



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 30.9.2021
COM(2021) 610 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

**sull'attuazione nel biennio 2017-2018 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
(30^a relazione della Commissione sull'attuazione delle disposizioni in materia sociale nel
settore dei trasporti su strada)**

{SWD(2021) 278 final}

Introduzione

La presente relazione illustra l'attuazione, negli Stati membri, delle disposizioni dell'UE in materia sociale nel settore dei trasporti su strada per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2017 e il 31 dicembre 2018. Essa evidenzia le principali sfide concernenti l'attuazione e il controllo dell'applicazione delle disposizioni giuridiche pertinenti, che sono contenute nei quattro atti legislativi seguenti:

- 1) il regolamento (CE) n. 561/2006¹ (noto altresì come **regolamento sui tempi di guida**), che stabilisce prescrizioni minime in materia di tempi di guida giornalieri e settimanali, interruzioni e periodi di riposo giornalieri e settimanali;
- 2) la direttiva 2002/15/CE² (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 tempi di guida;
- 3) la direttiva 2006/22/CE³ (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 la conformità delle disposizioni del regolamento sui tempi di guida;
- 4) il regolamento (UE) n. 165/2014⁴ (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 tempi di guida.

La presente relazione, basata sull'articolo 17 del regolamento sui tempi di guida e sull'articolo 13 della direttiva sull'organizzazione dell'orario di lavoro nel settore dell'autotrasporto⁵,

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'attuazione del regolamento nonché sull'evoluzione dei settori considerati. A norma dell'articolo 13 della 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, dato che entrambi gli atti legislativi

contiene informazioni quantitative e qualitative che riguardano i controlli effettuati dalle autorità di controllo degli Stati membri su strada e nei locali delle imprese, anche per quanto riguarda le infrazioni accertate.

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

Trasmissione dei dati

Le relazioni nazionali sull'attuazione delle disposizioni della direttiva 2002/15/CE e del regolamento (CE) n. 561/2006 devono essere trasmesse entro il 30 settembre dell'anno successivo al biennio cui la relazione si riferisce, mediante la versione rivista del formulario tipo per le relazioni stabilito dalla decisione di esecuzione della Commissione del 30 marzo 2017⁶. Il termine per la trasmissione delle relazioni relative al periodo 2017-2018 è scaduto il 30 settembre 2019.

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. Tutti gli Stati membri hanno fornito, come richiesto, una ripartizione delle statistiche dettagliate relative ai controlli della conformità effettuati su strada e nei locali delle imprese. Tuttavia alcuni di essi non hanno fornito dati ripartiti in base alle categorie prescritte, ad esempio per tipo di tachigrafo⁷ e per tipo di infrazione⁸.

Per quanto riguarda le informazioni concernenti l'attuazione della direttiva 2002/15/CE, non tutti gli Stati membri hanno trasmesso le informazioni prescritte⁹ e soltanto alcuni di essi hanno fornito dati statistici sui controlli e sui relativi esiti¹⁰. La mancata presentazione di dati quantitativi da parte degli Stati membri rende difficile una valutazione. La Commissione insiste pertanto affinché nel prossimo periodo di riferimento siano forniti dati esaustivi di tipo qualitativo e quantitativo sull'attuazione della direttiva 2002/15/CE e sul controllo della sua

prevedono un periodo di riferimento di due anni per le relazioni e definiscono norme complementari per i conducenti professionisti.

⁶ C(2017) 1927 final.

⁷ È il caso della Spagna e della Polonia, che hanno creato ulteriori categorie per l'immatricolazione dei veicoli per tipo di tachigrafo.

⁸ La Lettonia non ha comunicato la categorizzazione delle infrazioni accertate durante i controlli nei locali delle imprese.

⁹ Non sono pervenute le relazioni di Belgio, Croazia e Repubblica ceca.

¹⁰ Austria, Cipro, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Lussemburgo, Polonia, Romania e Spagna hanno fornito dati quantitativi.

applicazione, al fine di rispettare le prescrizioni dell'articolo 13 della direttiva 2002/15/CE e dell'articolo 17 del regolamento (CE) n. 561/2006.

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

1. Controlli

A norma dell'articolo 2 della direttiva 2006/22/CE, gli Stati membri hanno l'obbligo di istituire un sistema di controlli adeguati e regolari, sia su strada che nei locali delle imprese soggette alle disposizioni del regolamento (CE) n. 561/2006. Tali controlli dovrebbero interessare ogni anno un campione rilevante e rappresentativo di lavoratori mobili, conducenti, imprese di trasporto e veicoli. Detto articolo stabilisce inoltre che il numero minimo di controlli da effettuare debba riguardare almeno il 3 % dei giorni di lavoro effettivo dei conducenti¹¹ di veicoli che rientrano nel campo di applicazione del regolamento (CE) n. 561/2006.

I dati trasmessi dagli Stati membri indicano che il numero totale di giorni lavorativi¹² controllati nell'UE è diminuito del 5 % circa, passando da circa 131,7 milioni (nel periodo 2015-2016) a 125,7 milioni di giorni lavorativi controllati nell'attuale periodo di riferimento. Tale diminuzione è tuttavia più contenuta rispetto al calo del 13 % registrato tra i precedenti periodi di riferimento 2013-2014 e 2015-2016. Dall'esame dei dati degli Stati membri emerge tuttavia che la diminuzione dei giorni lavorativi controllati sembra dovuta principalmente al minor numero di giorni lavorativi controllati comunicato dalla Francia¹³. Nonostante tale diminuzione, la Francia non solo rispetta la pertinente prescrizione, ma è uno degli Stati membri che controllano il maggior numero di giorni lavorativi.

Come illustrato nella figura 1 in appresso, **la media UE dei giorni lavorativi controllati è pari al 5,4 %** (contro il **6,3 %** nel periodo 2015-2016), valore notevolmente più elevato rispetto alla percentuale prescritta dalla direttiva¹⁴.

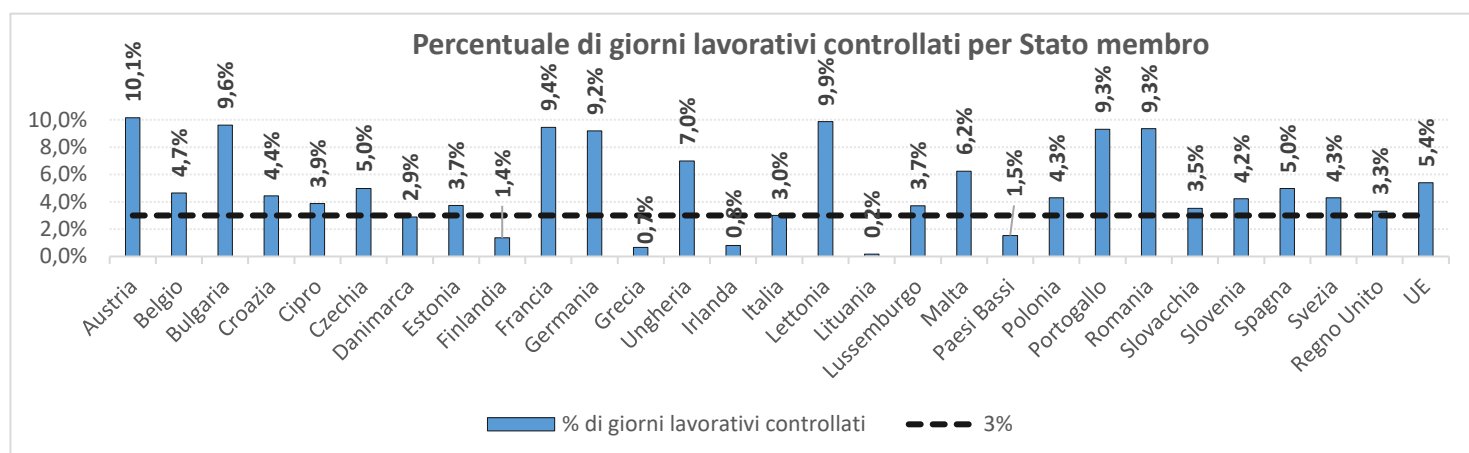
¹¹ Tale percentuale si basa sul numero di giorni lavorativi in un periodo di due anni e sul numero di veicoli immatricolati che rientrano nel campo di applicazione del regolamento durante tale periodo per ciascuno Stato membro.

¹² Il termine "giorni lavorativi" è utilizzato in maniera intercambiabile con il termine "giorni di lavoro" di un conducente nella normativa pertinente, ossia il regolamento (CE) n. 561/2006, la direttiva 2006/22/CE e la decisione (UE) 2017/1013.

¹³ La Francia ha riferito di aver controllato circa quattro milioni di giorni lavorativi in meno rispetto all'ultima relazione in ragione della riduzione dei controlli effettuati dalle forze di sicurezza del ministero dell'Interno e di aver effettuato un numero minore di controlli a causa dell'impatto dei movimenti sociali (gilet gialli) nell'ultimo trimestre del 2018.

¹⁴ Segnatamente in Austria, Lettonia, Bulgaria, Francia, Romania, Portogallo e Germania, i cui giorni lavorativi controllati ammontano a un terzo del totale.

Figura 1: percentuale di giorni lavorativi controllati per Stato membro

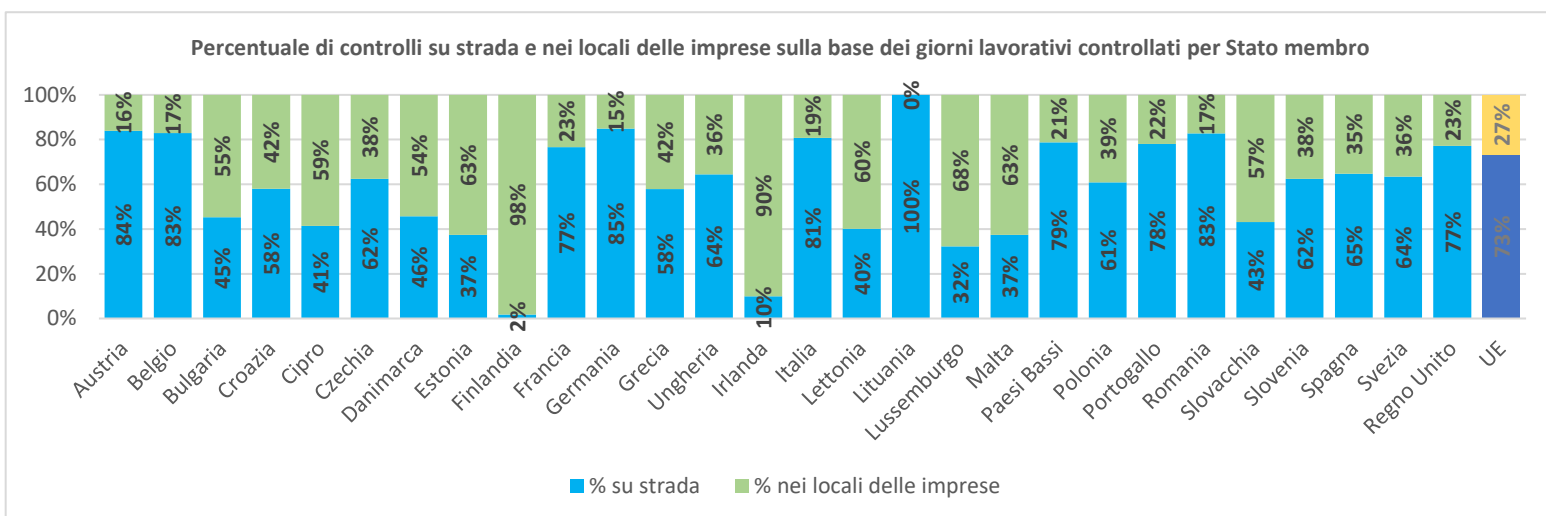


Nella maggioranza degli Stati membri il numero di giorni lavorativi controllati è stato superiore al numero minimo prescritto dalla direttiva. La soglia del 3 % non è stata tuttavia raggiunta da sei Stati membri (Danimarca, Paesi Bassi, Finlandia, Irlanda, Grecia e Lituania), un numero superiore rispetto ai tre Stati membri che non avevano rispettato la prescrizione nel periodo 2015-2016. La Danimarca si è avvicinata molto alla soglia (2,9 %), mentre la Grecia, pur avendo intensificato le proprie attività di controllo dell'applicazione (dallo 0,1 % nel periodo 2015-2016 allo 0,7 % nel periodo di riferimento attuale), si mantiene ben al di sotto della soglia. I Paesi Bassi dispongono di un sistema di "monitoraggio basato sulla fiducia", che copre indirettamente un maggior numero di giorni lavorativi e consentirebbe al paese di rispettare la soglia minima dei giorni lavorativi controllati. La Finlandia e la Lituania hanno comunicato serie di dati incomplete.

L'articolo 2 della direttiva 2006/22/CE definisce altresì il rapporto tra i giorni lavorativi da controllare su strada e i giorni lavorativi da controllare nei locali delle imprese, che corrispondono rispettivamente al 30 % e al 50 %. Il calcolo di tale percentuale si basa sul numero di controlli realmente effettuati dalle autorità di controllo e non sul numero minimo di giorni lavorativi da controllare. Per quanto riguarda gli Stati membri che hanno rispettato la soglia, soltanto otto 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 73 % su strada e per il 27 % mediante controlli nei locali delle imprese. Si tratta di un dato stabile, che ha registrato un aumento dell'1 % dei controlli nei locali delle imprese rispetto all'ultima relazione. Nella maggior parte degli Stati membri un'ampia percentuale dei controlli è stata effettuata su strada. Irlanda e Finlandia hanno comunicato un basso numero di controlli su strada. La Finlandia non ha comunicato dati forniti dalla polizia nazionale e riguardanti i relativi controlli su strada, il che potrebbe spiegare il basso numero di controlli su strada e l'elevata percentuale di controlli nei locali delle imprese. Per informazioni dettagliate sulla percentuale nazionale di controlli su strada e nei locali delle imprese, cfr. la figura 2.

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



1.1 Controlli su strada

Complessivamente in tutta l'UE sono stati sottoposti a controlli su strada 4 982 439 veicoli e 5 395 009 conducenti. La differenza tra i due dati può essere spiegata dalla multipresenza, ossia dalla presenza a bordo del veicolo di almeno due conducenti. Si riscontrano differenze tra il numero dei conducenti e il numero dei veicoli principalmente nelle relazioni di Belgio, Germania, Lettonia, Romania, Spagna, Svezia, Lituania e Polonia.

Rispetto alla relazione relativa al periodo 2015-2016 il numero dei veicoli controllati è diminuito del 39 %, pari a 3 180 264 veicoli in meno. Ciò è dovuto principalmente ai numeri notevolmente inferiori comunicati dalla Germania (-54 %, ossia 1 580 987 veicoli in meno) e dalla Finlandia¹⁵ (-99 %, ossia 1 081 158 veicoli in meno). Tali andamenti sono paragonabili agli aumenti comunicati dai due Stati membri nel periodo 2015-2016.

Il numero dei conducenti controllati è diminuito dell'8 % rispetto al periodo 2015-2016, registrando un calo meno significativo rispetto alla diminuzione del 22 % riscontrata nel periodo di riferimento precedente. Tale calo è dovuto principalmente alla diminuzione del numero dei conducenti controllati in Francia (-19 %, ossia 157 780 conducenti in meno), Bulgaria (-48 %, ossia 142 147 conducenti in meno) e Polonia (-13 %, ossia 77 666 conducenti in meno) e agli effetti cumulativi di diminuzioni meno marcate in diversi altri Stati membri¹⁶.

Sulla base del paese di immatricolazione del veicolo, il 58 % dei veicoli controllati era costituito da veicoli nazionali, il 33 % proveniva da altri Stati membri dell'UE e il 9 % era

¹⁵ La Finlandia non ha comunicato dati forniti dalla polizia nazionale.

¹⁶ Ungheria, Italia, Spagna, Lituania, Danimarca, Austria, Croazia, Cipro, Irlanda, Lettonia, Paesi Bassi, Svezia e Regno Unito.

costituito da veicoli immatricolati in paesi terzi¹⁷. Nel complesso, la maggioranza dei veicoli controllati su strada (il 90 % del totale) era adibito al trasporto di merci, mentre solo il 10 % era rappresentato da veicoli utilizzati per il trasporto di passeggeri.

Nel periodo 2017-2018 il 75 % dei veicoli controllati su strada era dotato di un tachigrafo digitale. Non vi sono pertanto motivi per aumentare la soglia dei controlli dal 3 % al 4 % dato che, a norma dell'articolo 2, paragrafo 3, della direttiva 2006/22/CE, tale aumento dovrebbe essere applicato qualora il 90 % dei veicoli controllati siano muniti di un tachigrafo digitale.

1.2 Controlli nei locali delle imprese

Nel periodo 2017-2018 sono state controllate 104 104 imprese di trasporto, il 29 % in meno rispetto alle 146 967 imprese controllate nel periodo 2015-2016. Gli agenti responsabili dei controlli nei locali delle imprese hanno controllato circa 33,7 milioni di giorni lavorativi, il che denota una leggera diminuzione, pari al 3 %, rispetto ai 34,8 milioni della relazione precedente. Nel complesso, le autorità di controllo degli Stati membri hanno sottoposto a controlli nei locali delle imprese i dati di 641 033 conducenti, il 3 % in meno rispetto ai 5 846 011 del periodo 2015-2016.

2. Infrazioni

Tutti gli Stati membri hanno fornito dati riguardanti le infrazioni accertate, ma non tutti¹⁸ hanno trasmesso informazioni dettagliate sui tipi di infrazione. **Sono stati complessivamente segnalati circa 3,41 milioni di infrazioni, un numero stabile rispetto al dato dell'ultima relazione (3,46 milioni).**

Il numero delle infrazioni accertate nei locali delle imprese è rimasto stabile, avendo registrato un aumento dell'1 %, mentre le infrazioni accertate su strada sono diminuite del 3 %. La percentuale di infrazioni accertate su strada è rimasta stabile al 57 % delle infrazioni totali accertate (58 % nella precedente relazione).

Le percentuali dei vari tipi di infrazione rispetto al numero complessivo di infrazioni accertate sono rimaste simili a quelle registrate nel periodo di riferimento precedente, con alcune lievi variazioni. La figura 3 illustra la percentuale media UE di infrazioni per tipo di disposizione violata, accertate sia su strada che nei locali delle imprese nel periodo 2017-2018. Ancora una volta le infrazioni concernenti le interruzioni sono diminuite leggermente, passando dal 21 % al 17 %, mentre le infrazioni correlate ai dati riguardanti i periodi di guida sono aumentate dal 24 % al 27 %. Sul totale delle infrazioni accertate **le infrazioni legate ai periodi di riposo costituiscono il 23 % (24 % nell'ultima relazione), le infrazioni inerenti all'apparecchio di controllo¹⁹ il 12 % (11 % nell'ultima relazione) e le infrazioni legate**

¹⁷ I dati forniti dalla Finlandia non sono stati inclusi in quanto risultavano incompleti.

¹⁸ La Lettonia non ha comunicato i tipi di infrazione accertati durante i controlli nei locali delle imprese.

¹⁹ Le infrazioni relative all'apparecchio di controllo riguardano il funzionamento non corretto e l'uso improprio o la manomissione dell'apparecchio di controllo.

alla mancanza/disponibilità di dati riguardanti le altre mansioni il 6 % (7 % nell'ultima relazione). Tali andamenti sono illustrati nella figura 4 in appresso.

Il tasso medio di infrazioni, calcolato sulla base di 100 giorni lavorativi controllati nei locali delle imprese e su strada, è aumentato marginalmente da 2,6 nel periodo 2015-2016 a 2,7 nel periodo di riferimento attuale. **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 nel periodo 2017-2018

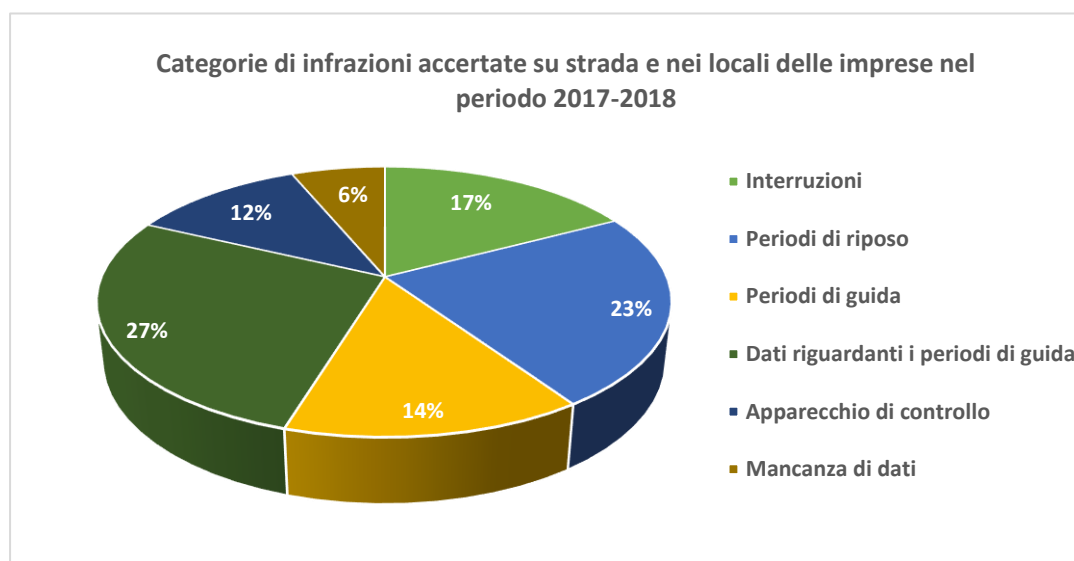
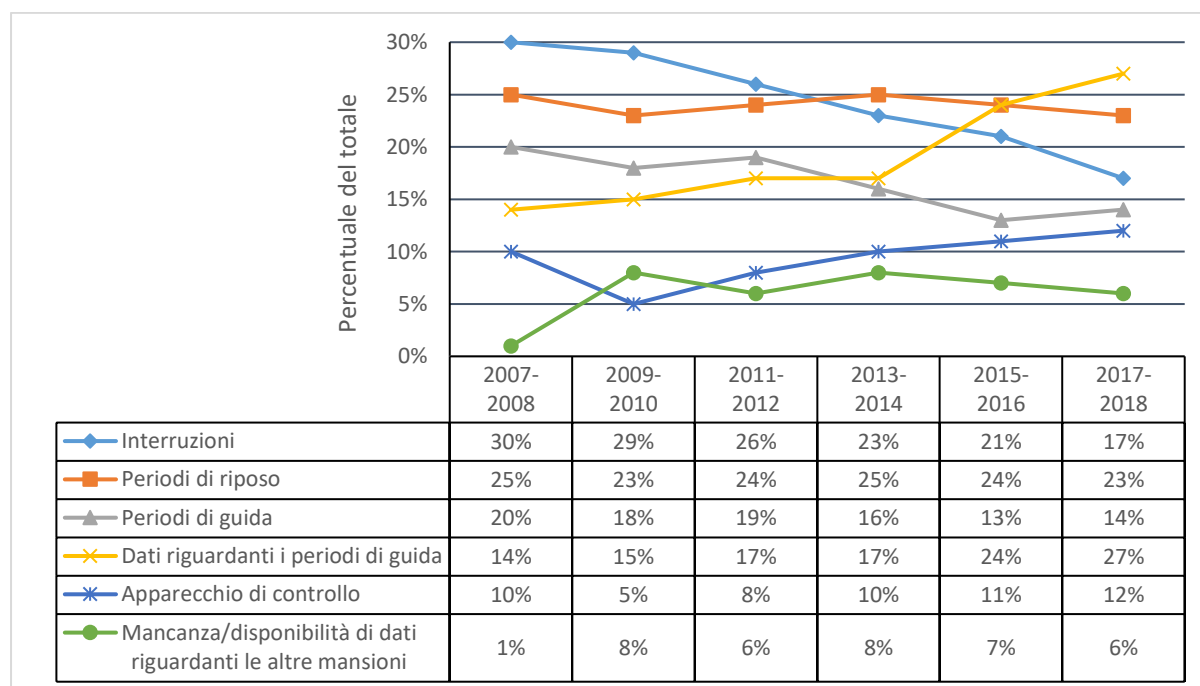


Figura 4: categorie di infrazioni accertate su strada e nei locali delle imprese negli ultimi 10 anni



2.1 Infrazioni accertate su strada

Nel periodo 2017-2018 le infrazioni accertate su strada sono state 1,94 milioni, il 3 % in meno rispetto ai circa 2 milioni di infrazioni accertate nel periodo 2015-2016. La media UE delle infrazioni accertate su strada è leggermente diminuita, passando da 2,17 a 2,11 ogni 100 giorni lavorativi controllati. In media si è rilevato che il 55 % delle infrazioni è stato commesso da conducenti nazionali, il che corrisponde a una quota del 58 % di veicoli nazionali rispetto a tutti i veicoli fermati per controlli.

2.2 Infrazioni accertate nei locali delle imprese

Le infrazioni accertate nei locali delle imprese sono state circa 1,46 milioni, l'1 % in meno rispetto al precedente periodo di riferimento. Il tasso medio di infrazioni accertate ogni 100 giorni lavorativi controllati è aumentato da 4,19 a 4,35, registrando un incremento del 4 % rispetto al periodo 2015-2016. L'aumento del tasso di infrazioni (nonostante una diminuzione delle infrazioni accertate) si spiega con la diminuzione del numero di giorni lavorativi controllati.

Il tasso medio di infrazioni accertate nei locali per singola impresa è sceso da 37 infrazioni per impresa nel periodo 2015-2016 a 14 nel periodo di riferimento attuale, dopo aver registrato un picco nella precedente relazione²⁰. Ciò è dovuto principalmente a un notevole calo dei tassi di infrazioni accertate in Lettonia (il cui tasso di infrazioni per impresa è passato da 552,96 a 340,75).

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

Nell'attuale periodo di riferimento sono stati coinvolti nei controlli 61 558 agenti di controllo in tutta l'UE, dato che si conferma stabile.

Per l'analisi dei dati dei tachigrafi digitali sono stati formati 21 786 agenti di controllo (il 9 % in meno rispetto al precedente periodo di riferimento). Anche il numero degli apparecchi forniti agli agenti di controllo per l'analisi dei dati dei tachigrafi è diminuito del 5,5 %. Gli Stati membri non hanno indicato alcuna spiegazione di tale diminuzione.

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

La Corte di giustizia dell'Unione europea ha interpretato il regolamento (CE) n. 561/2006 nelle sentenze della causa C-231/18, NK, e delle cause riunite C-203/18 e C-374/18. Le cause riguardavano l'interpretazione delle deroghe di cui all'articolo 13, paragrafo 1, con riferimento ai termini "mercati locali" e "servizi universali".

²⁰ Nel periodo 2017-2018 il tasso è quasi triplicato rispetto al periodo 2015-2016, passando da 12,77 a 36,57.

Nella causa C-231/18, *NK*, la Corte ha dichiarato che l'espressione "mercati locali", di cui all'articolo 13, paragrafo 1, lettera p), del regolamento (CE) n. 561/2006, deve essere interpretata nel senso che essa non può designare né la transazione effettuata tra un grossista di bestiame e un allevatore, né lo stesso grossista di bestiame, di modo che la deroga prevista da tale disposizione non può essere estesa ai veicoli che trasportano animali vivi direttamente dalle fattorie ai macelli locali.

Nelle cause riunite C-203/18 e C-374/18 la Corte ha stabilito che l'articolo 13, paragrafo 1, lettera d), del regolamento (CE) n. 561/2006 deve essere interpretato nel senso che la deroga ivi prevista riguarda soltanto i veicoli o le combinazioni di veicoli utilizzati esclusivamente, durante un'operazione di trasporto determinata, ai fini della consegna di spedizioni nell'ambito del servizio postale universale.

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. Otto Stati membri²¹ non hanno fornito informazioni sul numero esatto di controlli concertati, mentre tre non hanno fornito alcuna informazione sull'esecuzione o meno di controlli concertati²². Dei 17 Stati membri che hanno fornito informazioni adeguate, 12 Stati membri²³ hanno rispettato la prescrizione concernente il numero annuo di controlli concertati. Di conseguenza, sia gli Stati membri che hanno fornito i dati che gli Stati membri che hanno effettuato il numero di controlli concertati previsto dalla normativa sono diminuiti rispetto al periodo 2015-2016, durante il quale 24 Stati membri hanno fornito informazioni al riguardo e 15 di essi hanno raggiunto la soglia.

La cooperazione tra Stati membri riguarda principalmente gli Stati membri confinanti. Inoltre, come per l'ultimo periodo di riferimento, la maggior parte degli Stati membri ha indicato che la cooperazione si è svolta nel quadro di Euro Contrôle Route (ECR).

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 dei trasporti su strada, ossia condizioni lavoro migliori, concorrenza leale e maggiore sicurezza stradale. Il primo pacchetto sulla mobilità²⁴, adottato nel luglio 2020 ed entrato in vigore contestualmente alla stesura della presente relazione, ha lo scopo di promuovere e rafforzare la cooperazione e l'assistenza reciproca tra gli Stati membri e di garantire un'applicazione più efficace e coerente

²¹ Danimarca, Finlandia, Francia, Italia, Paesi Bassi, Portogallo, Svezia e Slovacchia.

²² Croazia, Cipro e Grecia.

²³ Austria, Repubblica ceca, Germania, Ungheria, Irlanda, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Romania, Spagna e Regno Unito.

²⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:249:FULL&from=IT>.

delle norme in vigore. Inoltre nel 2019 è stata istituita l'Autorità europea del lavoro (ELA)²⁵, il cui obiettivo generale è garantire un'equa mobilità dei lavoratori nel mercato interno. Uno dei principali compiti dell'ELA consiste nell'agevolare la cooperazione tra gli Stati membri ai fini dell'applicazione transfrontaliera della normativa e nell'agevolare le ispezioni congiunte, anche nell'ambito delle disposizioni dell'UE in materia sociale nel settore dei trasporti su strada.

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

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

1. 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 tempi di guida, alle interruzioni e ai periodi di riposo stabilite dal regolamento (CE) n. 561/2006. La direttiva fissa determinate disposizioni relative all'orario di lavoro che attengono specificamente al settore dei trasporti su strada ed è pertanto considerata una *lex specialis* della direttiva 2003/88/CE²⁶ sull'orario di lavoro, la quale stabilisce requisiti di base in materia di organizzazione dell'orario di lavoro dei lavoratori in tutti i settori.

2. Aspetti relativi all'attuazione negli Stati membri

Solo la Lituania²⁷ ha segnalato una modifica delle disposizioni nazionali che attuano la direttiva 2002/15/CE nel periodo 2017-2018. Oggetto della modifica sono state le disposizioni che disciplinano l'orario di lavoro e i periodi di riposo, compresi i termini utilizzati, ad esempio per quanto riguarda la durata massima della prestazione di lavoro per i lavoratori mobili, i periodi di riposo, il lavoro notturno, la registrazione dell'orario di lavoro e l'informazione dei lavoratori²⁸.

Diversi Stati membri e parti sociali hanno segnalato alcuni problemi di attuazione. Le autorità slovacche e la Confederazione dei sindacati hanno richiamato l'attenzione sulla mancanza di conoscenza della legislazione in materia di orario di lavoro da parte dei conducenti e degli operatori. Tale parere è stato condiviso dalle autorità svedesi, secondo cui la scarsità di conoscenze è particolarmente diffusa tra i datori di lavoro e i lavoratori autonomi.

²⁵ Regolamento (UE) 2019/1149 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, che istituisce l'Autorità europea del lavoro, che modifica i regolamenti (CE) n. 883/2004, (UE) n. 492/2011 e (UE) 2016/589 e che abroga la decisione (UE) 2016/344 (GU L 186 dell'11.7.2019, pag. 21).

²⁶ 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).

²⁷ Modifiche delle disposizioni della risoluzione governativa n. 496 del 21 giugno 2017 sull'attuazione del codice del lavoro lituano che disciplinano i termini utilizzati negli accordi concernenti l'orario di lavoro e i periodi di riposo.

²⁸ Risoluzione governativa n. 496 del 21 giugno 2017 sull'attuazione del codice del lavoro lituano mediante la risoluzione n. 587 del 14 maggio 2003.

Varie autorità hanno inoltre segnalato la necessità di chiarire ulteriormente alcune definizioni contenute nella direttiva 2002/15/CE. In Italia le parti sociali hanno chiesto ulteriori chiarimenti sulle definizioni di "orario di lavoro" e "tempo dedicato a tutte le operazioni di autotrasporto" figuranti nella direttiva. Le autorità portoghesi hanno condiviso perplessità analoghe e hanno chiesto in particolare chiarimenti in merito ai "tempi di disponibilità". Le autorità tedesche hanno segnalato difficoltà nel valutare cosa si intenda per "orario di lavoro", in particolare quando si controllano i dati digitali.

I sindacati sloveni e le parti sociali in Germania hanno inoltre evidenziato una carenza di risorse umane. Le autorità lussemburghesi e alcuni Land tedeschi hanno inoltre riferito che le loro attività sono state pregiudicate dall'insufficienza del personale di controllo. Infine alcune autorità nazionali hanno segnalato difficoltà nel controllare l'orario di lavoro dei conducenti coinvolti in diversi tipi di attività di trasporto²⁹ o che effettuano operazioni di trasporto per diversi datori di lavoro³⁰.

I feedback pervenuti dalla Francia e dalla Svezia hanno sottolineato l'importanza di aumentare la frequenza dei controlli per il monitoraggio dell'attuazione della direttiva 2002/15/CE al fine di garantire il rispetto le norme dell'Unione in materia di diritto del lavoro.

Negli ultimi tre anni la Francia ha riorganizzato il proprio sistema di ispezioni sul lavoro, creando unità settoriali preposte alle ispezioni nel settore dei trasporti cui sono assegnati funzionari appositamente formati per comprendere la natura specifica delle attività svolte nel settore dei trasporti su strada. Tali modifiche organizzative hanno portato a un miglioramento sia qualitativo che quantitativo dei controlli.

Per quanto riguarda le autorità svedesi, è stato osservato che l'aumento del numero delle ispezioni ha portato a una maggiore conoscenza delle norme. La Svezia punta a migliorare la comunicazione con gli operatori del settore e a sensibilizzare i datori di lavoro e i lavoratori autonomi in merito agli effetti negativi del lavoro notturno nell'intento generale di migliorare la conoscenza della legislazione sull'orario di lavoro.

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

3. Interpretazione della direttiva 2002/15/CE

Diversi Stati membri hanno comunicato che nel periodo 2017-2018 alcuni tribunali nazionali hanno fornito un'interpretazione giudiziale di determinate disposizioni della direttiva 2002/15/CE. La Svezia ha riferito che è attesa la sentenza in una causa relativa alla possibilità di applicare un contratto collettivo che deroga a parti dell'atto giuridico nazionale che recepisce la

²⁹ Cipro.

³⁰ Slovenia.

direttiva 2002/15/CE. L'Estonia ha comunicato che le controversie giuridiche relative all'attuazione della direttiva 2002/15/CE sono state risolte da tribunali di primo grado. In Slovenia sono stati interpretati dubbi in merito alla gerarchia degli atti giuridici per stabilire se le pause pranzo debbano essere computate o meno nell'orario di lavoro. La Grecia ha stabilito che le disposizioni della direttiva 2002/15/CE, che stabiliscono che le interruzioni e i periodi di riposo non sono computati nell'orario di lavoro, non impediscono l'adozione di normative nazionali volte a disciplinare meglio tali periodi. In Spagna sono state esaminate varie cause giudiziarie relative a contratti collettivi, retribuzione delle ferie, tempo di viaggio e trasporto di passeggeri; una causa in particolare riguardava l'eventualità che la giornata di lavoro venisse modificata e l'impatto di tale modifica sulla struttura della retribuzione del conducente nel settore del trasporto di passeggeri.

4. Infrazioni alle norme sull'orario di lavoro

Diversi Stati membri³¹ hanno riferito di aver previsto la possibilità di evitare l'imposizione di una sanzione attraverso l'adozione di misure correttive entro un termine prestabilito. Le autorità di controllo provvederanno a irrogare sanzioni solo in caso di mancata adozione di misure volte a ovviare alla condotta deficitaria. A tale riguardo, gli operatori del settore svedesi hanno riferito che l'assenza di sanzioni dirette è stata apprezzata, in quanto offre ai datori di lavoro e ai lavoratori autonomi la possibilità di attuare nuove modalità di lavoro, utilizzando nuove tecnologie o modificando le procedure per migliorare la conformità alle norme.

Solo nove Stati membri³² hanno fornito dati quantitativi sulle infrazioni accertate. Il dato risulta stabile rispetto al periodo di riferimento precedente, durante il quale tale tipo di informazioni è stato fornito da otto Stati membri³³. Diversi di questi ultimi sono gli stessi che hanno fornito le informazioni in questione anche nella relazione attuale. Il numero insufficiente di contributi non consente di trarre conclusioni a livello dell'UE.

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

Conformemente all'articolo 13 della direttiva 2002/15/CE, 12 Stati membri³⁴ hanno indicato chiaramente che le parti sociali erano state consultate ai fini della presente relazione. Tale numero è leggermente superiore a quello figurante nell'ultima relazione (dieci Stati membri), ma dimostra ancora una volta che più della metà degli Stati membri non coinvolge le parti sociali nell'elaborazione delle relazioni sull'attuazione delle norme in materia di orario di lavoro. Alcuni Stati membri hanno riferito di non aver consultato le parti sociali in quanto non vi sono stati nuovi sviluppi dall'ultima relazione.

³¹ Austria, Estonia, Finlandia, Svezia e Slovacchia.

³² Austria, Cipro, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Polonia, Romania e Spagna.

³³ Austria, Cipro, Repubblica ceca, Finlandia, Francia, Irlanda, Lussemburgo e Polonia.

³⁴ Cipro, Estonia, Germania, Grecia, Italia, Lituania, Polonia, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Svezia e Regno Unito.

Cinque dei 12 Stati membri³⁵ non hanno indicato la posizione delle parti sociali in un'apposita sezione o in un paragrafo specifico della relazione e tre di essi hanno segnalato l'assenza di un feedback distinto da parte delle parti sociali³⁶. Il feedback è stato invece integrato in tutto il documento, senza distinguerlo dalla posizione delle autorità nazionali o menzionando solo che le parti sociali non avevano formulato alcuna osservazione. Al contrario, sette Stati membri³⁷ hanno distinto e messo in evidenza il feedback fornito dalle parti sociali in una sezione specifica della loro relazione.

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

III. Conclusioni

I risultati generali dell'analisi dell'attuazione e del controllo dell'applicazione delle disposizioni dell'UE in materia sociale nel settore dei trasporti su strada evidenziano che i livelli generali di controllo e di conformità nel periodo 2017-2018 rimangono stabili rispetto al periodo 2015-2016.

Nonostante una continua diminuzione del numero dei giorni lavorativi controllati, il numero delle infrazioni accertate è rimasto stabile, con una diminuzione dell'1 %. Ciò può essere indice di una maggiore efficienza nell'accertamento delle infrazioni, ma può anche essere spiegato da un leggero aumento del rapporto tra i controlli effettuati nei locali delle imprese e i controlli su strada. Di fatto, il tasso di accertamento nei locali delle imprese resta due volte più elevato rispetto al tasso di accertamento su strada e tale dato indica che i controlli nei locali delle imprese sono più efficienti dei controlli su strada.

I tassi di accertamento delle infrazioni variano notevolmente in tutta l'UE e la maggior parte delle infrazioni rilevate sono state comunicate da un piccolo gruppo di sette Stati membri. Occorre sottolineare che alcuni Stati membri con tassi di accertamento di infrazioni molto bassi figurano tra quelli che presentano la più alta percentuale di giorni lavorativi controllati. Questo fatto, unito alla tendenza alla diminuzione del numero dei giorni lavorativi controllati e alle limitate capacità di controllo (risorse umane e finanziarie, competenze e attrezzature di controllo) negli Stati membri, indica che è indispensabile rendere i controlli più mirati.

L'accesso ai dati, ad esempio sulla classificazione del rischio, su strada è estremamente importante, in particolare per consentire controlli più mirati e ridurre i superflui controlli "senza rilievi", ossia i controlli durante i quali non sono accertate infrazioni. L'accesso ai dati sulla classificazione del rischio da parte degli agenti preposti ai controlli su strada sarà reso obbligatorio conformemente alle nuove prescrizioni introdotte dal primo pacchetto sulla mobilità.

³⁵ Cipro, Estonia, Lituania, Polonia e Portogallo.

³⁶ Cipro, Lituania e Polonia.

³⁷ Germania, Grecia, Italia, Slovacchia, Slovenia, Svezia e Regno Unito.

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

Le percentuali dei vari tipi di infrazione restano simili a quelle registrate nel periodo di riferimento precedente. Presso i locali delle imprese, le infrazioni correlate ai dati riguardanti i periodi di guida equivalgono quasi alla metà di tutte le infrazioni accertate; ciò è indice di difficoltà da parte delle imprese nel conservare adeguatamente i dati pertinenti. Alcuni Stati membri hanno introdotto sanzioni pecuniarie più elevate, mentre altri hanno adeguato i livelli delle proprie sanzioni in seguito all'entrata in vigore, il 1° gennaio 2017, del regolamento (UE) 2016/403 della Commissione per quanto riguarda la classificazione delle infrazioni gravi. Ciò può contrastare la tendenza all'aumento delle infrazioni correlate ai dati riguardanti i periodi di guida, poiché la mancanza di tali dati è classificata come infrazione molto grave.

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

La Commissione confida che il primo pacchetto sulla mobilità, adottato contestualmente alla stesura della presente relazione, consentirà di migliorare l'efficienza dei controlli e la cooperazione tra gli Stati membri. L'adozione, da parte della Commissione, di un atto di esecuzione su una formula armonizzata di classificazione del rischio consentirà alle autorità di controllo di riconoscere rapidamente il profilo dell'impresa che intendono controllare. In particolare, sapranno se un'impresa presenta un livello di rischio basso (dovuto a un basso tasso di violazioni della legge) o un livello di rischio elevato (in ragione di un tasso elevato di violazioni della legge). Inoltre la diagnosi precoce remota di eventuale manomissione o uso improprio rappresenterà uno strumento a disposizione delle autorità di controllo per selezionare i veicoli da controllare. Tutto ciò ridurrà il numero dei controlli superflui e consentirà sia alle autorità di controllo sia ai conducenti di risparmiare risorse.

La Commissione continuerà a monitorare l'attuazione delle disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada con l'assistenza degli Stati membri e ricorderà agli stessi che l'articolo 13, paragrafo 1, della direttiva 2002/15/CE li obbliga a indicare la posizione delle parti sociali nelle loro relazioni. Gli Stati membri sono incoraggiati a valutare la possibilità di effettuare ulteriori controlli e verifiche dell'osservanza delle norme in vigore e a notificare alla Commissione i casi di interpretazioni divergenti delle disposizioni dell'UE.