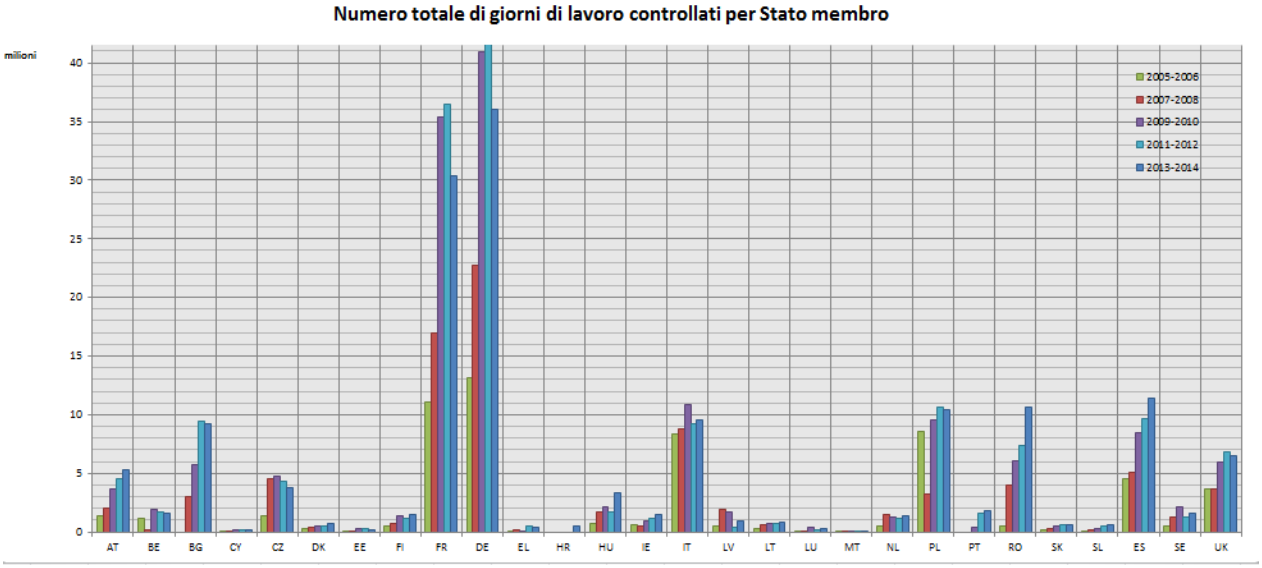


Grafico 1 – Numero totale dei giorni di lavoro controllati per Stato membro

Il grafico 1 fornisce un quadro generale del numero di giorni di lavoro controllati in ciascuno Stato membro, nel periodo di riferimento in esame e nei periodi precedenti. **In media il numero totale di giorni di lavoro controllati nell'UE è diminuito del 4,8%, passando da quasi 158,6 milioni a circa 151 milioni**. Oltre a ciò è da notare che in questo periodo sono

[6] https://ec.europa.eu/transport/sites/transport/files/modes/road/social_provisions/driving_time/doc/national_exceptions_regulation_2006_561.pdf.

[7] La percentuale minima è calcolata separatamente per ciascuno Stato membro, sulla base del numero totale dei giorni di lavoro effettivo per conducente durante il biennio e del numero totale dei veicoli che rientrano nel campo di applicazione del regolamento. Questi due fattori sono moltiplicati per ottenere il numero totale dei giorni di lavoro effettivo dei conducenti di veicoli che rientrano nel campo di applicazione di questi regolamenti; sul totale così ottenuto si calcola il 3%, che rappresenta il numero minimo di controlli che dovrebbe essere effettuato in ciascuno Stato membro.

stati inclusi per la prima volta i dati provenienti dalla Croazia, i quali hanno contribuito con 0,5 milioni di giorni di lavoro controllati.

Sebbene il numero complessivo di controlli rimanga elevato, nel periodo 2013-2014 i numeri sono andati generalmente riducendosi. Osservando più da vicino il numero di giorni di lavoro effettivamente controllati in rapporto al numero minimo di giorni di lavoro da controllare (grafico 2), si nota che nella maggioranza degli Stati membri è stato effettuato un numero di controlli superiore a quello prescritto dalla direttiva 2006/22/CE. Quattro Stati membri non hanno rispettato la soglia minima: la Croazia, la Lituania, i Paesi Bassi e la Grecia. Mentre i primi tre Stati membri hanno di poco mancato la soglia minima, la differenza tra la soglia minima e il numero di controlli registrati in Grecia rimane consistente. La Commissione continuerà pertanto 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.

Il documento di accompagnamento contiene una descrizione dettagliata del livello di osservanza della soglia minima.

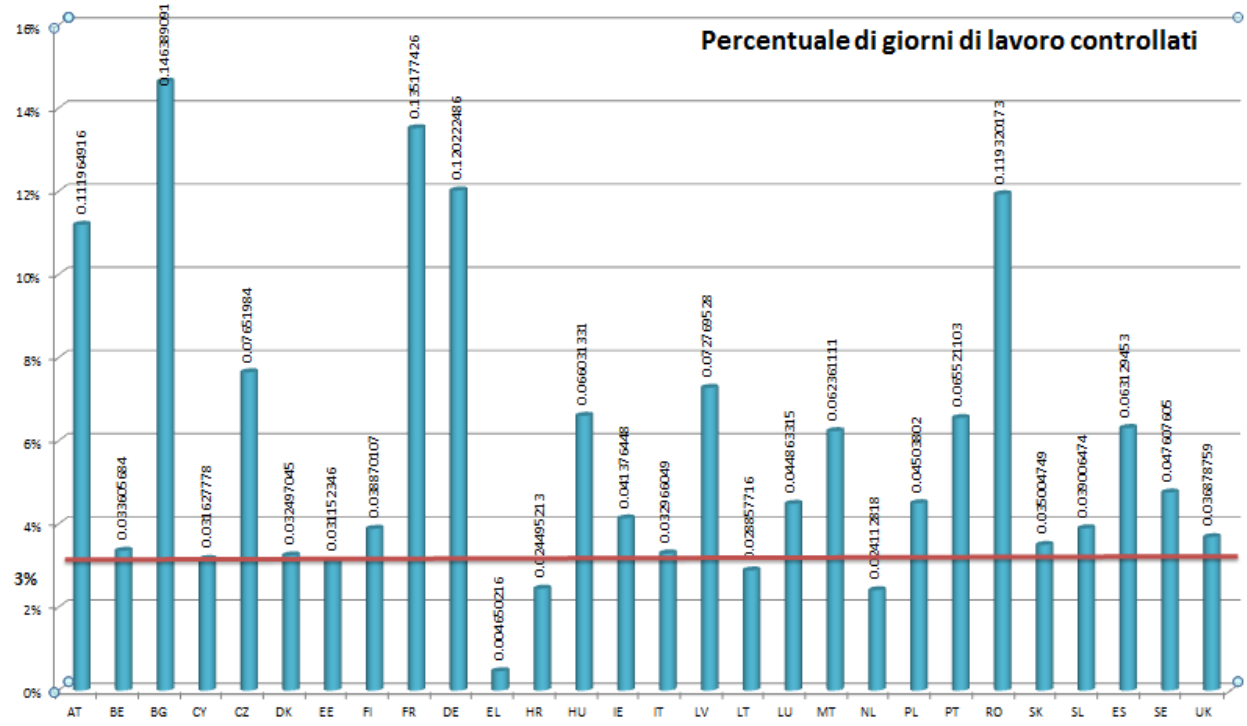


Grafico 2: Percentuale di giorni di lavoro controllati per Stato membro

Per quanto riguarda la tipologia dei controlli, l'articolo 2 della direttiva 2006/22/CE definisce il rapporto tra il numero dei controlli su strada (in termini di giorni lavorativi da controllare) e i controlli eseguiti nei locali delle imprese, che dovrebbero corrispondere rispettivamente ad almeno il 30% e ad almeno il 50% del numero di giorni lavorativi controllati. Occorre sottolineare che, ai sensi dell'articolo 2 della direttiva 2006/22/CE, il calcolo di tale percentuale si basa sul numero di controlli realmente effettuati da ciascuno Stato membro e non sul numero minimo di giorni lavorativi da controllare. Tuttavia nel periodo di riferimento in esame la maggioranza dei controlli è stata effettuata su strada. **In media il 77% di tutti i controlli è stato effettuato su strada; questo dato indica un lieve miglioramento rispetto all'80% registrato nel periodo di riferimento precedente.** Soltanto l'Irlanda è rimasta al di sotto della soglia del 30% relativa ai controlli su strada.

1.1 Controlli su strada

Nel periodo compreso tra il 2013 e il 2014 sono stati sottoposti a controlli su strada complessivamente oltre 6,6[8] milioni di veicoli e circa 7,4 milioni di conducenti. Questi valori rappresentano un calo rispettivamente pari al 23,9% e al 15% in confronto al periodo di riferimento precedente e sono espressione della tendenza decrescente già constatata nelle relazioni di periodi precedenti. Il numero dei conducenti controllati risulta maggiore del numero dei veicoli controllati per due motivi: da un lato il fatto che a bordo vi siano due conducenti e dall'altro perché la Danimarca non ha trasmesso informazioni pertinenti sul numero di veicoli controllati su strada.

Il calo del numero assoluto di conducenti controllati su strada, pari al 15%, non si riflette in un aumento del numero di conducenti controllati nei locali delle imprese ma porta invece a una diminuzione generale pari al 13% del numero di conducenti controllati sia su strada sia nei locali delle imprese.

I controlli effettuati negli Stati membri hanno riguardato, per la maggior parte, veicoli e conducenti nazionali, che rappresentano rispettivamente il 65% di tutti i veicoli e il 64% di tutti i conducenti controllati su strada. Soltanto in sei Stati membri, ovvero Austria, Belgio, Francia, Lussemburgo, Malta e Slovenia, le proporzioni sono rovesciate e i controlli hanno riguardato prevalentemente veicoli stranieri. In alcuni casi ciò potrebbe spiegarsi con le dimensioni o con la posizione geografica di questi Stati membri. Le specifiche percentuali sono fornite nel documento di accompagnamento. Poiché la non discriminazione è uno dei principi fondamentali dei trattati dell'Unione e un requisito fondamentale per l'effettuazione dei controlli su strada[9], la Commissione potrebbe prendere in considerazione la possibilità di adottare opportune misure volte a garantire parità di trattamento ai conducenti e agli operatori degli Stati membri nei quali i controlli interessano con maggiore frequenza conducenti e operatori non residenti.

1.2 Controlli nei locali delle imprese

Il numero di imprese controllate negli Stati membri è rimasto costante. Rispetto al periodo di riferimento 2011-2012 è stato osservato un aumento pari a circa l'1%. È tuttavia necessario considerare che questa relazione include per la prima volta i dati provenienti dalla Croazia e dalla Finlandia. Nel periodo di riferimento in esame i controlli hanno riguardato 147 606 imprese e hanno riguardato quasi 756 000 conducenti in tutta l'UE. Oltre 34,4 milioni di giorni di lavoro sono stati controllati nei locali delle imprese; tale dato indica un rallentamento del tasso di crescita, in quanto l'aumento è stato pari al 17% tra il biennio 2009-2010 e il biennio 2011-2012, mentre nel periodo di riferimento in esame il numero dei giorni di lavoro controllati nei locali delle imprese è cresciuto del 11% rispetto al periodo precedente. Pertanto, poiché il numero comparabile di imprese controllate ha condotto all'aumento del numero di giorni lavorativi controllati mentre altri fattori sono rimasti stabili, si può supporre che l'efficacia dei controlli effettuati nei locali sia aumentata in misura significativa.

[8] La Danimarca non ha comunicato il numero dei veicoli controllati su strada.

[9] Articolo 4, paragrafo 4, della direttiva 2006/22/CE.

2. Infrazioni

Tutti gli Stati membri hanno fornito dati riguardanti le infrazioni accertate, seppur con un grado di dettaglio variabile. **La tendenza decrescente del numero di infrazioni che ha avuto inizio nel precedente periodo 2011-2012 si è mantenuta e ha segnato, nel periodo di riferimento in esame, una diminuzione del numero di infrazioni accertate pari al 15% rispetto al periodo precedente**. In termini numerici, le infrazioni comunicate si sono ridotte da circa 3,9 milioni nel periodo 2011-2012 a quasi 3,3 milioni nel periodo di riferimento in esame. Questo decremento è dovuto alla sensibile diminuzione pari al 25% delle infrazioni accertate nei locali delle imprese combinata a una diminuzione del 7,7% delle infrazioni accertate su strada.

Tale variazione potrebbe suggerire una migliore osservanza delle disposizioni in materia sociale resa possibile da pratiche di applicazione ormai consolidate e da una maggiore consapevolezza delle norme sociali tra i conducenti. L'effetto positivo potrebbe tuttavia essere attenuato da una riduzione pari al 4,8% nel numero di giorni lavorativi controllati o da altri fattori, come per esempio le pratiche di manipolazione del tachigrafo volte a falsare i risultati dei controlli.

Dalla tabella che segue emerge che le percentuali riferite alle varie categorie di infrazioni si sono mantenute su livelli simili a quelli registrati nei periodi di riferimento precedenti. Il lieve calo delle infrazioni legate alle interruzioni e al periodo di guida è controbilanciato dall'aumento delle infrazioni relative ai periodi di riposo e alla mancanza di dati riguardanti le altre mansioni e delle infrazioni inerenti all'apparecchio di controllo.

Periodo	**Interruzioni**	**Periodi di riposo**	**Periodo di guida**	**Dati riguardanti i periodi di guida**	**Apparecchio di controllo**	**Mancanza /disponibilità di dati riguardanti le altre mansioni**
2013-2014	23%	25%	16%	17%	10%	8%
2011-2012	26%	24%	19%	17%	8%	6%
2009-2010	29%	23%	18%	15%	5%	8%
2007-2008	30%	25%	20%	14%	10%	1%

Tabella 1 – Categorie di infrazioni accertate su strada e nei locali delle imprese

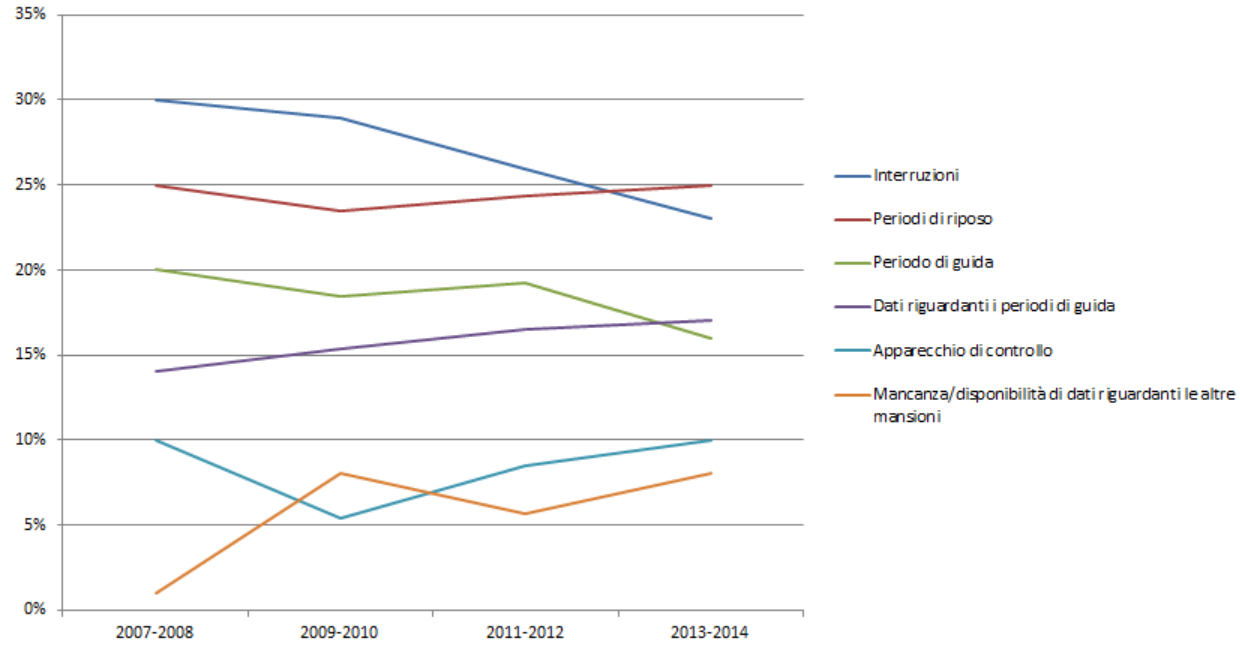


Grafico 3 – Categorie di infrazioni accertate su strada e nei locali delle imprese

Le categorie di infrazioni accertate su strada e nei locali delle imprese sono descritte separatamente nel documento di accompagnamento.

Rispetto al periodo di riferimento precedente, nel biennio 2013-2014 la percentuale media di infrazioni accertate ha subito un calo dell'11% e corrisponde a 2,17 infrazioni ogni 100 giorni lavorativi controllati. I controlli nei locali delle imprese continuano a essere più efficaci dei controlli ad hoc su strada, in quanto il tasso di accertamento nei locali delle imprese è 2 volte superiore al tasso di accertamento su strada. Occorre tuttavia rilevare che nel periodo di riferimento precedente il tasso di accertamento nei locali delle imprese era 3 volte superiore al tasso di accertamento su strada, e addirittura 5 volte superiore nel periodo 2009-2010. Questa variazione è dovuta principalmente al netto calo del tasso di accertamento nei locali delle imprese, che è passato da 5,29 nel biennio 2011-2012 a 3,54 nel periodo di riferimento in esame. Tra gli Stati membri si osservano ampie disparità per quanto riguarda i tassi di accertamento delle infrazioni nei locali delle imprese ogni 100 giorni controllati: il tasso di accertamento va dallo 0,02 della Bulgaria e 0,03 di Lettonia e Portogallo al 14,01 della Germania e 7,65 dei Paesi Bassi.

La variazione del tasso medio di accertamento nei locali delle imprese riferito all'UE sembra essere influenzata dal netto calo, per la seconda volta di fila (-29% rispetto al periodo di riferimento precedente), del numero di infrazioni nei locali delle imprese segnalate in Germania, paese che nel periodo di riferimento in esame registrava ancora la quota maggiore delle infrazioni complessivamente accertate nei locali delle imprese in Europa (51%).

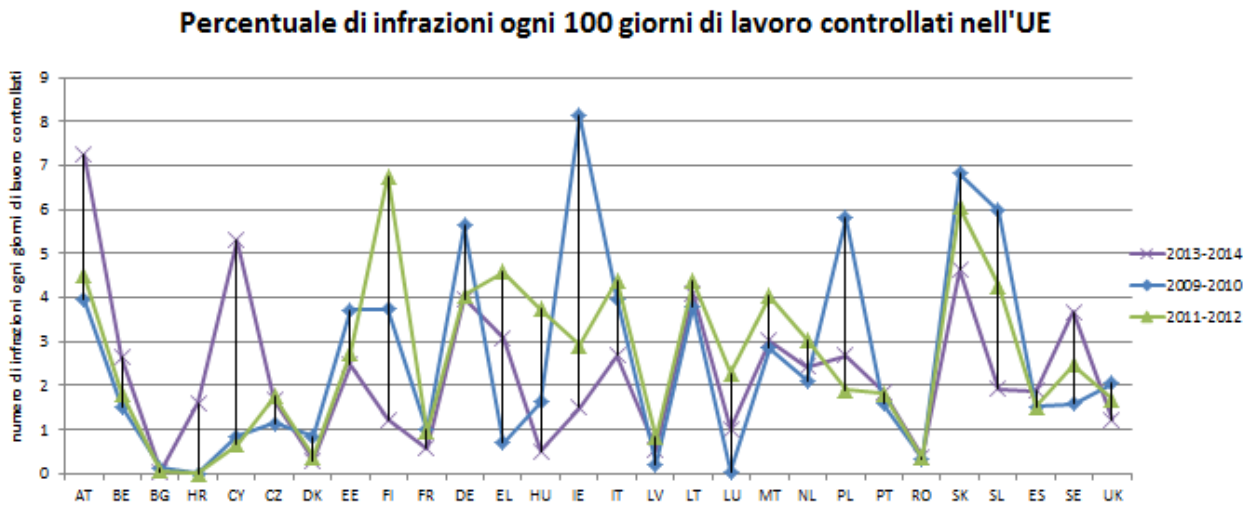


Grafico 4 – Numero di infrazioni accertate per 100 giorni lavorativi controllati nei bienni 2009-2010, 2011-2012 e 2013-2014

Nonostante le oscillazioni di segno differente nel numero di infrazioni accertate in ciascun periodo di riferimento nei vari Stati membri[10], in media si osserva un netto calo del numero delle infrazioni segnalate. Il documento di accompagnamento contiene una descrizione dettagliata dei tassi di accertamento negli Stati membri. Le **differenze osservate nei tassi di accertamento indicano che l'Unione europea è ancora lontana dalla creazione di uno "spazio di applicazione armonizzata", in quanto le risorse e le pratiche utilizzate per controllare il rispetto della normativa in materia di trasporti su strada sono assai diverse, così come lo sono i sistemi sanzionatori**.

2.1 Infrazioni accertate su strada

Nel periodo 2013-2014 sono stati rilevati, a livello europeo, 2,05 milioni di infrazioni su strada, pari al 63% di tutte le infrazioni accertate (su strada e nei locali delle imprese). Il dato è indicativo di un calo, in termini quantitativi, di quasi 172 000 infrazioni, pari al 7,7%, rispetto al periodo di riferimento precedente. Ogni 100 giorni di lavoro controllati sono state accertate 1,77 infrazioni, contro le 1,74 del periodo di riferimento precedente.

In media il 66% delle infrazioni è stato riscontrato su conducenti nazionali[11]; tale dato è correlato alla percentuale di conducenti nazionali controllati in Europa, anch'essa pari al 66%. Tuttavia in alcuni Stati membri le infrazioni contestate a cittadini stranieri sono più numerose: è il caso del Lussemburgo (78%), della Svezia (67%), della Lituania (65%), del Belgio (64%), della Bulgaria (59%), della Slovenia (58%), dell'Austria (58%) e della Francia (54%).

Tale tendenza può spiegarsi con il fatto che tutti i suddetti Stati membri hanno effettuato un maggior numero di controlli su conducenti stranieri, ad eccezione della Bulgaria, della

[10] Il documento di accompagnamento riporta informazioni dettagliate sulle variazioni intervenute in specifici Stati membri.

[11] In Danimarca le infrazioni accertate che riguardano cittadini stranieri sono state pari al 90%. Questo risultato, tuttavia, non è rappresentativo, vista la grande quantità di dati mancanti alla base di calcolo. Per questo motivo tale dato non è stato incluso nel computo della media europea.

Lituania e della Svezia. In questi tre Stati membri le infrazioni accertate commesse da non residenti sono sproporzionatamente più frequenti: nel caso della Bulgaria alla percentuale di controlli eseguiti su conducenti stranieri, pari al 36%, corrisponde il 59% delle infrazioni accertate; in Svezia il 42% dei controlli è stato effettuato su conducenti stranieri e ha determinato una percentuale di infrazioni accertate del 67%, mentre in Lituania i controlli effettuati su conducenti stranieri, pari al 44%, hanno comportato una percentuale di infrazioni accertate su strada del 65%. L'aumento delle infrazioni commesse da cittadini non residenti potrebbe essere allarmante in Svezia, paese in cui questo dato continua ad aumentare: dal 31% del biennio 2009-2010 si è passati al 57% del biennio 2011-2012 e quindi al 67% nel periodo di riferimento in esame.

2.2 Infrazioni accertate nei locali delle imprese

Durante il periodo di riferimento in esame, gli Stati membri nel loro complesso hanno segnalato oltre 1,2 milioni di infrazioni accertate nei locali delle imprese, che rappresentano il 37% del numero complessivo delle infrazioni. Tale dato indica un calo del 25% rispetto al biennio precedente. Queste cifre dovrebbero essere poste in relazione al numero pressoché stabile di imprese controllate, che è aumentato dell'1%[12]. Tenendo presenti questi due aspetti, si osserva un miglioramento costante in termini di rispetto delle disposizioni in materia sociale.

Per quanto riguarda la frequenza delle infrazioni comunicate ogni 100 giorni lavorativi controllati, la media europea ha fatto registrare una tendenza positiva, scendendo da 8,65 nel biennio 2009-2010 a 5,29 nel biennio 2011-2012 e a 3,54 nel periodo di riferimento in esame. Il calo nella frequenza delle infrazioni accertate può essere indice del fatto che tutte le attività volte a migliorare l'osservanza della legislazione sociale nel settore dei trasporti su strada cominciano a produrre risultati.

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

1. Introduzione

La presente sezione verte sull'attuazione da parte degli Stati membri, nel biennio 2013-2014, 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 presentare alla Commissione una relazione sull'attuazione della direttiva stessa, indicando la posizione dei datori di lavoro e dei lavoratori a livello nazionale. Il documento di accompagnamento illustra il recepimento della direttiva negli Stati membri, la rispettiva posizione delle parti interessate in merito all'attuazione e ai controlli, i sistemi di controllo adottati negli Stati membri e le problematiche concernenti l'applicazione delle norme.

[12] Tale aumento può essere spiegato come conseguenza del fatto che sono stati inclusi per la prima volta anche i dati della Croazia e della Finlandia.

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, di durata massima media settimanale della prestazione di lavoro e di 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[13] sull'orario di lavoro, la quale stabilisce requisiti di base in materia di organizzazione dell'orario di lavoro di tutti i lavoratori. Tuttavia 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

La Commissione ha stabilito un formato comune per le relazioni nell'intento di agevolare gli Stati membri nella loro stesura, ridurne l'onere amministrativo e impedire ritardi eccessivi nella loro presentazione da parte degli Stati membri. Tuttavia la qualità delle relazioni presentate è assai variabile. Diversi Stati membri[14] hanno fornito informazioni scarse o incomplete o hanno indicato che non vi erano state variazioni rispetto al periodo precedente. Le relazioni nazionali provenienti dai restanti venti Stati membri comprendono informazioni sull'attuazione della direttiva 2002/15/CE in termini di organizzazione istituzionale, sui problemi di monitoraggio nonché alcuni dati statistici sui controlli effettuati e sulle infrazioni accertate e, in generale, sul processo sanzionatorio. Tuttavia, dato che le informazioni presentate sono incomplete, i risultati di tale analisi non possono essere considerati rappresentativi dell'intera Unione.

4. Aspetti relativi all'attuazione negli Stati membri

Rispetto al precedente periodo di riferimento, durante il quale numerosi Stati membri avevano trasmesso informazioni relative alle modifiche apportate al proprio quadro normativo al fine di estendere il campo di applicazione agli autotrasportatori autonomi[15], nel periodo di riferimento in esame vi sono state solo due notifiche da parte di Malta e della Polonia. Nel caso di Malta sono state elaborate modifiche alla regolamentazione sui veicoli a motore e sui servizi di trasporto passeggeri per recepire appieno le prescrizioni della direttiva di includere gli autotrasportatori autonomi; la pubblicazione è prevista a breve. In Polonia la legge che

[13] 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).

[14] Belgio, Croazia, Danimarca, Lettonia, Paesi Bassi, Portogallo, Romania, Ungheria.

[15] Bulgaria, Danimarca, Germania, Irlanda, Lussemburgo, Malta (modifiche in corso), Polonia, Portogallo, Regno Unito e Svezia.

applica agli autotrasportatori autonomi le norme sull'orario di lavoro è entrata in vigore il 16 luglio 2013.

La direttiva 2002/15/CE è stata percepita come un valido insieme di disposizioni che ha contribuito a definire l'orario di lavoro e le relative limitazioni. La Germania ha osservato che, assicurando le condizioni minime per l'organizzazione degli orari di lavoro nel settore dei trasporti su strada, la direttiva, insieme alle norme relative ai periodi di guida e di riposo stabilite dal regolamento (CE) n. 561/2006, contribuisce a garantire la tutela della sicurezza e della salute dei lavoratori e in generale alla sicurezza sulle strade dell'UE. Tali norme impediscono inoltre distorsioni di concorrenza dovute allo sfruttamento dei lavoratori. La Germania ritiene pertanto che non vi sia urgente necessità di modificare la direttiva. Secondo la stessa linea di pensiero, il gruppo di lavoro di parti interessate istituito nel Regno Unito ha concluso che non sarebbe opportuno riaprire i negoziati su una normativa riguardante gli orari di lavoro dei conducenti perché si correrebbe il rischio di aumentare la complessità e la gravosità del regime.

Diversi Stati membri hanno tuttavia espresso preoccupazioni per quanto riguarda l'inclusione degli autotrasportatori autonomi nel campo di applicazione della normativa. La Finlandia ritiene che gli obblighi derivanti dalla direttiva che riguardano gli autotrasportatori autonomi dovrebbero essere soppressi poiché creano un onere amministrativo ingiustificato e poiché il regolamento (CE) n. 561/2006 prevede già norme adeguate per gli autotrasportatori autonomi. Il Belgio ha affermato che, nella prassi, è pressoché impossibile controllare l'applicazione delle norme poiché sarebbe spiacevole importunare gli autotrasportatori autonomi con dei controlli durante il loro riposo. Ulteriori difficoltà nei controlli degli autotrasportatori autonomi sono state segnalate dalla Bulgaria, la quale ha sollevato il problema legato alla selezione dei conducenti da sottoporre a controllo, dal momento che non esiste un elenco ufficiale che riporti il numero o l'indirizzo degli autotrasportatori di questa categoria. Secondo la normativa bulgara gli autotrasportatori autonomi non sono soggetti all'obbligo di tenere un registro degli orari di lavoro, di tenere a disposizione le condizioni di lavoro per eventuali controlli nei locali commerciali o di indicare la persona incaricata di presentare tali registri su richiesta dell'Ispettorato del lavoro. Oltre a ciò, l'Ispettorato del lavoro bulgaro non è autorizzato a emanare istruzioni vincolanti nei confronti di autotrasportatori autonomi.

Nonostante altri problemi menzionati in merito al controllo del rispetto della normativa (illustrati nel documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la presente relazione), vale la pena osservare che gli Stati membri sottolineano l'importanza di fornire orientamenti sulle modalità per rispettare le disposizioni della direttiva e per rafforzare la consapevolezza delle norme in vigore.

4.1 Infrazioni alle norme sull'orario di lavoro

Sette Stati membri (Austria, Estonia, Finlandia, Germania, Irlanda, Svezia e Ungheria) hanno trasmesso informazioni in merito alla possibilità di ordinare dapprima la rettifica delle carenze riscontrate entro un determinato periodo dal momento del loro accertamento. Qualora tale rettifica non abbia luogo, la violazione è quindi perseguita dalle autorità preposte all'applicazione delle norme secondo le disposizioni nazionali, ovvero tramite l'irrogazione di una sanzione, la denuncia dinnanzi all'autorità preposta o l'avvio di un procedimento giudiziario. Questo sistema è ritenuto vantaggioso in quanto consente ai trasgressori di modificare il proprio comportamento, attuare nuove procedure, affidarsi a nuove tecnologie o adeguare le proprie pratiche per migliorare l'osservanza delle norme in vigore.

Le statistiche sulle infrazioni riscontrate sono state fornite da dieci Stati membri[16], un numero non sufficiente per trarre conclusioni generali. Rispetto al periodo di riferimento precedente quattro nuovi Stati membri hanno fornito dati sulle infrazioni. Tutti gli Stati membri sono invitati a includere tali informazioni nelle prossime relazioni.

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

Solo dieci Stati membri[17] hanno confermato che le parti interessate sono state consultate, come disposto dalla direttiva 2002/15/CE. Tale dato indica un netto calo rispetto al periodo di riferimento 2011-2012, nel quale erano stati sedici gli Stati membri che avevano comunicato di avere assolto tale obbligo.

In generale datori di lavoro e lavoratori concordano nel ritenere che la direttiva 2002/15/CE abbia contribuito a tutelare la salute e la sicurezza dei conducenti. Secondo l'opinione dei datori di lavoro irlandesi anche le limitazioni dell'orario di lavoro hanno contribuito a creare condizioni di parità tra gli operatori. Il documento di accompagnamento illustra in maggiore dettaglio la rispettiva posizione delle parti consultate.

IV. Conclusioni

La presente relazione esamina gli sviluppi relativi all'attuazione e all'applicazione della normativa nel periodo 2013-2014 in tutti gli Stati membri, nel contesto dell'osservanza delle disposizioni in materia sociale dell'Unione nel settore dei trasporti su strada.

L'oggetto del presente documento è stabilito dalla direttiva 2006/22/CE e dalla decisione 2009/810/CE della Commissione che definiscono le informazioni tipo da presentare con riferimento al regolamento (CE) n. 561/2006 e alla direttiva 2002/15/CE, segnatamente il numero e il tipo di controlli effettuati e il numero e i tipi di infrazioni accertate. Nel periodo di riferimento in esame la qualità dei dati trasmessi e la tempestività delle comunicazioni, che hanno consentito alla Commissione di trarre conclusioni in merito all'applicazione delle disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada a livello europeo, sono rimaste a un livello comparabile rispetto al periodo precedente.

La maggior parte degli Stati membri ha rispettato la soglia minima di giorni lavorativi controllati imposta dalla direttiva 2006/22/CE, spesso superandola nettamente. Alcuni Stati membri, tuttavia, non hanno rispettato tale soglia minima. Oltre a ciò, solo la metà degli Stati membri ha raggiunto la soglia minima di controlli concertati, segnando un peggioramento rispetto al periodo precedente in termini di quantità di iniziative internazionali avviate. La cooperazione avviene principalmente tra Stati membri confinanti ed è completata da azioni svolte nel quadro di Euro Contrôle Route (ECR), che rende possibile una collaborazione su scala più vasta.

[16] Austria, Bulgaria, Cipro, Francia, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, Polonia, Repubblica ceca, Spagna.

[17] Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Malta, Polonia, Slovacchia, Slovenia.

Al fine di creare condizioni di parità nel settore dei trasporti è necessario migliorare e uniformare l'applicazione della legislazione sociale legata ai trasporti in tutta l'UE. A tale scopo la Commissione non solo seguirà e investigherà a fondo questi casi, per mettere gli Stati membri in condizione di rispettare i requisiti minimi della legislazione sociale, ma prevede anche di adottare misure volte a rafforzare l'applicazione delle disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada.

Oltre a ciò, nonostante un lieve miglioramento, alcuni Stati membri non hanno raggiunto la soglia prevista, in base alla quale almeno il 50% dei giorni di lavoro controllati totali deve essere verificato nei locali delle imprese, e la stragrande maggioranza dei controlli è stata effettuata su strada. La Commissione sorveglierà gli sviluppi a tale riguardo. Qualora nel prossimo periodo di riferimento non si dovessero rilevare miglioramenti nei relativi Stati membri, la Commissione avvierà un'indagine ufficiale presso gli Stati membri che non dovessero rispettare le prescrizioni relative ai controlli nei locali delle imprese.

A norma dell'articolo 2, paragrafo 3, della direttiva 2006/22/CE, la percentuale minima di giorni di lavoro effettivo da controllare per i conducenti di veicoli dovrebbe essere aumentata al 4% non appena il 90% della totalità dei veicoli controllati sarà munito di un tachigrafo digitale. Nel periodo di riferimento in esame il 64% dei veicoli controllati su strada è risultato munito di tachigrafo digitale. Pertanto mancano i presupposti per portare al 4% la soglia minima dei giorni di lavoro controllati.

È importante che le autorità nazionali garantiscano che i controlli siano effettuati senza operare alcuna discriminazione basata sulla nazionalità dei conducenti/sullo Stato membro di immatricolazione dei veicoli. Gli Stati membri dovrebbero esaminare attentamente i dati in loro possesso e impartire istruzioni adeguate alle autorità di controllo al fine di evitare un trattamento discriminatorio nei confronti dei cittadini stranieri.

Dalla relazione emerge che sono stati riscontrati alcuni miglioramenti a livello di applicazione e attuazione delle disposizioni in materia sociale. La tendenza decrescente del numero di infrazioni che ha avuto inizio a partire dal periodo 2011-2012 si è mantenuta. Il generale calo nel numero di infrazioni accertate potrebbe essere interpretato come il risultato di una migliore osservanza delle disposizioni in materia sociale resa possibile da pratiche di applicazione ormai consolidate e da una maggiore consapevolezza delle disposizioni in materia sociale tra i conducenti.

Dall'analisi dei tassi di accertamento su strada e nei locali delle imprese emerge che i controlli nei locali delle imprese continuano ad essere più efficienti dei controlli ad hoc su strada. Le differenze osservate tra gli Stati membri per quanto riguarda i tassi di accertamento indicano che l'Unione europea è ancora lontana dalla creazione di uno "spazio di applicazione armonizzata", date le differenze esistenti in termini di risorse e di pratiche utilizzate per controllare il rispetto della normativa in materia di trasporti su strada.

Nel corso di questo periodo di riferimento, le infrazioni che riguardano la manomissione dell'apparecchio di controllo sono aumentate notevolmente. Per questo motivo oggi più che mai sono necessarie tecniche di applicazione adeguate, apparecchiature appropriate e la formazione dei funzionari di controllo, che permettano controlli mirati e la rilevazione di dispositivi di manomissione e frodi.

Al fine di affrontare tale questione, come previsto all'articolo 39 del regolamento (UE) n. 165/2014 relativo ai tachigrafi nel settore dei trasporti su strada, la Commissione sta predisponendo l'atto di esecuzione che precisa i contenuti della formazione iniziale e continua dei funzionari di controllo, inclusa la formazione sulle tecniche per orientare i controlli e per rilevare i dispositivi di manomissione e frode. Tali misure comprendono orientamenti per facilitare l'applicazione delle norme relative ai periodi di guida, alle interruzioni e ai periodi di riposo, nonché all'applicazione delle norme relative ai tachigrafi.

Le relazioni nazionali sull'attuazione della direttiva 2002/15/CE contengono informazioni incomplete e pertanto non consentono un'analisi approfondita degli impatti di questo atto legislativo sulla salute e sulla sicurezza dei conducenti o sulla sicurezza stradale. L'inclusione degli autotrasportatori autonomi nel campo di applicazione della normativa sull'orario di lavoro è talvolta percepita come causa di problemi di applicazione. Solo dieci Stati membri hanno confermato che le parti interessate sono state consultate. In generale le parti sociali hanno riconosciuto che l'applicazione adeguata della direttiva 2002/15/CE è presupposto indispensabile per garantire condizioni di lavoro adeguate e impedire distorsioni di concorrenza.

La presente relazione è pubblicata contestualmente alla relazione di cui all'articolo 26 del regolamento (CE) n. 1071/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada e abroga la direttiva 96/26/CE del Consiglio[18], come previsto al paragrafo 2 di detto articolo.

[18] GU L 300 del 14.11.2009, pag. 51.