



Bruxelles, 30 maggio 2018
(OR. en)

9259/18

Fascicoli interistituzionali:

2017/0123 (COD)

2017/0122 (COD)

2017/0121 (COD)

TRANS 220
SOC 301
EMPL 237
MI 379
COMPET 361
CODEC 832

RELAZIONE

Origine: Segretariato generale del Consiglio

Destinatario: Consiglio

n. doc. prec.: ST 8919/18 TRANS 198 SOC 246 EMPL 190 MI 342 COMPET 306
CODEC 767 + ADD 1-4

n. doc. Comm.: ST 9668/17 TRANS 212 CODEC 923
ST 9670/17 TRANS 214 SOC 440 CODEC 925
ST 9671/17 TRANS 215 SOC 441 EMPL 342 MI 456 COMPET 450
CODEC 926

Oggetto: Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica i regolamenti (CE) n. 1071/2009 e (CE) n. 1072/2009 per adeguarli all'evoluzione del settore

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 561/2006 per quanto riguarda le prescrizioni minime in materia di periodi di guida massimi giornalieri e settimanali, di interruzioni minime e di periodi di riposo giornalieri e settimanali e il regolamento (UE) n. 165/2014 per quanto riguarda il posizionamento per mezzo dei tachigrafi

Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2006/22/CE per quanto riguarda le prescrizioni di applicazione e fissa norme specifiche per quanto riguarda la direttiva 96/71/CE e la direttiva 2014/67/UE sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada

– Relazione sullo stato dei lavori

I. INTRODUZIONE

1. La Commissione ha adottato le tre proposte il 31 maggio 2017 nel quadro della prima fase del pacchetto sulla mobilità. Gli elementi principali delle singole proposte sono i seguenti:
 - *accesso alla professione e al mercato*: inasprimento e armonizzazione delle condizioni per lo stabilimento delle imprese e miglioramento della cooperazione tra Stati membri contro le società di comodo; obbligatorietà della licenza per gli operatori di veicoli commerciali leggeri; revisione e semplificazione delle restrizioni al cabotaggio e dei relativi meccanismi di controllo; transizione verso i documenti elettronici;
 - *tempi di riposo e di guida e tachigrafo*: maggiore flessibilità nell'uso dei periodi di riposo settimanali per facilitare il regolare ritorno dei conducenti al loro domicilio; obbligo esplicito per gli operatori di fornire un alloggio adeguato e pagato al di fuori della cabina del conducente; obbligo di registrare gli attraversamenti di frontiera nel tachigrafo per agevolare i controlli;
 - *distacco dei lavoratori nel settore del trasporto su strada e applicazione della legislazione sociale*: maggiore chiarezza riguardo all'applicazione dei principi sul "distacco dei lavoratori" mediante la fissazione di una soglia per il tempo trascorso in uno Stato membro (tre giorni al mese nel caso del trasporto internazionale) oltre la quale si applicano le norme nazionali relative al salario minimo e alle ferie annuali retribuite; checklist dettagliate per i controlli nello Stato membro ospitante, basate su una metodologia armonizzata di classificazione del rischio e che comprendano anche la direttiva sull'orario di lavoro.
2. La commissione del Parlamento europeo per i trasporti e il turismo (TRAN) ha nominato Ismail Ertug (S&D, DE) relatore per la proposta di modifica dei regolamenti n. 1071/2009 e n. 1072/2009, Wim van de Camp (PPE, NL) relatore per la proposta di modifica dei regolamenti n. 561/2006 e n. 165/2014, e Merja Kyllönen (GUE/NGL, FI), relatrice per la proposta che modifica la direttiva 2006/22/CE e fissa norme specifiche sul distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada. La commissione prevede di votare sulle rispettive relazioni il 4 giugno 2018. La commissione per l'occupazione e gli affari sociali (EMPL) ha formulato un parere sulla prima proposta il 30 aprile 2018, sulla seconda il 26 aprile 2018 e sulla terza il 4 maggio 2018.

3. Il Comitato economico e sociale europeo ha adottato due pareri sulle tre proposte il 18 gennaio 2018 e il Comitato europeo delle regioni ne ha adottato uno sull'insieme delle proposte il 1° febbraio 2018.

II. LAVORI NELL'AMBITO DEL CONSIGLIO

4. Il Gruppo "Trasporti terrestri" ha esaminato le proposte durante le presidenze precedenti, tra il 1° giugno e il 6 novembre 2017, e ha stilato una relazione sullo stato dei lavori¹ che è stata presentata al Consiglio il 5 dicembre 2017.
5. Le delegazioni DK e UK hanno formulato riserve di esame parlamentare. Una riserva di esame parlamentare di PL è stata sciolta recentemente. Varie delegazioni mantengono riserve d'esame su parti del testo, in particolare per quanto riguarda l'uso del sistema di informazione del mercato interno (IMI) per la cooperazione amministrativa e i poteri conferiti alla Commissione.
6. Durante la presidenza bulgara il gruppo ha esaminato i progetti di compromesso della presidenza relativi alle suddette proposte in 16 occasioni tra il 16 gennaio e il 14 maggio 2018. È importante notare che tutte le delegazioni concordano sul fatto che le tre proposte sono così strettamente collegate tra loro che progressi al riguardo potranno essere conseguiti solo procedendo in parallelo. Alcune delegazioni ravvisano un'altrettanto importante interconnessione con la proposta di revisione della direttiva sul trasporto combinato².
7. Sono stati compiuti notevoli progressi sulle questioni tecniche e su alcune questioni politiche. In particolare, per quanto riguarda il regolamento n. 1071/2009 sull'accesso alla professione, il compromesso della presidenza risponde alle preoccupazioni seguenti:

¹ Doc. 14841/17.

² Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 92/106/CEE relativa alla fissazione di norme comuni per taluni trasporti combinati di merci tra Stati membri (doc. 14213/1/17 REV 1).

- prevedere l'integrazione degli operatori che utilizzano veicoli commerciali leggeri (LCV) nel sistema delle licenze unicamente per gli operatori che usano LCV di massa superiore a 2,5 tonnellate nel trasporto internazionale. Tale adeguamento dell'obbligo di licenza è accompagnato da un'estensione, rispetto alla proposta, dei requisiti che devono essere soddisfatti per questo tipo di licenza: gli operatori di LCV devono soddisfare tutti i requisiti standard, ed è aggiunta una clausola di anteriorità per quanto riguarda la dimostrazione dell'idoneità professionale;
- rafforzare alcuni degli elementi richiesti per dimostrare l'esistenza di una sede effettiva e stabile in uno Stato membro. Inoltre, il compromesso prevede elementi facoltativi che gli Stati membri possono prendere in considerazione nel valutare tale legame;
- mantenere l'idea della proposta di differenziare i requisiti finanziari a seconda della categoria di veicoli utilizzati, introducendo tuttavia una certa flessibilità in relazione a requisiti più rigorosi e ai mezzi per provarne l'osservanza;
- ridurre il carico di lavoro supplementare per quanto riguarda i registri nazionali e, nel contempo, precisare e uniformare ulteriormente le procedure di cooperazione amministrativa;
- ridurre gli obblighi supplementari degli Stati membri in materia di presentazione di relazioni, in termini sia di contenuto che di frequenza, consentendo in tal modo l'invio alla Commissione di una relazione combinata per i regolamenti n. 1071/2009 e n. 1072/2009.

8. Per quanto riguarda il regolamento n. 1072/2009 sull'accesso al mercato, il compromesso della presidenza risponde alle preoccupazioni seguenti:

- allineare i requisiti in materia di licenze per il trasporto internazionale di merci con il nuovo requisito in materia di licenze per l'utilizzo di LCV di massa superiore a 2,5 tonnellate; nei casi in cui si applicano requisiti finanziari differenziati per l'accesso alla professione, la licenza comunitaria per il veicolo deve precisare se la sua validità è limitata agli LCV;
- fornire orientamenti, per mezzo di un considerando, su come considerare i pallet o i container vuoti nel contesto delle conseguenti operazioni di cabotaggio;

- introdurre una certa flessibilità nella pianificazione e nello svolgimento dei controlli su strada in relazione alle norme sul cabotaggio;
 - allineare l'obbligo degli Stati membri di trasmettere relazioni alla Commissione con l'analogo obbligo previsto ai sensi del regolamento n. 1071/2009.
9. Per quanto riguarda il regolamento n. 561/2006 relativo ai periodi di riposo dei conducenti, il compromesso della presidenza risponde alle preoccupazioni seguenti:
- limitare l'esenzione per i veicoli utilizzati nel trasporto non commerciale a quelli di peso massimo di 12 tonnellate, mentre la proposta della Commissione proponeva di eliminare il limite di peso; precisare ulteriormente la nuova definizione di "trasporto non commerciale";
 - mantenere la flessibilità prevista attualmente, che consente di collegare la compensazione per riduzione del riposo settimanale a un altro periodo di riposo di almeno nove ore;
 - aumentare leggermente la possibilità di discostarsi dalle norme sui periodi di guida e di riposo in circostanze eccezionali, quando il conducente vuole raggiungere la sede di attività del datore di lavoro o il proprio luogo di residenza;
 - modificare l'elenco delle deroghe nazionali facoltative al fine d'includervi le zone isolate che non dispongono di collegamenti con la terraferma, e autorizzare deroghe a favore dei veicoli utilizzati per la consegna di calcestruzzo pronto per l'uso, in considerazione della deperibilità del carico e del loro raggio di operatività limitato;
 - evitare ulteriori vantaggi competitivi per gli operatori di paesi terzi sul territorio dell'UE, sottolineando la necessità che la Commissione valuti la situazione e successivamente proponga soluzioni.

10. Per quanto riguarda il regolamento n. 165/2014 relativo ai tachigrafi, il compromesso della presidenza risponde alle preoccupazioni seguenti:

- aggiornare l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione che le norme in materia di tachigrafo dovrebbero sostenere attraverso un migliore controllo dell'osservanza delle disposizioni e aggiornare le pertinenti disposizioni in materia di protezione dei dati;
- imporre alla Commissione di adottare specifiche per la seconda versione³ dei tachigrafi intelligenti entro 12 mesi dall'entrata in vigore dell'atto di modifica; imporre ai veicoli di nuova immatricolazione l'obbligo di essere muniti di quest'ultima versione;
- imporre l'uso di tachigrafi muniti di un'interfaccia con un dispositivo esterno nei veicoli che saranno registrati dopo lo sviluppo della seconda versione dei tachigrafi intelligenti;
- autorizzare i funzionari di controllo qualificati e autorizzati che hanno rimosso il sigillo di un tachigrafo a fini di controllo ad apporlo nuovamente;
- specificare l'obbligo di inserire informazioni riguardanti gli attraversamenti di frontiera nei tachigrafi che non dispongono di tale funzione automatica, dando al conducente la possibilità di attendere la successiva sosta regolare per conformarsi a siffatto obbligo;
- rafforzare gli obblighi dei conducenti che utilizzano tachigrafi analogici in relazione alla registrazione degli attraversamenti di frontiera e al periodo di conservazione dei dati a bordo.

³ La prima versione dei tachigrafi intelligenti sarà introdotta nel 2019 e avrà come caratteristica principale una connessione satellitare. La seconda versione consentirà la registrazione automatica degli attraversamenti di frontiera, il che costituisce una nuova caratteristica proposta dalla Commissione.

11. Per quanto riguarda la direttiva 2006/22/CE sull'applicazione di norme in materia sociale e su norme specifiche relative al distacco dei conducenti nel settore del trasporto su strada, il compromesso della presidenza risponde alle seguenti preoccupazioni:
- mantenere il concetto, presente nella proposta della Commissione, di integrare il controllo dell'osservanza della direttiva relativa alle condizioni di lavoro nella direttiva sull'applicazione di norme in materia sociale, prevedendo nel contempo una maggiore flessibilità sul modo di organizzare il controllo; indicare con maggior chiarezza le norme della direttiva il cui rispetto sarà, in generale, oggetto dei controlli su strada;
 - utilizzare il sistema d'informazione del mercato interno (IMI) della Commissione per la cooperazione amministrativa;
 - conferire alla Commissione il potere di adottare atti delegati per aggiornare l'elenco, e le relative ponderazioni, delle infrazioni, nonché per aggiornare le norme sulla strumentazione standard per le unità di controllo e gli elenchi che precisano gli elementi che saranno oggetto dei controlli su strada e dei controlli nei locali delle imprese;
 - evitare ulteriori vantaggi concorrenziali per gli operatori di paesi terzi sul territorio dell'UE mettendo in risalto la necessità che la Commissione valuti la situazione e proponga successivamente soluzioni.
12. Per quanto riguarda alcune di queste soluzioni, un certo numero di delegazioni mantiene riserve o chiede elementi supplementari.
13. Il 2 maggio 2018 il Comitato dei rappresentanti permanenti ha fornito orientamenti per i lavori futuri. La discussione ha confermato che sebbene le delegazioni concordino in linea di massima con gli obiettivi delle proposte e condividano la volontà di andare avanti, le loro opinioni ancora differiscono per quanto riguarda il modo migliore di raggiungere tali obiettivi. Il 25 maggio 2018 il Comitato ha predisposto il fascicolo per il Consiglio.

III. QUESTIONI IN SOSPESO

14. Considerata l'interconnessione esistente tra i fascicoli e tenuto conto dei progressi sostanziali compiuti sulle questioni tecniche, si riportano di seguito le questioni più sensibili in relazione ai progressi verso un compromesso globale che permetta di definire una posizione indicativa del Consiglio:

- fase transitoria relativa al nuovo obbligo di licenza per i veicoli commerciali leggeri (regolamenti n. 1071/2009 e n. 1072/2009);
- norme in materia di cabotaggio (regolamento n. 1072/2009);
- organizzazione dei periodi di riposo settimanale e luogo dove effettuarli (regolamento n. 561/2006);
- frequenza del diritto di "ritornare al luogo di residenza" (regolamento n. 561/2006);
- ammodernamento dei veicoli in circolazione con tachigrafi intelligenti (regolamento n. 165/2014);
- norme specifiche sul distacco dei conducenti, in termini di ambito di applicazione, durata e controllo (*lex specialis*).

a) Fase transitoria relativa al nuovo obbligo di licenza per i veicoli commerciali leggeri (regolamenti n. 1071/2009 e n. 1072/2009)

15. Nell'ultima proposta di compromesso la presidenza suggerisce di introdurre gradualmente, nell'arco di due anni dall'entrata in vigore dell'atto modificativo, l'obbligo di licenza per gli operatori di veicoli commerciali leggeri di massa superiore a 2,5 tonnellate utilizzati nel mercato internazionale del trasporto di merci su strada. Tale proposta è sostenuta da molte delegazioni, mentre un gruppo consistente di delegazioni chiede una transizione più lunga.

b) Norme in materia di cabotaggio (regolamento n. 1072/2009)

16. Per superare la situazione di stallo provocata dalle diverse valutazioni d'impatto delle norme semplificate in materia di cabotaggio, nell'ultima proposta di compromesso la presidenza suggerisce di mantenere le norme attuali, integrate da una fase intermedia di due giorni tra cicli consentiti di operazioni di cabotaggio, onde fornire uno strumento contro gli usi illeciti. Molte delegazioni ritengono tale misura una possibile via d'uscita, pur deplorando il fatto che in questo modo la semplificazione auspicata non avverrebbe; fanno tuttavia presente che in futuro la tecnologia in materia di controlli migliorerà. Un gruppo consistente di delegazioni rifiuta l'introduzione di ulteriori elementi di limitazione nelle norme in vigore in materia di cabotaggio.

c) Organizzazione dei periodi di riposo settimanale e luogo dove effettuarli (regolamento n. 561/2006)

17. Nell'ultima proposta di compromesso la presidenza suggerisce di confermare l'approccio della Commissione consistente nell'organizzare i riposi settimanali nell'ambito di un orario di quattro settimane (anziché due come avviene attualmente), modificando nel contempo la proposta affinché la compensazione per un riposo settimanale ridotto debba essere effettuata prima del termine della quarta settimana che segue la settimana in cui è stato preso il riposo settimanale ridotto. Le delegazioni sono divise su tale approccio.
18. Le delegazioni sono inoltre divise sulla proposta della presidenza di consentire una deroga al divieto di trascorrere il riposo settimanale regolare nella cabina del veicolo, a condizione che siano utilizzate idonee aree di parcheggio sicure e confortevoli. Le delegazioni che rifiutano tale deroga si oppongono di conseguenza anche al fatto di conferire alla Commissione il potere di precisare i criteri cui tali aree di parcheggio dovrebbero conformarsi. Alcune delegazioni favorevoli all'idea della deroga hanno fatto presente che non esiste un numero sufficiente di aree apposite dove i conducenti potrebbero usufruire di tale deroga. Nell'ultimo compromesso la presidenza ha proposto un testo in cui si precisa che ai conducenti dovrebbe essere consentito di effettuare il riposo settimanale nella cabina dell'autocarro finché nell'UE non sia disponibile un numero sufficiente di aree apposite.

d) Frequenza del diritto di "ritornare al luogo di residenza" (regolamento n. 561/2006)

19. Sebbene concordino ampiamente con il compromesso della presidenza sul fatto che il luogo del ritorno a casa che l'operatore sarebbe obbligato a offrire ai suoi conducenti dovrebbe corrispondere alla sede delle attività o alla residenza del conducente, le delegazioni mantengono posizioni divergenti sulla programmazione regolare di tale ritorno. La presidenza ha suggerito una frequenza di sei settimane, rispetto alle tre settimane proposte dalla Commissione. Un numero considerevole di delegazioni ha chiesto un periodo più breve. La presidenza ha inoltre suggerito di precisare che tale obbligo non pregiudica il diritto dei conducenti di scegliere qualsiasi altro luogo per il riposo. Nel testo di compromesso della presidenza si prevede che il rispetto di tale obbligo (articolo 8, paragrafo 8 bis) da parte delle imprese sia oggetto di controlli nei locali delle stesse.

e) Ammodernamento dei veicoli in circolazione con tachigrafi intelligenti (regolamento n. 165/2014)

20. Le delegazioni concordano in linea di massima con i lavori della presidenza intesi ad anticipare l'ammodernamento dei veicoli con tachigrafi intelligenti. La Commissione ha presentato uno studio sugli aspetti operativi di tale ammodernamento. Permangono tuttavia opinioni divergenti principalmente sui seguenti elementi:

- le categorie di tachigrafi che dovrebbero rientrare nella prima fase dell'ammodernamento (quattro anni dopo l'adozione delle specifiche per la seconda versione dei tachigrafi intelligenti);
- il termine per il completamento della seconda fase (la presidenza suggerisce sette anni dopo l'adozione di tali specifiche);
- l'obbligo per i veicoli che già utilizzeranno i tachigrafi intelligenti - che saranno introdotti nel 2019 - di procedere all'ammodernamento installando la versione più avanzata.

f) Norme specifiche sul distacco dei conducenti, in termini di ambito di applicazione, durata e controllo (*lex specialis*)

21. In base alle discussioni svoltesi finora, l'applicazione delle norme in materia di distacco ai conducenti professionali di autocarri che operano in Stati membri diversi da quello in cui è stabilita l'impresa costituisce una notevole difficoltà. Le delegazioni sono divise sulla concessione, ai veicoli che operano nel trasporto internazionale di merci, di un periodo di grazia per applicare le norme fondamentali in materia di distacco e sull'eventualità che anche i veicoli che operano nel cabotaggio siano soggetti, secondo condizioni più rigorose, a tale periodo di grazia. La divergenza di opinione si riflette inoltre nella questione relativa al calcolo di detto periodo di grazia, in particolare per stabilire se le mezze giornate debbano essere conteggiate e se i riposi settimanali regolari debbano essere inclusi nel calcolo. L'ultima proposta di compromesso della presidenza prevede una differenziazione tra il periodo di grazia da applicare nel trasporto internazionale di merci (sette giorni consecutivi in un mese solare) e un periodo di grazia più breve (tre giorni consecutivi in un mese solare) da applicare qualora il conducente effettui operazioni di cabotaggio.
22. Quasi tutte le delegazioni sostengono la proposta della Commissione di limitare i requisiti documentali su strada a un elenco chiuso. Tuttavia, un numero consistente di delegazioni è in disaccordo con i dettagli di tale elenco modificato dalla presidenza e alcune di queste delegazioni hanno altresì espresso riserve sull'utilizzo del sistema IMI per la presentazione delle dichiarazioni di distacco.
23. Gli ultimi progetti di compromesso della presidenza figurano negli addenda da 1 a 4 alla presente relazione.

IV. CONCLUSIONI

24. Si invita il Consiglio a prendere atto della presente relazione sullo stato dei lavori al fine di predisporre il compimento di ulteriori progressi sulle principali questioni in sospeso relativamente a queste proposte del pacchetto.