



Bruxelles, 23.7.2024  
COM(2024) 309 final

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

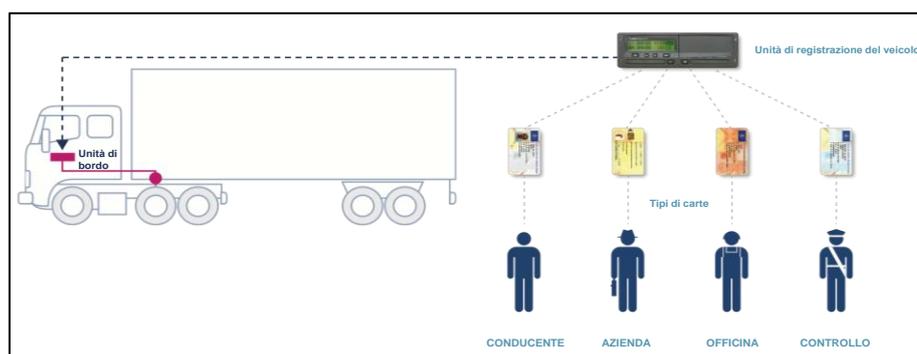
**sul rilascio di carte del conducente temporanee da parte degli Stati membri in  
conformità dell'articolo 26, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 165/2014**

## Introduzione

Il tachigrafo è il dispositivo che registra i periodi di guida, le interruzioni e i periodi di riposo, nonché i periodi dedicati allo svolgimento di altre mansioni e i tempi di disponibilità dei conducenti che effettuano il trasporto di merci o passeggeri su strada. Lo scopo del tachigrafo è consentire di controllare il rispetto dell'insieme di norme dell'UE volte a prevenire l'affaticamento del conducente e a contribuire alle buone condizioni di lavoro dei conducenti, alla sicurezza stradale e alla concorrenza leale. I tachigrafi sono installati su determinati veicoli adibiti al trasporto di merci o passeggeri che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento (UE) n. 561/2006<sup>1</sup> relativo ai periodi di guida e di riposo e che sono immatricolati nell'UE<sup>2</sup>. Il sistema tachigrafico digitale dell'UE viene utilizzato anche nella più ampia regione dell'Europa e dell'Asia centrale nell'ambito dell'*accordo europeo relativo alle prestazioni lavorative degli equipaggi dei veicoli addetti ai trasporti internazionali su strada* ("AETR")<sup>3</sup>.

Il funzionamento del sistema tachigrafico digitale si basa principalmente sull'inserimento di una carta tachigrafica nell'unità di bordo. Le carte tachigrafiche possono essere rilasciate a conducenti, funzionari di controllo, imprese, officine e installatori in funzione dei loro scopi. Uno dei pilastri del sistema tachigrafico dell'UE è il principio dell'interoperabilità tra unità di bordo e carte.

**Figura 1. Unità tachigrafica di bordo e tipi di carte tachigrafiche (fonte: JRC)**



Le carte del conducente sono rilasciate dagli Stati membri ai conducenti che svolgono attività che rientrano nell'ambito di applicazione del regolamento (UE) n. 561/2006. Tali carte memorizzano dati elettronici sull'attività del conducente, compresi i periodi di guida e di riposo, la velocità e le distanze percorse. Il processo di rilascio garantisce che ciascun conducente sia in possesso di un'unica carta personale che gli consente di utilizzare un veicolo dotato di tachigrafo digitale. Il sistema non solo favorisce un controllo efficiente del rispetto delle norme dell'UE in materia di trasporto su strada, ma contribuisce anche a salvaguardare il benessere dei conducenti, imponendo periodi di riposo e riducendo il rischio di incidenti legati all'affaticamento. Le carte del conducente sono rilasciate dallo Stato membro in cui il

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> Conformemente all'articolo 2 del regolamento (CE) n. 561/2006, quest'ultimo si applica ai veicoli progettati per trasportare più di nove persone compreso il conducente, ai veicoli adibiti al trasporto di merci la cui massa supera le 3,5 tonnellate e, a decorrere dal 1° luglio 2026, ai veicoli che trasportano merci in operazioni di trasporto internazionale o di cabotaggio la cui massa supera le 2,5 tonnellate.

<sup>3</sup> Accordo europeo relativo alle prestazioni lavorative degli equipaggi dei veicoli addetti ai trasporti internazionali su strada (AETR) (GU L 95 dell'8.4.1978, pag. 1).

conducente ha la sua "residenza normale". In alcuni casi e sulla base della definizione di "residenza normale" di cui al regolamento (UE) n. 165/2014<sup>4</sup>, i conducenti di paesi terzi potrebbero non essere in grado di dimostrare immediatamente la loro "residenza normale" quando arrivano nell'Unione. In tali casi l'articolo 26, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 165/2014 consente agli Stati membri di rilasciare una carta del conducente temporanea e non rinnovabile, valida per un periodo massimo di 185 giorni, ai conducenti che non hanno la loro residenza normale in uno Stato membro oppure in uno Stato che è parte contraente dell'AETR. Tale disposizione può agevolare gli sforzi volti a far fronte a carenze specifiche nella disponibilità di conducenti all'interno dell'UE.

La presente relazione fornisce un'analisi degli accertamenti effettuati sulla base dell'articolo 26, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 165/2014 per quanto riguarda le pratiche attuate e l'esperienza maturata dagli Stati membri in relazione al rilascio di carte del conducente temporanee. L'analisi prende in esame dati quantitativi e qualitativi rilevati presso gli Stati membri. La relazione, articolata in diverse sezioni, esamina le implicazioni generali per il mercato interno dell'UE e la mobilità dei lavoratori. La sezione I illustra la procedura di rilevazione dei dati utilizzata dalla Commissione. La sezione II presenta il quadro giuridico e normativo alla base della carta del conducente temporanea, spiegando anche in che modo la pertinente disposizione ha fornito sostegno ai conducenti ucraini nel periodo immediatamente successivo all'inizio della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina. La sezione III analizza i dati relativi al rilascio e all'uso delle carte del conducente temporanee. La sezione IV valuta l'impatto delle disposizioni in questione sul settore dei trasporti e sulle dinamiche del mercato del lavoro, in particolare alla luce della carenza di conducenti e delle conseguenze dell'invasione russa dell'Ucraina.

## **I. Rilevazione di dati da parte della Commissione**

La presente relazione sull'applicazione dell'articolo 26, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 165/2014 si basa sui dati nazionali relativi al rilascio di carte tachigrafiche del conducente temporanee nel periodo 2022-2023. Tra il 2014 e il 2022 la Commissione ha monitorato regolarmente l'applicazione del suddetto paragrafo e i dati dimostrano che la quantità di carte del conducente temporanee rilasciate in quel periodo era trascurabile. Questa è dunque la prima relazione della Commissione sull'applicazione di tale disposizione e riguarda il periodo 2022-2023.

Gli Stati membri sono stati invitati a fornire dati relativi al periodo 2022-2023 sulla base di un breve questionario inviato dalla Commissione. Le domande erano suddivise in tre categorie: i) informazioni generali sulle carte del conducente temporanee rilasciate; ii) nazionalità/paese di residenza normale dei conducenti ai quali sono state rilasciate le carte del conducente temporanee; iii) potenziali impatti del rilascio di carte del conducente temporanee sul mercato del lavoro. Tutti gli Stati membri hanno fornito un riscontro all'attività di rilevazione di dati su invito della Commissione.

## **II. Quadro giuridico e normativo**

---

<sup>4</sup> 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).

Le carte tachigrafiche del conducente sono personali e uniche e hanno una validità massima di cinque anni dall'emissione. Le carte sono rilasciate dalle autorità competenti dello Stato membro di residenza normale del conducente, facendo in modo che ciascun conducente sia identificato in modo univoco e conforme alle norme dell'UE. Procedure di rilascio analoghe vengono adottate dai paesi terzi che sono parti contraenti dell'AETR, così che i loro conducenti possano partecipare al trasporto stradale dell'UE a condizioni normative e di sicurezza equivalenti. L'articolo 26, paragrafo 4, del regolamento (UE) n. 165/2014 consente agli Stati membri di rilasciare una carta del conducente temporanea e non rinnovabile, valida per un periodo massimo di 185 giorni, ai conducenti che non hanno la loro residenza normale in uno Stato membro dell'UE oppure in uno Stato che è parte contraente dell'AETR. Tale disposizione richiede che il conducente abbia un regolare rapporto di lavoro con un'impresa stabilita nello Stato membro di rilascio e presenti, nella misura in cui si applichi il regolamento (CE) n. 1072/2009<sup>5</sup>, l'attestato di conducente.

Il suddetto meccanismo offre agli Stati membri la flessibilità necessaria per sostenere la mobilità dei conducenti, fatti salvi ulteriori controlli, anche per quanto riguarda le qualifiche dei conducenti. I conducenti hanno altresì la possibilità di presentare una nuova domanda una volta soddisfatte le condizioni per stabilire la loro "residenza normale" ai sensi del regolamento.

Nel 2022, su richiesta di diversi Stati membri, i servizi della Commissione hanno fornito orientamenti in merito a tale disposizione che consentivano il rilascio in via eccezionale di carte del conducente temporanee a conducenti con residenza normale in Ucraina, nonostante l'Ucraina sia una parte contraente dell'AETR<sup>6</sup>. Lo scopo era tenere conto delle circostanze eccezionali con cui si confrontavano i conducenti ucraini e agevolare la loro integrazione nei sistemi di trasporto dell'UE durante un periodo di crisi, sulla base del fatto che l'Ucraina non poteva essere considerata un paese di residenza "normale" in un momento in cui doveva far fronte alla guerra di aggressione mossa dalla Russia sul suo territorio.

### **III. Panoramica del rilascio di carte del conducente temporanee da parte degli Stati membri**

Nel periodo 2022-2023 sette Stati membri hanno rilasciato carte del conducente temporanee a conducenti con residenza normale in un paese che non è parte contraente dell'AETR: Cechia, Estonia, Croazia, Lituania, Polonia, Romania e Slovenia. Tutti gli altri Stati membri hanno riferito di non prevedere la possibilità di rilasciare carte temporanee o di non averne emessa alcuna durante il periodo in questione.

Nel 2022 e nel 2023 sono state rilasciate in totale 4 459 carte del conducente temporanee<sup>7</sup>. Tra i paesi di rilascio si rileva una notevole differenza in termini di quantità di carte del conducente temporanee emesse, che vanno da 1 in Slovenia a 13 in Romania, 34 in Estonia, 256 in Croazia, 505 in Cechia, 1 320 in Lituania e 2 330 in Polonia. La figura 2 riporta il numero delle carte del conducente temporanee rilasciate in ciascun paese nel periodo 2022-2023.

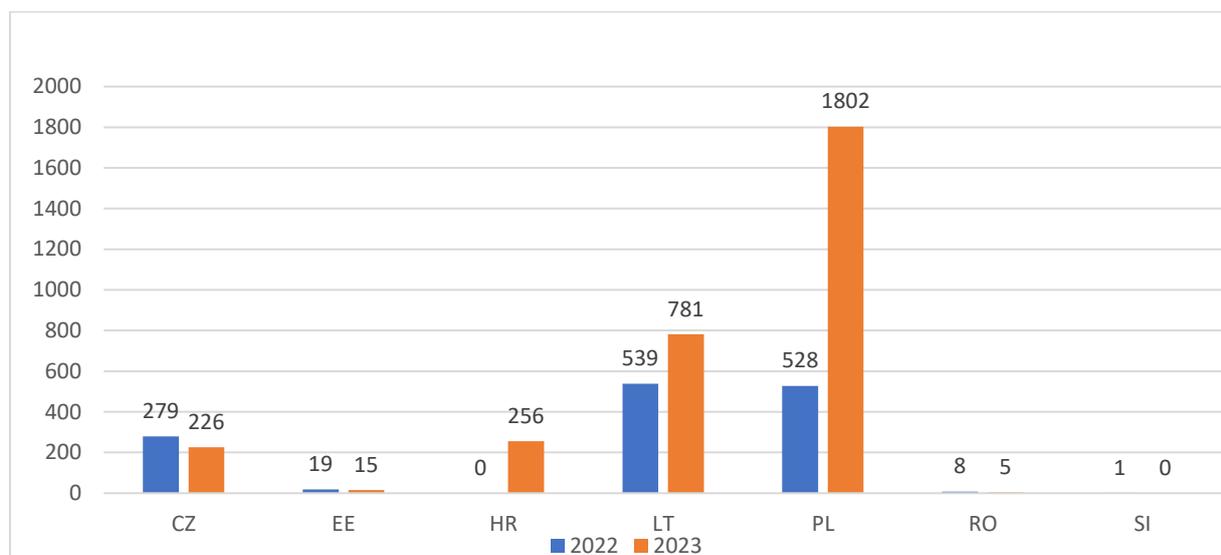
---

<sup>5</sup> Regolamento (CE) n. 1072/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada (GU L 300 del 14.11.2009, pag. 72).

<sup>6</sup> Cfr. anche [https://transport.ec.europa.eu/ukraine/keeping-transport-running-smoothly/road-transport\\_it](https://transport.ec.europa.eu/ukraine/keeping-transport-running-smoothly/road-transport_it).

<sup>7</sup> Delle 4 459 carte del conducente temporanee emesse, 19 sono state inavvertitamente rilasciate a conducenti con residenza normale in un paese terzo che è parte contraente dell'AETR.

**Figura 2. Numero totale di carte del conducente temporanee rilasciate nell'UE nel 2022 e nel 2023, per Stato membro di rilascio**

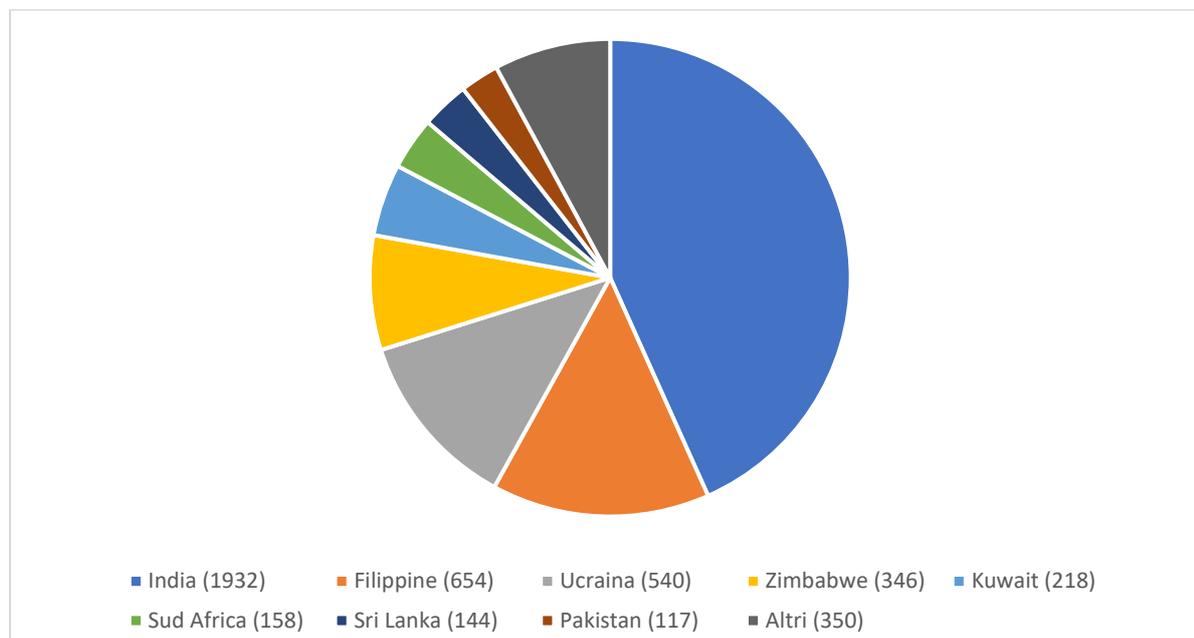


Allo stesso tempo, è rimasta modesta la percentuale di carte del conducente temporanee rilasciate rispetto al totale delle carte del conducente emesse, con la percentuale più elevata registrata in Lituania (2,6 %), seguita da Polonia (0,6 %) e Cechia (0,3 %).

Un esame più approfondito consente di individuare quali sono i principali paesi di residenza normale dei conducenti ai quali sono state rilasciate carte del conducente temporanee. L'India è emersa come il paese in cui ne è stato rilasciato il numero maggiore, con un totale di 1 932 carte rilasciate nell'arco dei due anni. Seguono le Filippine, con 654 carte rilasciate, e l'Ucraina, con 540 carte. Altri frequenti destinatari di carte temporanee comprendevano conducenti con residenza normale in Zimbabwe (346), Kuwait (218), Sud Africa (158), Sri Lanka (144) e Pakistan (117).

I dati mostrano tendenze significative per quanto riguarda i paesi di residenza normale dei conducenti che ricevono carte del conducente temporanee nei vari Stati membri dell'UE. Ad esempio, in entrambi gli anni i conducenti ucraini sono stati i principali destinatari di carte del conducente temporanee rilasciate in Cechia ed Estonia. La maggior parte delle carte del conducente temporanee emesse in Lituania e Polonia è stata rilasciata a conducenti con residenza normale in India. Le Filippine sono un altro paese dal quale proviene un numero considerevole di conducenti e molti di essi ricevono carte del conducente temporanee in Croazia, Lituania e Polonia. Anche conducenti con residenza normale in Zimbabwe hanno ottenuto un cospicuo numero di carte in Polonia. La figura 3 fornisce una panoramica del numero di carte rilasciate ai conducenti in funzione del loro paese di residenza normale.

**Figura 3. Carte del conducente temporanee rilasciate nel periodo 2022-2023, per paese di residenza normale del titolare della carta**



Per quanto riguarda le 350 carte rilasciate ad "altri" conducenti, i paesi di residenza normale erano i seguenti: Nepal (70), Emirati arabi uniti (51), Qatar (49), Kosovo\* (32), Brasile (37), Tunisia (19), Uganda (12), Bangladesh (10), Arabia Saudita e Albania (9 ciascuna), Marocco (8), Bielorussia e Colombia (7 ciascuna), Egitto (5), Cuba e Ruanda (4 ciascuno), Iran (3), Botswana e Georgia (2 ciascuna), Ghana, Paraguay, Siria, Uzbekistan e Argentina (1 ciascuno)<sup>8</sup>.

#### **IV. Valutazione dell'impatto delle disposizioni sul settore dei trasporti e sul mercato del lavoro**

Sulla base dell'analisi delle pratiche amministrative associate al rilascio di carte del conducente temporanee a norma del regolamento (UE) n. 165/2014, è possibile individuare un modello distinto di uso limitato ed effetti variabili sui mercati del lavoro nazionali. La presente analisi tiene conto delle risposte di vari Stati membri, compresi quelli che hanno rilasciato carte del conducente temporanee e quelli che non lo hanno fatto.

La maggior parte dei paesi che hanno rilasciato carte del conducente temporanee, tra cui Cechia, Estonia, Lituania, Romania e Slovenia, non ha segnalato l'applicazione di condizioni legislative nazionali aggiuntive, oltre a quelle stabilite nei regolamenti dell'UE, alla presentazione delle domande di rilascio di carte del conducente temporanee. Analogamente, tali paesi non rilasciano carte del conducente temporanee alla stessa persona in più occasioni. L'impatto del rilascio di tali carte sui mercati del lavoro nazionali è stato generalmente descritto come trascurabile, mentre l'Estonia ha rilevato un effetto positivo modesto ma necessario per

<sup>8</sup> Le carte rilasciate a conducenti con residenza normale in Albania, Bielorussia, Georgia e Uzbekistan sono state inavvertitamente rilasciate da Stati membri dell'UE.

\* Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) dell'UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

attenuare le carenze di conducenti. La Polonia ha segnalato un impatto positivo sul suo mercato del lavoro, in particolare in risposta alla grave carenza di conducenti, che è stata aggravata dalla guerra di aggressione nei confronti dell'Ucraina. Ciò suggerisce che le carte del conducente temporanee possono contribuire a sostenere gli sforzi volti a sopperire parzialmente alle carenze di manodopera.

Per contro, paesi come la Spagna e l'Irlanda non rilasciano carte del conducente temporanee. La Spagna applica prescrizioni rigorose in materia di permessi di soggiorno e di lavoro al rilascio di qualsiasi carta del conducente. La Lettonia non ha ricevuto alcuna domanda di rilascio di carte del conducente temporanee, ma non prevedrebbe un impatto negativo sul suo mercato del lavoro derivante da tale misura, data la carenza di conducenti sul mercato.

Alla Commissione non è stata inoltre fornita alcuna indicazione del fatto che la disposizione abbia generato difficoltà operative o problemi all'interno degli Stati membri. Ciò è indice di un'agevole integrazione della disposizione nei quadri esistenti e dell'apparente assenza di impatti negativi sugli obiettivi del regolamento.

### **Conclusioni**

La possibilità di rilasciare carte del conducente temporanee sembra contribuire a soddisfare specifiche esigenze del mercato del lavoro nel settore dei trasporti dell'UE senza produrre effetti negativi. I risultati dell'analisi indicano che, sebbene solo sette Stati membri abbiano fatto ricorso alla misura, nel 2022 e nel 2023 sono state rilasciate in totale 4 459 carte del conducente temporanee. In nessuno Stato membro le carte del conducente temporanee hanno superato il 2,6 % di tutte le carte del conducente rilasciate nello stesso periodo. Dall'analisi emerge che i principali destinatari delle carte temporanee rilasciate in tutta l'UE sono stati conducenti con residenza normale in India, nelle Filippine e in Ucraina.

La Commissione ritiene pertanto che attualmente il rilascio delle carte del conducente temporanee sia efficace e non produca effetti negativi sul mercato del lavoro. Gli Stati membri possono avvalersi della disposizione in questione, che potrebbe agevolare la loro risposta alla carenza di conducenti, a condizione che sia pienamente rispettato il diritto dell'UE, comprese le normative dell'Unione in materia di lavoro e di immigrazione. La Commissione continuerà inoltre a utilizzare il dialogo sociale per discutere eventuali implicazioni politiche dei risultati emersi dalla presente relazione.

Infine, la disposizione ha altresì contribuito ad aiutare 540 conducenti ucraini a proseguire le loro attività di guida professionale nel periodo immediatamente successivo all'inizio della guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina.