



**CONSIGLIO
DELL'UNIONE EUROPEA**

**Bruxelles, 25 novembre 2008 (10.12)
(OR. en)**

**Fascicolo interistituzionale:
2007/0098(COD)**

**11783/08
ADD 1**

**TRANS 239
CODEC 965**

PROGETTO DI MOTIVAZIONE DEL CONSIGLIO

Oggetto: Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada

PROGETTO DI MOTIVAZIONE DEL CONSIGLIO

I. Introduzione

Il 25 maggio 2007 la Commissione ha presentato la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada come una delle tre proposte del cosiddetto "pacchetto stradale"¹.

Il 21 maggio 2008 il Parlamento europeo ha adottato il suo parere in prima lettura.

In data [...], il Consiglio ha adottato una posizione comune conformemente all'articolo 251 del trattato.

Nello svolgere i suoi lavori, il Consiglio ha tenuto conto del parere del Comitato economico e sociale europeo². Il Comitato delle regioni ha deciso di non rendere un parere sulle tre proposte.

II. Analisi della posizione comune

1. Aspetti generali

A seguito delle "Conclusioni sul contributo del settore dei trasporti alla strategia di Lisbona" del Consiglio europeo di primavera del 2007, la Commissione ha deciso di presentare proposte volte a rivedere l'attuale quadro legislativo sull'accesso alla professione di trasportatore e sull'accesso al mercato del trasporto internazionale di merci su strada nonché al mercato internazionale di servizi di trasporto effettuati con autobus, allo scopo di assicurare, fra l'altro, che gli oneri amministrativi siano appropriati e proporzionati. Nell'insieme, queste nuove proposte mirano a modernizzare, sostituire e fondere le disposizioni che disciplinano l'attività di trasportatore su strada e l'accesso ai mercati del trasporto su strada.

¹ Le altre due proposte legislative sono:
– la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa norme comuni per l'accesso al mercato del trasporto internazionale di merci su strada (rifusione)
– la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che fissa norme comuni per l'accesso al mercato dei servizi di trasporto effettuati con autobus (rifusione).

² GUC

La proposta di regolamento che stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada si prefigge di istituire disposizioni uniformi ed esecutive riguardanti l'accesso alla professione di trasportatore. Il regolamento proposto contribuirà inoltre a realizzare gli obiettivi della strategia di Lisbona in quanto applicherà nel settore condizioni di concorrenza più eque e migliorerà la trasparenza nei confronti dei clienti del trasporto stradale. In ultima analisi, contribuirà a potenziare l'efficienza e migliorerà la qualità dei servizi di trasporto. Tenuto conto del ruolo preponderante del trasporto stradale nei sistemi di produzione e distribuzione dell'industria, il regolamento rafforzerà la competitività dell'Unione europea.

2. Questioni politiche fondamentali

i) Oggetto, campo d'applicazione e definizioni

Il Consiglio ha seguito in larga misura la proposta della Commissione di chiarire e semplificare le disposizioni legislative. Tuttavia, il Consiglio ha precisato che il regolamento proposto non si applica alle imprese che effettuano esclusivamente trasporti di persone su strada a fini non commerciali o a titolo gratuito né alle imprese che esercitano la professione di trasportatore su strada esclusivamente con veicoli a motore la cui velocità non superi i 40 km/h. Quest'ultima esenzione è stata proposta anche dal Parlamento europeo. La posizione comune prevede inoltre che gli Stati membri possono esentare dall'applicazione del regolamento i trasportatori su strada che effettuano esclusivamente trasporti nazionali aventi soltanto una debole incidenza sul mercato dei trasporti in considerazione della natura della merce trasportata o della brevità del percorso.

Il Parlamento europeo ha seguito in larga misura la proposta della Commissione.

ii) Gestore dei trasporti

La proposta della Commissione precisa i legami che il soggetto titolare dell'idoneità professionale richiesta (denominato "gestore dei trasporti") deve avere con l'impresa di cui dovrebbe dirigere le attività di trasporto. Il soggetto in questione deve essere impiegato e remunerato dall'impresa.

Visto che si suppone che diriga effettivamente e in permanenza le attività di trasporto dell'impresa, detto soggetto deve farsi carico delle conseguenze delle proprie decisioni e quindi assumersi la responsabilità delle infrazioni commesse nell'ambito delle attività che dirige. Tale responsabilità è definita ai fini del presente regolamento, ma non esclude responsabilità penali o finanziarie definite nella legislazione nazionale di ogni Stato membro. La possibilità riservata agli artigiani di ricorrere a un altro gestore dei trasporti (un gestore "esterno") per ottenere la qualifica è regolamentata, in particolare, per rafforzare la loro indipendenza rispetto ai più grandi trasportatori che affidano loro dei carichi e quindi per proteggerli dalla pratica del lavoro dissimulato.

Il Consiglio ha seguito, in linea generale, la proposta della Commissione. Tuttavia, la posizione comune chiarisce le differenze tra un gestore dei trasporti "interno" e "esterno", in particolare stabilendo requisiti diversi per esercitare l'attività di gestore dei trasporti, come quello di essere residente nella Comunità. Il gestore esterno è una persona indipendente designata da un'impresa per dirigere, in qualità di gestore dei trasporti, le attività di trasporto, quali la manutenzione e riparazione dei veicoli, la verifica dei contratti e dei documenti di trasporto, la contabilità di base, la distribuzione dei carichi e dei servizi ai conducenti e ai veicoli e la verifica delle procedure di sicurezza. Il gestore esterno può dirigere le attività di trasporto di massimo quattro imprese diverse esercitate con una flotta complessiva comprendente al massimo 50 veicoli. In tale contesto, gli Stati membri possono decidere di ridurre il numero di imprese e/o la flotta complessiva di veicoli. La posizione comune prevede inoltre che gli Stati membri possono vietare o limitare la possibilità per un gestore dei trasporti interno di essere ugualmente autorizzato ad esercitare l'attività di gestore dei trasporti esterno per un'altra impresa.

Il Parlamento europeo ha seguito strettamente la proposta della Commissione. Tuttavia, al pari del Consiglio, ha precisato la necessità di un vero legame tra l'impresa di trasporto e il gestore dei trasporti (interno). Per quanto riguarda il gestore dei trasporti esterno, il Parlamento europeo ha proposto che l'autorità nazionale competente possa decidere in merito al numero massimo di veicoli che il gestore dei trasporti può gestire.

iii) Condizioni relative al requisito di stabilimento

La proposta della Commissione introduce una serie di norme comuni affinché solo le imprese che dispongono di una sede effettiva e stabile possano essere autorizzate a esercitare l'attività di gestore dei trasporti. L'obiettivo è di sottoporre tutte le imprese allo stesso livello di sorveglianza ed evitare che alcune imprese sfuggano alla sorveglianza delle autorità dei loro Stati membri di stabilimento. È inoltre precisato che una sede stabile ed effettiva presuppone un ufficio, veicoli immatricolati e un centro per l'esercizio dell'attività.

Il Consiglio ha seguito la proposta della Commissione, fatta eccezione per il requisito di disporre di un numero sufficiente di parcheggi per potervi posteggiare regolarmente i propri veicoli, che è stato soppresso.

Il Parlamento europeo ha seguito in larga misura l'approccio della Commissione.

iv) Condizioni relative al requisito di onorabilità

La proposta della Commissione elenca le infrazioni gravi alle norme comunitarie che possono comportare la perdita di onorabilità, anche se commesse in altri Stati membri. Inoltre indica che, a partire da un determinato grado di recidiva, le infrazioni lievi possono essere considerate gravi. Assegna alla Commissione competenze esecutive per la compilazione di un elenco comune di infrazioni, che è un requisito preliminare per lo scambio organizzato di informazioni fra gli Stati membri e per la definizione di soglie comuni a partire dalle quali le autorizzazioni devono essere revocate.

Il Consiglio ha seguito strettamente la proposta della Commissione. Tuttavia, ha soppresso il riferimento alle infrazioni lievi e ripetute e ha aggiunto il trasporto degli animali ai requisiti che il gestore dei trasporti o l'impresa deve rispettare. Il Consiglio chiarisce inoltre la procedura conseguente alle infrazioni più gravi, indicate nell'allegato III, sopprimendo la possibilità di un suo adattamento attraverso la procedura del comitato. In tale contesto, la posizione comune attribuisce alle autorità competenti il potere discrezionale di determinare se, in caso di commissione di una delle infrazioni più gravi, la perdita dell'onorabilità costituisca una risposta sproporzionata in un determinato caso di specie.

Il Parlamento europeo ha seguito in larga misura la proposta della Commissione. Tuttavia, al pari del Consiglio, ha soppresso il riferimento alle infrazioni lievi e ripetute. Il Parlamento europeo fissa inoltre al 1° gennaio 2010 il termine per l'adozione da parte della Commissione di un elenco di categorie, tipi e livelli di gravità delle infrazioni che possono comportare la perdita dell'onorabilità.

v) Nuovi indicatori per misurare la idoneità finanziaria di un'impresa

La proposta della Commissione introduce indicatori più precisi per misurare la idoneità finanziaria di un'impresa. Le imprese o gli Stati membri possono scegliere fra due opzioni: o gli attivi circolanti e il "*quick ratio*" (secondo la terminologia della quarta direttiva sulla contabilità) stabiliti in base ai conti annuali dell'impresa rispettano determinate soglie oppure l'impresa dimostra la propria idoneità finanziaria mediante una garanzia bancaria. Gli indicatori finanziari proposti sono quelli comunemente utilizzati nell'analisi finanziaria per valutare l'idoneità di un'impresa a pagare i propri debiti a breve termine.

Il Consiglio ha soppresso il riferimento al "*quick ratio*", ma in compenso ha dato la possibilità al gestore di dimostrare la propria idoneità finanziaria mediante l'attestazione, come l'assicurazione di responsabilità professionale, di una o più banche o di altri organismi finanziari, comprese le compagnie di assicurazione.

Anche il Parlamento europeo ha deciso di sopprimere il riferimento al "*quick ratio*" e di permettere che un'assicurazione possa essere considerata una prova dell'idoneità finanziaria di un'impresa. Il Parlamento europeo ha inoltre proposto che il capitale proprio sia dimostrato mediante un bilancio commerciale certificato o un bilancio fiscale. Chi richiede per la prima volta l'accesso alla professione di trasportatore su strada deve presentare un bilancio di apertura certificato. Infine, il Parlamento europeo ha proposto di adattare il tasso di cambio delle valute su base annuale anziché quinquennale.

vi) Condizioni relative al requisito dell'idoneità professionale

La proposta della Commissione introduce un approccio comune che affianca alla formazione un esame obbligatorio per verificare l'idoneità professionale, applicabile a tutti i candidati, compresi quelli con esperienza professionale e quelli titolari di un diploma. Prevede altresì un sistema minimo di riconoscimento dei centri di esame e di formazione e mira a promuovere lo scambio di esperienze fra gli Stati membri in questo settore. Infine, è soppressa la possibilità per gli Stati membri di distinguere il livello di qualifica secondo il tipo di trasporto (internazionale o no).

Il Consiglio ha soppresso la disposizione relativa alla formazione obbligatoria da seguire prima di diventare gestore dei trasporti. La posizione comune della Consiglio prevede inoltre che ogni Stato membro può dispensare da determinate parti dell'esame i titolari di diplomi specifici rilasciati nell'ambito dell'istruzione superiore o dell'istruzione tecnica in tale Stato membro nonché i titolari di attestati di idoneità professionale validi per i trasporti nazionali nello Stato membro in questione. Infine, il Consiglio ha introdotto la possibilità per gli Stati membri di dispensare dall'esame le persone che abbiano diretto in maniera continuativa un'impresa di trasporti di merci su strada o un'impresa di trasporti di persone su strada in uno Stato membro negli ultimi 15 anni.

Il Parlamento europeo ha parimenti deciso di sopprimere la disposizione sulla formazione obbligatoria, ma in compenso ha aperto la possibilità per gli Stati membri di promuovere una formazione periodica per i gestori dei trasporti. Il Parlamento europeo ha altresì accettato che gli Stati membri possano dispensare dall'esame le persone che posseggono un'esperienza pratica ininterrotta a livello di direzione di almeno dieci anni in un'impresa di trasporti. Al fine di evitare abusi, per esempio sotto forma di ricerca del paese in cui l'esame è più accessibile, il Parlamento europeo prevede che una persona possa sostenere l'esame solo nello Stato membro di residenza. Si propone inoltre che i criteri di riconoscimento degli organismi preposti alla formazione e all'esame dei candidati all'esercizio dell'attività di gestore dei trasporti siano reciprocamente compatibili. Infine, il Parlamento europeo ha introdotto l'obbligo per i gestori dei trasporti che riprendono la loro attività dopo cinque anni d'interruzione di effettuare una riqualificazione.

vii) Autorizzazione e sorveglianza

La proposta della Commissione prevede il rafforzamento del ruolo delle autorità designate dagli Stati membri a sorvegliare che le imprese rispettino le condizioni stabilite dal regolamento. La proposta introduce una serie di principi comuni al fine di assicurare maggiore trasparenza, comparabilità e, in ultima istanza, credibilità delle norme in materia di accesso all'attività. La proposta precisa inoltre i termini che le autorità devono rispettare per istruire le pratiche nonché i termini che possono essere concessi a un'impresa per regolarizzare la propria situazione prima di incorrere in una sanzione. Impone altresì alle autorità competenti di inviare un avvertimento alle imprese che rischiano di non soddisfare più i requisiti previsti dal regolamento. La proposta stabilisce una serie di sanzioni amministrative di intensità graduale che vanno dalla revoca parziale dell'autorizzazione alla dichiarazione di inidoneità del gestore dei trasporti. Per quanto riguarda i controlli, la proposta impone controlli mirati che gli Stati membri potranno eseguire con maggiore frequenza rispetto ai controlli quinquennali attualmente in vigore.

Pur seguendo, in linea di principio, la proposta della Commissione, il Consiglio ha deciso di introdurre alcune disposizioni per razionalizzare e semplificare i principi direttori. Gli Stati membri possono rilasciare diverse autorizzazioni per le imprese che effettuano unicamente servizi di trasporto nazionali. Gli Stati membri possono ridurre il termine entro cui l'impresa deve comunicare eventuali cambiamenti riguardanti i dati utilizzati per la domanda di autorizzazione. Gli Stati membri possono inoltre prorogare il termine per l'istruzione della domanda di autorizzazione. Fino al 31 dicembre 2012 l'autorità competente verifica, in caso di dubbio, che il gestore dei trasporti non sia dichiarato, in uno Stato membro, inidoneo a dirigere l'attività di trasporto di un'impresa, mentre a partire dal 1° gennaio 2013 l'autorità competente procede a tale verifica accedendo ai registri elettronici nazionali. La posizione comune integra altresì l'approccio per adattare la periodicità dei controlli sulle imprese al progresso tecnico. Anteriormente al 2015 gli Stati membri hanno l'obbligo di eseguire controlli almeno ogni cinque anni, mentre a partire dal 2015 i controlli saranno eseguiti in base ad un sistema di classificazione del rischio.

Anche il Parlamento europeo ha apportato alcune modifiche alla proposta della Commissione. A partire dal 1° gennaio 2012 l'autorità competente verifica, in caso di dubbio, che il gestore dei trasporti non sia dichiarato in uno Stato membro inadatto a dirigere l'attività di trasporto di un'impresa. Quanto alla periodicità dei controlli, la Commissione può modificare la periodicità quinquennale dei controlli regolari secondo la procedura di regolamentazione con controllo. Gli Stati membri possono inoltre prescrivere che i gestori dei trasporti delle imprese la cui autorizzazione sia stata sospesa o revocata seguano una formazione o sostengano un esame. Infine, si precisa che le sanzioni sono applicabili ad un gestore dei trasporti solo se è responsabile delle infrazioni considerate.

viii) Registro elettronico nazionale

La proposta della Commissione prevede l'introduzione in ciascuno Stato membro di un registro elettronico delle imprese di trasporto che dovrebbe essere interconnesso a livello comunitario entro la fine del 2010. Prevede altresì la designazione di punti di contatto nazionali da utilizzare per lo scambio di informazioni e talune procedure da seguire.

Il Consiglio ha sottoscritto, in linea di principio, la proposta della Commissione di creare registri elettronici nazionali. Sono state tuttavia introdotte alcune disposizioni supplementari. Entro il 1° giugno 2009 la Commissione deve elaborare orientamenti sulla struttura del registro. Gli Stati membri devono creare il loro registro nazionale entro 24 mesi dall'entrata in vigore del regolamento, che interviene 20 giorni dopo la sua pubblicazione. I registri nazionali devono essere interconnessi entro il 31 dicembre 2012. Gli Stati membri devono includere le infrazioni gravi nel registro nazionale solo a partire dal 2016. Tutti i termini stabiliti possono inoltre essere modificati e (se necessario) prorogati secondo la procedura del comitato. Infine, si invita la Commissione a riesaminare, nella sua relazione, il funzionamento e gli elementi dei registri elettronici nazionali.

Il Parlamento propone che il registro elettronico nazionale contenga una sezione pubblica e una sezione confidenziale. Quest'ultima sarebbe accessibile alle autorità competenti solo a particolari condizioni (autorità investite di specifici poteri di controllo nel settore del trasporto stradale e con personale giurato). Il Parlamento propone inoltre di creare un registro dei gestori dei trasporti. Mentre il Parlamento chiede l'inclusione nel registro del numero di targa dei veicoli operanti al di fuori dello Stato membro di stabilimento, la posizione comune del Consiglio prevede che la Commissione può raccomandare, nel 2009, l'inclusione dei numeri di immatricolazione dei veicoli. Infine, il Parlamento europeo propone che l'autorità competente sia responsabile di aggiornare e di tenere il registro elettronico.

3. Altre questioni politiche

Il Consiglio ha deciso di sostituire il termine "*sanction*" con "*penalty*" nella versione inglese.

Il Consiglio ha deciso di sopprimere le disposizioni relative ai "diritti acquisiti", volte a dispensare dall'obbligo di fornire la prova dell'idoneità professionale le imprese che avessero dimostrato di essere state autorizzate in uno Stato membro a esercitare l'attività di trasportatore di merci o di persone su strada.

Il Consiglio ha modificato le disposizioni relative agli obblighi di notifica per ridurre l'onere amministrativo.

La posizione comune del Consiglio prevede che il regolamento si applichi 24 mesi (anziché 18 mesi) dopo la sua entrata in vigore.

Il Consiglio ha deciso di precisare l'allegato II aggiungendo una serie di elementi di sicurezza di cui almeno due devono essere inclusi nei documenti.

Il Consiglio ha elaborato l'allegato III, contenente l'elenco delle infrazioni più gravi.

4. Altri emendamenti adottati dal Parlamento europeo

Altri emendamenti non inclusi nella posizione comune riguardano:

- il riferimento all'uso di supporti protetti quale condizione connessa al requisito di stabilimento;
- l'obbligo per gli Stati membri di informare la Commissione dei certificati che riconoscono come comprovanti l'idoneità professionale;
- il riferimento all'archiviazione dei dati e alla protezione dei dati nel quadro della normativa comunitaria la cui inosservanza può mettere in discussione l'onorabilità di un gestore dei trasporti;
- il riferimento al divieto di trasferire l'attestato di idoneità professionale a persone giuridiche;
- la riduzione del termine concesso ad un'impresa per sostituire un gestore dei trasporti;
- la soppressione della possibilità di rinviare l'interconnessione dei registri nazionali attraverso la procedura di regolamentazione con controllo;
- la riduzione del termine concesso ad un'impresa per fornire la prova di disporre di una sede effettiva e stabile;
- la richiesta di uno studio relativo all'eventuale inclusione dei taxi nel campo di applicazione del regolamento;
- il riferimento al 1° giugno 2009 come data proposta per l'applicazione del regolamento.

III. Conclusione

Nel definire la sua posizione comune, il Consiglio ha tenuto pienamente conto della proposta della Commissione e del parere in prima lettura del Parlamento europeo. Riguardo agli emendamenti proposti dal Parlamento europeo, il Consiglio rileva che un numero considerevole di emendamenti sono già stati integrati – nello spirito, del tutto o in parte – nella sua posizione comune.