



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 21.6.2000
COM(2000) 364 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE
AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO**

Verso un autotrasporto di qualità più sicuro e più concorrenziale nella Comunità

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Verso un autotrasporto di qualità più sicuro e più concorrenziale nella Comunità

INTRODUZIONE

1. L'autotrasporto professionale è indispensabile al buon funzionamento del mercato interno, ambito nel quale è ancora in fase di espansione. Esso non è tuttavia esente da difficoltà, ma anzi deve affrontare i problemi seguenti:
 - l'accesso al mercato interno è stato assicurato in più fasi nel corso degli ultimi dodici anni, l'ultima delle quali risale al 1° luglio 1998⁽¹⁾;
 - le pressioni esercitate dalla concorrenza in continuo aumento che ne è derivata;
 - la necessità di migliorare il fattore sicurezza dell'autotrasporto;
 - la necessità di prevenire distorsioni di concorrenza;
 - il malessere sociale che si manifesta nel settore e che rischia di portare ad un'impasse;
 - la comparsa di nuovi fenomeni che interessano le condizioni di lavoro dei conducenti di veicoli stradali, ovverosia l'impiego non regolare di manodopera;
 - la necessità di adattare costantemente il settore all'evoluzione tecnica, tecnologica, ambientale e logistica;
 - l'aumento dei trasporti con i paesi dell'Europa centrale e orientale in previsione dell'allargamento.

2. Per facilitare l'adattamento del settore a tali cambiamenti, promuoverne la coesione ed evitare perturbazioni del mercato interno, è necessario:
 - rafforzare le condizioni per una concorrenza leale tra gli autotrasportatori e i diversi modi di trasporto;
 - migliorare, da un lato, la tutela della salute e della sicurezza del personale viaggiante e degli altri utenti della strada, soprattutto nel caso dei trasporti di merci pericolose, e, dall'altro, la tutela dell'ambiente;
 - favorire la qualità dei servizi offerti dagli autotrasportatori;
 - promuovere l'occupazione nel settore e migliorare le condizioni di lavoro.

⁽¹⁾ Regolamento (CEE) n. 3118/93 del Consiglio, del 25 ottobre 1993, che fissa le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali di merci su strada in uno Stato membro - (GU L 279 del 12.11.1993).

3. Per ottenere tali risultati la Commissione ritiene necessario, sulla base delle proposte ricevute⁽²⁾ e di quelle previste nel proprio programma di lavoro⁽³⁾, equilibrare alcune condizioni di lavoro aventi ripercussioni sulla concorrenza e attuare un insieme coerente di misure per quanto riguarda:
- l'organizzazione dell'orario di lavoro dei conducenti di veicoli stradali;
 - alcune condizioni di lavoro dei conducenti nell'UE;
 - il controllo dell'autotrasporto;
 - la formazione professionale iniziale e continua dei conducenti di veicoli stradali.

La presente comunicazione descrive i diversi aspetti dell'autotrasporto che faranno parte di questo insieme di misure.

ORGANIZZAZIONE DELL'ORARIO DI LAVORO DEI CONDUCENTI DI VEICOLI STRADALI

4. Nel novembre 1998 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva⁽²⁾: malgrado il sostegno del Parlamento europeo, questa è ancora bloccata in sede di Consiglio, principalmente a causa del forte disaccordo tra gli Stati membri in merito all'eventuale inclusione degli autotrasportatori autonomi nel campo di applicazione della direttiva.

Inoltre, è necessario sottolineare che:

- il tentativo, effettuato sotto la presidenza finlandese, di operare una distinzione tra "veri" autotrasportatori autonomi (che possono essere esclusi dalla direttiva) e "falsi" autotrasportatori autonomi (che devono essere inclusi nella direttiva) non è riuscito;
- tenuto conto del blocco in sede di Consiglio, se la proposta viene mantenuta nella sua versione attuale sarà sicuramente rifiutata;
- la recente modifica alla direttiva sull'organizzazione dell'orario di lavoro⁽⁴⁾ (direttiva generale), intesa a includere nel campo di applicazione il personale viaggiante del settore dell'autotrasporto, non assicura il livello di armonizzazione desiderato, in particolare per quanto riguarda la definizione dell'orario di lavoro. Detta proposta⁽²⁾ sull'autotrasporto comporta, infatti, una definizione comune dell'orario di lavoro mentre la direttiva generale

(2) Proposta di direttiva del Consiglio concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro del personale viaggiante che effettua operazioni di autotrasporto e degli autotrasportatori autonomi (COM(1998)662 def.). Ai sensi della proposta, per orario di lavoro si intende principalmente il periodo di tempo nel quale, oltre alle attività di guida, vengono espletate quelle di carico e scarico del veicolo.

(3) COM(2000) 155 def. del 9 febbraio 2000.

(4) Direttiva 2000/34/CE che modifica la direttiva 93/104/CE del Consiglio concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro al fine di regolare i settori e le attività esclusi da detta direttiva (GU...).

sull'organizzazione dell'orario di lavoro⁽⁴⁾ rimanda a tale proposito a quanto previsto dalla legislazione e/o dalla pratica nazionale.

5. Di conseguenza, nonostante l'inclusione degli autotrasportatori autonomi fosse pienamente giustificata principalmente per motivi di sicurezza stradale e armonizzazione delle condizioni di concorrenza, la Commissione, al fine di contribuire all'ottenimento di risultati nel breve termine e tenuto conto del fatto che le norme comuni sui tempi di guida e di riposo si applicano agli autotrasportatori autonomi esattamente come le misure di controllo previste ai punti 8-11 riportati di seguito, potrebbe accettare l'idea di escluderli provvisoriamente dal campo di applicazione della direttiva a condizione di ottenere un sostegno sufficiente. In ogni caso, solo al termine delle discussioni con il Consiglio e il Parlamento europeo nell'ambito del dibattito sulla comunicazione e consultando le parti sociali, la Commissione potrà prendere in considerazione la possibilità di presentare una nuova proposta che escluda gli autotrasportatori autonomi dalla direttiva.

Calendario degli scambi di opinioni: attuazione immediata.

ALCUNE CONDIZIONI DI LAVORO DEI CONDUCENTI

6. Un numero crescente di conducenti, spesso provenienti da paesi terzi, è occupato in maniera irregolare per effettuare operazioni di autotrasporto intracomunitarie con veicoli comunitari: le condizioni di lavoro non sono quelle "comunitarie" (retribuzione inferiore, tempi di lavoro quasi illimitati e insufficiente protezione sociale). Questa situazione provoca distorsioni di concorrenza nel mercato interno tra modi di trasporto e tra autotrasportatori e rischia di provocare problemi di sicurezza, nonché un deterioramento delle condizioni di lavoro e conseguentemente una destabilizzazione generale dell'occupazione nell'Unione europea.

Il 23 marzo 2000 i servizi della Commissione hanno organizzato una riunione con gli esperti governativi, nel corso della quale sono stati presi in esame diversi aspetti della questione, ovvero i trasporti, le condizioni di lavoro, i controlli e l'applicazione.

7. La soluzione proposta sulla base delle posizioni espresse dagli Stati membri è stata accolta favorevolmente da un numero considerevole di esperti presenti alla riunione e può essere riassunta nei termini seguenti:
- un nuovo regolamento introdurrà l'obbligo per gli Stati membri di rilasciare un "attestato di guida" ad ogni conducente di autoveicolo oggetto di un'autorizzazione comunitaria rilasciata in applicazione delle norme comuni⁽⁵⁾;
 - questo attestato uniforme consentirà di verificare in tutta l'Unione che le condizioni di lavoro del conducente siano regolari;
 - l'attestato sarà rilasciato dalle autorità competenti degli Stati membri agli autotrasportatori titolari dell'autorizzazione comunitaria prevista dal regolamento 881/92, i quali saranno tenuti a consegnarlo ai propri conducenti

⁽⁵⁾ Regolamento (CEE) n. 881/92 del Consiglio, del 26 marzo 1992, relativo all'accesso al mercato dei trasporti di merci su strada nella Comunità effettuati in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri (GU L 95 del 9.4.1992, pag. 1).

(corresponsabilità dell'autotrasportatore in caso di inosservanza delle condizioni di cui sopra).

Alcuni di questi aspetti possono presentare punti in comune con i temi della comunicazione sulle politiche d'immigrazione e di asilo⁽⁶⁾, nonché con quelli del quadro di controllo per l'esame dei progressi compiuti nella creazione di uno spazio di "libertà, sicurezza e giustizia" nell'Unione europea⁽⁷⁾ e della comunicazione sul lavoro sommerso⁽⁸⁾. Tuttavia, la proposta di regolamento soprammenzionata, prevista nell'ambito del programma di lavoro della Commissione per l'anno in corso e adottata il 9.02.2000 (vedasi nota 3), tiene conto delle specificità del settore dell'autotrasporto.

Calendario: la proposta sarà presentata in settembre / ottobre 2000.

CONTROLLO DELL'AUTOTRASPORTO

8. L'efficacia delle norme comuni e nazionali passa necessariamente attraverso la loro corretta applicazione che a sua volta dipende, da un lato, dall'accettazione di tali norme da parte della categoria interessata e, dall'altro, dai sistemi relativi ai controlli e alle sanzioni attuati dagli Stati membri.
9. L'introduzione del tachigrafo elettronico alla fine del 2002 contribuirà a migliorare significativamente le prestazioni degli strumenti di controllo, garantendo un maggiore rispetto delle norme grazie soprattutto ad una protezione più efficace dei dati registrati e alla possibilità di poter eseguire un numero considerevole di controlli in un lasso di tempo ridotto.

Calendario: l'azione già avviata con il regolamento (CE) n. 2135/98⁽⁹⁾ diventerà effettiva a fine 2002 / inizio 2003.

10. Nell'ambito del programma di lavoro della Commissione per il 2000 è prevista una comunicazione relativa ai controlli e alle sanzioni nel settore dell'autotrasporto. Obiettivo della comunicazione è migliorare l'efficacia e la coerenza dei controlli effettuati dalle autorità competenti degli Stati membri. A tale scopo saranno indicate alcune misure utili, come ad esempio lo scambio sistematico di informazioni, il coordinamento delle attività di controllo, la concertazione periodica delle amministrazioni nazionali e la formazione del personale addetto ai controlli. Alla comunicazione potrebbero seguire raccomandazioni agli Stati membri o azioni da essi concertate e appoggiate dalla Commissione.

Calendario: le misure saranno adottate nel secondo semestre del 2000.

⁽⁶⁾ COM (1994) 23 del 23 febbraio 1994.

⁽⁷⁾ COM (2000) 167 def. del 24 marzo 2000.

⁽⁸⁾ COM (1998) 219 def. del 7 aprile 1998.

⁽⁹⁾ Regolamento (CE) n. 2135/98 del Consiglio, del 24 settembre 1998, che modifica il regolamento (CEE) n. 3821/85 relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada e la direttiva 88/599/CEE (GU L 274 del 9.10.1998, pag. 1).

11. Infine, è prevista la modifica della direttiva 88/599/CEE⁽¹⁰⁾, in base alla quale gli Stati membri sono tenuti a controllare l'1% dei giorni di lavoro dei conducenti per quanto riguarda il rispetto dei tempi di guida e riposo, allo scopo di aumentare tale percentuale, se del caso in maniera graduale, ed eseguire un maggior numero di controlli. Con l'introduzione del tachigrafo elettronico nel 2002 sarà tecnicamente più semplice aumentare il numero di tali controlli, ma sarà ugualmente necessario fare in modo da non scoraggiare l'utilizzo di questo strumento e di conseguenza il rinnovo del parco veicolare.

Calendario: la proposta sarà presentata a fine 2000 / inizio 2001.

FORMAZIONE PROFESSIONALE

12. Attualmente soltanto due atti comunitari riguardano la formazione professionale dei conducenti di veicoli stradali:
- la direttiva 76/914/CEE⁽¹¹⁾ sulla formazione di alcune categorie di conducenti ha una portata limitata, poiché interessa solo i conducenti di età compresa tra 18 e 21 anni, e contiene disposizioni inadeguate alle esigenze odierne;
 - la direttiva 91/439/CEE⁽¹²⁾ concernente la patente di guida, le cui disposizioni non tengono in debito conto le esigenze specifiche della professione di conducente di veicoli stradali.

Due Stati membri hanno adottato norme nazionali per l'accesso all'attività di conducente professionista.

13. Per migliorare la qualità dei servizi di autotrasporto, contribuire a fare rispettare maggiormente la professione del conducente e renderla più interessante, migliorare la sicurezza stradale e facilitare la libera circolazione dei lavoratori, è necessario introdurre nuove norme comuni che tengano conto degli sviluppi tecnici e del know-how propri di questo settore. Occorre mettere a punto e inserire in un moderno programma di formazione professionale nozioni quali la sicurezza stradale, la guida razionale (anche allo scopo di ridurre il consumo di energia non rinnovabile e le emissioni di CO₂), la qualità del servizio e la salute del conducente, nonché la normativa in materia di trasporto, lavoro, sicurezza e conoscenze del contesto economico e sociale del settore dell'autotrasporto. I servizi della Commissione hanno avviato i lavori preparatori per presentare una proposta di direttiva che stabilisca norme comuni relative alla formazione iniziale obbligatoria per i conducenti professionisti di veicoli destinati al trasporto di merci o di persone che abbiano intrapreso la professione da poco e alla formazione continua ad intervalli regolari per

⁽¹⁰⁾ Direttiva 88/599/CEE del Consiglio, del 23 novembre 1988, sulle procedure uniformi concernenti l'applicazione del regolamento (CEE) n. 3820/85 relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada e del regolamento (CEE) n. 3821/85 relativo all'apparecchio di controllo nel settore dei trasporti su strada (GU L 325 del 29 novembre 1988, pag. 55).

⁽¹¹⁾ Direttiva 76/914/CEE del Consiglio, del 16 dicembre 1976, sul livello minimo di formazione di alcuni conducenti di veicoli adibiti al trasporto su strada (GU L 357 del 29.12.1976, pag. 36).

⁽¹²⁾ Direttiva 91/439/CEE del Consiglio, del 29 luglio 1991, concernente la patente di guida (GU L 237 del 24.08.1991, pag. 1).

tutti i conducenti professionisti. È necessario che la professione e gli organismi di formazione rimangano in stretto contatto.

Calendario: la proposta sarà presentata a fine 2000 / inizio 2001.

14. In tale contesto, l'opportunità di modificare o meno le norme comuni relative ai tempi di guida e di riposo dei conducenti di veicoli stradali⁽¹³⁾ deve essere esaminata successivamente.

Da un lato, poiché gli autotrasportatori autonomi saranno probabilmente esclusi dal campo di applicazione della direttiva sull'organizzazione dell'orario di lavoro, sarebbe opportuno ridurre in misura limitata i tempi di guida dei conducenti di veicoli stradali oggetto del regolamento (CEE) 3820/85 che interessa anche gli autotrasportatori autonomi.

D'altro canto è necessario agire con prudenza prima di procedere, eventualmente, alla modifica di tali norme per i seguenti motivi:

- il numero massimo di ore di guida e le esigenze minime di riposo sono stati fissati da circa quindici anni, sono noti a tutti gli interessati, hanno dato ottimi risultati e non sono contestati;
- ciò che manca, viceversa, è il pieno rispetto e la corretta applicazione delle norme comuni; le azioni descritte ai punti 8-11 intendono migliorare considerevolmente la situazione;
- in seguito alla modifica della direttiva generale sull'organizzazione dell'orario di lavoro adottata ufficialmente di recente⁽¹⁴⁾, il personale viaggiante (dipendente) nel settore dell'autotrasporto è anch'esso tenuto ad osservare la durata settimanale media di 48 ore al massimo, il che corrisponde a quanto previsto dalla direttiva.

CONCLUSIONE

15. È necessario risolvere le difficoltà del settore dell'autotrasporto e rafforzarne la coesione. Per raggiungere tale obiettivo occorre evitare un approccio frammentario: solo una politica globale che comprenda un insieme coerente ed equilibrato di misure diverse consentirà infatti di ottenere l'effetto desiderato. La presente comunicazione illustra le misure necessarie all'attuazione di una siffatta politica sugli aspetti inerenti alla sicurezza stradale, nonché gli aspetti concorrenziali, economici e sociali dell'autotrasporto, il cui fine è giungere nel secondo semestre dell'anno in corso ad un accordo politico in sede di Consiglio che possa assicurare lo sviluppo nella Comunità di un autotrasporto di qualità, più sicuro e più concorrenziale.

(13) Regolamento (CEE) n. 3820/85 (GU L 370 del 31.12.1985, pag. 1).

(14) Vedasi nota (4).