

XVII legislatura

"L'Europa in movimento":
le iniziative della
Commissione europea in
materia di mobilità

luglio 2017
n. 76



Servizio studi del Senato



SERVIZIO STUDI

TEL. 066706-2451

studi1@senato.it

I dossier del Servizio studi sono destinati alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. I testi e i contenuti normativi ufficiali sono solo quelli risultanti dagli atti parlamentari. Il Senato della Repubblica declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

XVII legislatura

"L'Europa in movimento":
le iniziative della
Commissione europea in
materia di mobilità

luglio 2017
n. 76

a cura di: V. Di Felice
hanno collaborato: L. Briasco e P. Borgna

INDICE

PREMESSA	7
1. L'AGENDA PER LA MOBILITÀ IN EUROPA NEL 2025	9
2. PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA LA DIRETTIVA 1999/62/CE	17
3. PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (CE) N. 561/2006 SUI TEMPI DI GUIDA E IL REGOLAMENTO (UE) N. 165/201 SUI TACHIGRAFI	23
4. 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 (COM(2017)278)	29
5. PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CONCERNENTE IL MONITORAGGIO E LA COMUNICAZIONE DEI DATI RELATIVI AL CONSUMO DI CARBURANTE E ALLE EMISSIONI DI CO ₂ DEI VEICOLI PESANTI NUOVI (COM(2017)279)	33
6. PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CONCERNENTE L'INTEROPERABILITÀ DEI SISTEMI DI TELEPEDAGGIO STRADALE E INTESA AD AGEVOLARE LO SCAMBIO TRANSFRONTALIERO DI INFORMAZIONI SUL MANCATO PAGAMENTO DEI PEDAGGI STRADALI NELL'UNIONE (RIFUSIONE) (COM(2017)280)	39
7. 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 (COM(2017)281)	47
8. PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA LA DIRETTIVA 2006/1/CE, RELATIVA ALL'UTILIZZAZIONE DI VEICOLI NOLEGGIATI SENZA CONDUCENTE PER IL TRASPORTO DI MERCI SU STRADA (COM(2017)282)	55

PREMESSA

*Il 31 maggio 2017 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di proposte legislative volte a realizzare, **entro il 2025**, un **sistema di trasporti pulito, competitivo e interconnesso**.*

*La comunicazione "**L'Europa in movimento**" ([COM\(2017\)283](#)), che accompagna le proposte, definisce un programma per il futuro della mobilità nell'Unione europea.*

Principali obiettivi dell'agenda sono i seguenti:

- *promuovere la sostenibilità;*
- *modificare il comportamento dei consumatori e i modelli della domanda;*
- *garantire la sicurezza stradale;*
- *migliorare il quadro sociale e le condizioni di lavoro nel settore dei trasporti su strada;*
- *ridurre le emissioni di CO₂, l'inquinamento atmosferico e la congestione del traffico;*
- *incoraggiare l'adozione di sistemi di pedaggio più equi;*
- *ridurre gli oneri burocratici per le imprese.*

*Le misure proposte riguardano il **trasporto su strada**, ma la Commissione evidenzia come l'importanza della mobilità in generale, e del trasporto su strada in particolare, si rifletta in molti altri **quadri strategici** dell'Unione europea, fra cui l'Unione dell'energia, il mercato unico digitale e l'agenda per l'occupazione, la crescita e gli investimenti.*

*Sottolinea in proposito che disporre di un sistema di mobilità moderno è "una condizione indispensabile per garantire il successo della transizione verso un'economia a basse emissioni di carbonio in Europa e per invertire la tendenza all'aumento delle emissioni di gas a effetto serra e dell'inquinamento atmosferico derivanti dai trasporti nonostante la crescente necessità di trasporto" e che il settore della mobilità riveste un ruolo fondamentale per l'economia e la società dell'UE in quanto, "oltre a essere di per sé un importante datore di lavoro, è un elemento indispensabile per la **competitività dell'economia** nel suo insieme".*

La Commissione ha inoltre annunciato che questa prima serie di proposte sarà integrata nel corso dei prossimi 12 mesi da ulteriori iniziative, che comprenderanno, fra l'altro, nuove norme in materia di emissioni, non solo per le autovetture e i veicoli commerciali leggeri, ma anche per i veicoli pesanti.

L'11 luglio 2017, il ministro estone dell'Economia e delle Infrastrutture, Kadri Simson, ha illustrato presso la Commissione Trasporti del Parlamento europeo le priorità della Presidenza del Consiglio dell'Unione europea in materia di trasporti, esprimendo apprezzamento sul pacchetto mobilità presentato dalla Commissione europea. Sebbene i lavori abbiano già avuto inizio presso il

gruppo di lavoro del Consiglio, il ministro ha tuttavia indicato come data di inizio dei negoziati inter-istituzionali i primi mesi del 2018.

1. L'AGENDA PER LA MOBILITÀ IN EUROPA NEL 2025

Nella comunicazione "**L'Europa in movimento - Un'agenda per una transizione socialmente equa verso una mobilità pulita, competitiva e interconnessa per tutti**" la Commissione delinea una serie di iniziative legislative riguardanti il trasporto su strada.

Il documento di lavoro che accompagna la comunicazione¹ evidenzia che la mobilità è il principale settore economico in tutto il mondo e che in Europa si registra una crescita continua delle attività di trasporto, tanto che fra il 2010 e il 2050 il trasporto passeggeri dovrebbe aumentare del 42% circa, mentre quello merci del 60%.

In base a dati Eurostat, il settore dei trasporti e dello stoccaggio nell'Unione europea impiega oltre 11 milioni di persone e rappresenta più del 5% degli occupati e quasi il 5% del prodotto interno lordo. Costituisce inoltre il 20% circa delle esportazioni dell'Unione europea verso i principali partner commerciali dell'Unione. Il trasporto su strada è il principale modo di trasporto utilizzato nell'UE, con la metà del totale delle attività di trasporto merci (quasi i tre quarti su strada), ed è la principale forma di trasporto privato dei cittadini. Si calcola che le imprese di autotrasporto dell'UE diano lavoro direttamente a circa 5 milioni di persone, che lavorano in circa 915.000 aziende, per lo più di dimensioni piccole e medie.

La Commissione ha stimato tuttavia che la congestione del trasporto su strada provoca sprechi il cui valore è l'1% del prodotto interno lordo dell'UE (100 miliardi di euro)². Riferisce inoltre che il settore dei trasporti è una delle principali fonti di emissioni di gas a effetto serra in Europa, superato solo da quello dell'energia, e le morti premature nell'UE dovute all'inquinamento provocato dai trasporti³ sono quasi tre volte superiori a quelle causate dagli incidenti stradali.

L'importanza del ruolo svolto dalla mobilità e dai trasporti si riflette, come evidenziato dalla Commissione, in altri **quadri strategici dell'UE**:

- [l'Unione dell'energia](#);
- [il mercato unico digitale](#);
- [l'agenda per l'occupazione, la crescita e gli investimenti](#).

In particolare, la **strategia dell'Unione dell'energia** del febbraio 2015 ([COM\(2015\)80](#)) ha individuato nella transizione verso un settore dei trasporti efficiente sotto il profilo energetico e decarbonizzato uno dei suoi settori prioritari d'azione; le misure già delineate nella **strategia europea per una mobilità a basse emissioni**, adottata nel luglio 2016 ([COM\(2016\)51](#)), sono in corso di attuazione; gli investimenti nelle infrastrutture previsti nell'ambito del [piano di investimenti per l'Europa](#) costituiscono, secondo la Commissione, "un forte stimolo per una mobilità pulita, competitiva e interconnessa nell'Europa del futuro".

¹ *Commission Staff working document accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions EUROPE ON THE MOVE An agenda for a socially fair transition towards clean, competitive and connected mobility for all* ([SWD\(2017\)177](#)).

² Studio sulla mobilità urbana - Valutare e migliorare l'accessibilità delle aree urbane, Commissione europea, 2017.

³ [Air quality in Europe — 2016 report — European Environment Agency](#).

L'agenda per la mobilità definisce dunque una strategia a lungo termine con l'intento di trasformare in opportunità le sfide poste dalle trasformazioni nella mobilità tradizionale, influenzata dalle innovazioni tecnologiche e dalle nuove esigenze sociali⁴, e giungere, entro il 2025, a una "mobilità intelligente, socialmente equa e competitiva".

Viene delineato un **approccio integrato**, in cui tutti i soggetti interessati dovranno collaborare, a livello di Unione europea, nazionale, regionale e locale, e in molteplici settori di intervento. A livello dell'UE, si propone un insieme mirato di **norme e standard comuni**, corredato da **misure di sostegno** (il cui dettaglio è nel documento di lavoro SWD(2017)177 già citato), che comprendono **investimenti nelle infrastrutture, progetti di ricerca e innovazione, sperimentazioni transfrontaliere per l'installazione di sistemi interoperabili e piattaforme di cooperazione tra le parti interessate.**

Le principali sfide che l'agenda per la mobilità si propone di affrontare sono le seguenti:

1) accelerare la transizione verso una mobilità sostenibile e pulita

La Commissione ritiene che l'Unione europea abbia bisogno di un quadro normativo che favorisca le tecnologie pulite, migliorando le **norme in materia di emissioni** e l'impiego di combustibili a basso tenore di carbonio (vd. la **proposta di direttiva sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili - [COM\(2016\)767](#)**), e garantisca al contempo elevati livelli di sicurezza e protezione.

Per rispondere alla recente crisi riguardante le emissioni prodotte dalle automobili, la Commissione ha adottato una serie di misure, fra cui la **proposta di regolamento relativo all'omologazione e alla vigilanza del mercato dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli ([COM\(2016\)31](#))**.

La Commissione ha avviato i lavori per la **revisione delle norme sulle emissioni di biossido di carbonio post-2020-2021 per le automobili e i furgoni** e sta inoltre esaminando le norme dell'UE per i **veicoli pesanti**. Le proposte dovrebbero essere presentate, rispettivamente, **verso la fine del 2017 e nel primo semestre del 2018**.

La Commissione sta valutando in che modo applicare meglio, in tempi brevi, la **legislazione in vigore in materia di pesi e dimensioni dei veicoli commerciali pesanti ([direttiva \(UE\) 2015/719](#))** al fine di migliorare l'efficienza del consumo di carburante e ridurre le emissioni di biossido di carbonio in relazione alle caratteristiche aerodinamiche.

⁴ La Commissione sottolinea che la mobilità tradizionale si sta trasformando "grazie a servizi di mobilità condivisa e a forme di intermodalità più agevoli". Inoltre la digitalizzazione, l'automazione e le fonti di energia alternative rivoluzionano i modelli tradizionali e creano nuove opportunità connesse all'efficienza delle risorse e all'economia circolare e collaborativa.

Sottolinea l'importanza di **fornire ai consumatori informazioni più precise e trasparenti** sulle prestazioni dei veicoli in termini di emissioni: il nuovo quadro per le norme in materia di emissioni dovrebbe fornire gli strumenti per una migliore informazione dei consumatori nei settori riguardanti **l'etichettatura delle automobili**⁵ e consentire agli Stati membri di adeguare le loro misure fiscali e alle autorità locali di utilizzarle in programmi per la promozione della mobilità pulita.

La Commissione sta monitorando, in stretta collaborazione con le città e gli Stati membri, le iniziative già intraprese in molte città europee per affrontare in modo coordinato le sfide poste dai cambiamenti climatici, dalla congestione del traffico e dall'inquinamento atmosferico, con il supporto di servizi di informazione sulla mobilità multimodale⁶, nonché l'effettiva attuazione delle **specifiche dell'UE per i servizi di trasporto intelligenti**, di cui alla [direttiva 2010/40/UE](#).

La Commissione ritiene che una tariffazione stradale basata sulla distanza (invece che sul tempo) rifletta meglio l'utilizzo, le emissioni e l'inquinamento effettivi e propone pertanto un adeguamento del quadro normativo per il **pedaggio stradale** ([COM\(2016\)275](#) e [COM\(2017\)276](#)).

Al fine di promuovere l'uso degli **appalti pubblici** per incentivare la creazione di mercati per i prodotti innovativi e a basse emissioni, la Commissione intende proporre, **entro la fine del 2017, modifiche alla normativa dell'UE sui veicoli puliti** ([direttiva 2009/33/CE](#)).

Con l'obiettivo di contribuire allo sviluppo di una **mobilità urbana efficiente e sostenibile**, nel gennaio del 2017 la Commissione ha inaugurato un partenariato per la mobilità tra l'UE, i governi nazionali, le autorità locali e gli altri soggetti interessati, nel quadro dell'[agenda urbana per l'UE](#). L'obiettivo è preparare un **piano d'azione da attuare a partire dal 2018**, che tenga conto dell'esperienza maturata con i progetti [CIVITAS](#) e dei piani di mobilità urbana sostenibile elaborati finora.

2) garantire un mercato interno competitivo ed equo per il trasporto su strada

La Commissione ritiene necessario che l'UE garantisca un mercato interno competitivo ed equo sul piano sociale per i servizi di trasporto su strada, considerata l'importanza del settore per l'economia e la società europee. Propone a tal fine una revisione delle **norme sull'accesso al mercato del trasporto di merci su strada e sui veicoli noleggiati** ([COM\(2017\)281](#) e [COM\(2017\)282](#)), con l'obiettivo di garantire parità di condizioni tra gli operatori di trasporto, ridurre il numero dei percorsi a vuoto non necessari e chiarire le norme per

⁵ Vd. la raccomandazione (UE) 2017/948 della Commissione, del 31 maggio 2017, sull'uso dei valori delle emissioni di CO₂ e del consumo di carburante, misurati e omologati in conformità della procedura di prova armonizzata a livello internazionale per i veicoli leggeri (*WLTP, World Harmonised Light Vehicles Test Procedure*), al momento di fornire le informazioni ai consumatori a norma della direttiva 1999/94/CE del Parlamento europeo e del Consiglio ([C\(2017\)3525](#)).

⁶ Nel novembre 2017 la Commissione avvierà il forum europeo "Aria pulita".

affrontare la frammentazione del mercato e migliorarne l'applicazione. La Commissione intende inoltre rivedere la **normativa dell'UE riguardante gli autobus e i pullman** ([regolamento \(CE\) n. 1073/2009](#)), al fine di garantire parità di condizioni per gli operatori e migliorare le opzioni di viaggio per i consumatori.

La Commissione propone una serie di misure volte a migliorare l'applicazione della **legislazione in materia sociale nel settore del trasporto su strada**, al fine di garantire l'efficace funzionamento del mercato interno e migliorare le condizioni sociali dei conducenti del trasporto internazionale, che ritiene attualmente insoddisfacenti ([COM\(2017\)278](#)).

Ha inoltre proposto la revisione della [direttiva 96/71/CE](#) relativa al **distacco dei lavoratori nell'ambito di una prestazione di servizi** ([COM\(2016\)128](#)), al fine fra l'altro di confermare che tutte le operazioni di cabotaggio siano soggette alle norme locali in materia di retribuzioni.

La Commissione ritiene che i dispositivi digitali di bordo come il **tachigrafo digitale** utilizzati dagli autotrasportatori possano proteggere le condizioni di lavoro dei lavoratori e consentano di verificare più agevolmente la conformità al diritto dell'UE. Propone quindi misure per promuovere soluzioni digitali interoperabili, sia per il pedaggio interoperabile (sistema europeo di pedaggio elettronico, di cui alla **proposta di direttiva concernente l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale e intesa ad agevolare lo scambio transfrontaliero di informazioni sul mancato pagamento dei pedaggi stradali nell'Unione** [COM\(2017\)280](#)) che per il controllo dell'applicazione delle norme sociali.

Sostiene partenariati, in particolare nel settore automobilistico, attraverso il suo piano per la cooperazione settoriale sulle competenze nel quadro della **nuova agenda per le competenze per l'Europa** ([COM\(2016\)381](#)).

Per quanto riguarda la **sicurezza stradale**, la Commissione intende completare, **entro la fine del 2017**, la **revisione dei requisiti generali di sicurezza per le automobili, i mezzi pesanti e gli autobus**, definiti nell'ambito del quadro sull'omologazione di cui al [regolamento \(CE\) n. 661/2009](#), affinché tengano conto degli ultimi progressi tecnologici.

La Commissione intende inoltre procedere a una revisione della legislazione dell'UE sulla **sicurezza delle infrastrutture stradali e delle gallerie** applicabile lungo le reti transeuropee di trasporto ([direttiva 2004/54/CE](#) relativa ai requisiti minimi di sicurezza per le gallerie della Rete stradale transeuropea) per valutare la necessità di rafforzare i livelli di sicurezza.

3) sfruttare i vantaggi della digitalizzazione, dell'automazione e dei servizi di mobilità intelligente

La Commissione ritiene che l'UE debba sfruttare le opportunità offerte dalla digitalizzazione e dall'automazione per costruire un sistema di mobilità efficiente

e interconnesso che garantisca agli utenti "soluzioni di mobilità sicure, interessanti, intelligenti, senza soluzione di continuità e sempre più automatizzate".

Incoraggia a tal fine **l'introduzione coordinata di veicoli per il grande pubblico in parte interconnessi e automatizzati entro il 2020**, attraverso azioni politiche, regolamentari e di sostegno pubblico e istituendo piattaforme per le parti interessate in collaborazione con gli Stati membri e l'industria. Propone inoltre un approccio coordinato per gestire lo spettro e diffondere le **tecnologie 5G** ([COM\(2016\)588](#)).

La relazione finale del **gruppo ad alto livello GEAR 2030**⁷ (che sarà pubblicata nel novembre 2017) comprenderà raccomandazioni a lungo termine su livelli superiori di automazione dei veicoli previsti entro il 2030. In parallelo, la Commissione economica per l'Europa delle Nazioni Unite ha avviato lavori importanti a livello internazionale, con la partecipazione degli Stati membri dell'UE e della Commissione.

Verrà avviato entro l'estate del 2017 [L3PILOT](#), un progetto pilota di dimostrazione nell'ambito di Orizzonte 2020 che si concentrerà su progetti su larga scala di una serie di funzioni di guida automatizzata per le automobili.

Come evidenziato nella **revisione intermedia dell'attuazione della strategia per il mercato unico digitale** ([COM\(2017\)228](#)), nell'ambito della strategia per il mercato unico digitale la Commissione intende occuparsi di tematiche, inclusa la responsabilità e le regole di condivisione e proprietà dei dati, che ritiene importanti per l'evoluzione della guida automatizzata. Ha inoltre presentato una strategia per la diffusione coordinata e armonizzata dei **sistemi di trasporto intelligenti cooperativi** in Europa entro il 2019 ([COM\(2016\)766](#)).

Per rafforzare la sostenibilità e **l'efficienza della rete di mobilità**, la Commissione intende creare incentivi e piattaforme che consentano di sfruttare al meglio i punti di forza e le capacità di ciascun modo di trasporto. A tal fine si propone di **rivedere la legislazione sul trasporto combinato** ([direttiva 92/106/CEE](#)) nell'autunno del 2017 per promuovere un trasporto merci più pulito.

E' stato istituito **il Forum digitale per i trasporti e la logistica** (C(2015)2259), che si concentra sulla digitalizzazione e l'accettazione dei documenti di trasporto e sulla creazione di sistemi di gestione.

La Commissione intende inoltre adottare una legislazione in materia di **informazioni sulla mobilità intermodale** che dovrebbe stabilire le specifiche necessarie per fornire servizi d'informazione sulla mobilità intermodale in tutta l'UE, disponibili agli utenti al di là delle frontiere sull'intera rete di trasporto.

⁷ GEAR 2030 è un gruppo ad alto livello della Commissione incaricato di elaborare una serie di raccomandazioni sul futuro quadro normativo del settore automobilistico. Vd. la [decisione C\(2015\)6943 della Commissione](#) del 19 ottobre 2015.

L'agenda sollecita infine un **rilancio degli investimenti pubblici e privati** ai fini della realizzazione del sistema di mobilità proposto⁸. In particolare:

- il [piano di investimenti per l'Europa](#), che ha già mobilitato nuovi investimenti per 194 miliardi di euro, dei quali il 9% riguarda direttamente i trasporti;
- il **meccanismo per collegare l'Europa dei trasporti**⁹, con circa 24 miliardi di euro di fondi disponibili per il periodo 2014-2020 (finora il programma ha cofinanziato 452 progetti, per un importo totale di 19,4 miliardi di euro, equivalente a un investimento totale, combinato con altri finanziamenti pubblici o privati, pari a 37,7 miliardi di euro). L'invito misto lanciato nel febbraio 2017 intende mobilitare 1 miliardo di euro di sovvenzioni utilizzando una combinazione di finanziamenti provenienti da diversi strumenti finanziari con istituzioni finanziarie pubbliche, il settore privato e, per la prima volta, il Fondo europeo per gli investimenti strategici;
- il **Fondo di coesione e il Fondo europeo di sviluppo regionale**, che per il periodo 2014-2020 hanno programmato 70 miliardi di euro per sostenere il cofinanziamento di investimenti nel settore della mobilità e dei trasporti;
- un quadro specifico di sostegno normativo e finanziario per le città (da istituire sulla base delle esperienze maturate nell'ambito del piano di investimenti per l'Europa, di concerto con la Banca europea per gli investimenti);
- la necessità di ulteriori **investimenti nella ricerca e nell'innovazione** (il sostegno alla mobilità del futuro dovrebbe avere un posto di primo piano nei prossimi inviti a presentare proposte nel quadro del programma Orizzonte 2020 e dei partenariati pubblico-privato, dell'[iniziativa europea per i veicoli verdi](#) e dell'[impresa comune "Celle a combustibile e idrogeno"](#));
- la disponibilità di **infrastrutture per i combustibili alternativi**, ad es. impianti di ricarica elettrica e di manutenzione. Da oggi al 2020, oltre 1200 punti di rifornimento di combustibili alternativi, soprattutto punti di ricarica elettrica, dovranno aver ricevuto sovvenzioni nell'ambito del **meccanismo per collegare l'Europa** e si attende l'adozione in tempi rapidi della proposta di revisione della direttiva sulla prestazione energetica nell'edilizia, attualmente in corso di negoziazione ([COM\(2016\)765](#));
- l'elaborazione da parte degli Stati membri dei rispettivi quadri strategici nazionali per lo sviluppo del mercato dei veicoli e delle imbarcazioni alimentati a combustibili alternativi, come richiesto dalla **direttiva sull'infrastruttura per i combustibili alternativi**. La Commissione pubblicherà la sua **valutazione dei quadri strategici nazionali** nel novembre del 2017;
- **un'infrastruttura portante di ricarica per l'UE entro il 2025**. La Commissione affronterà la questione del finanziamento degli investimenti nel quadro di un **piano d'azione sulle infrastrutture per i combustibili alternativi**, al fine di assicurare lungo l'intera rete centrale dei corridoi della rete transeuropea di trasporto (TEN-T) siano presenti punti di ricarica;
- **lo sviluppo delle batterie**, in quanto tecnologia abilitante fondamentale per l'elettromobilità e per conseguire gli obiettivi dell'Unione dell'energia. La Commissione prevede di sostenere le iniziative promosse dall'industria per

⁸ Per maggiori dettagli si rimanda al documento di lavoro SWD(2017)177.

⁹ Vd. il [regolamento \(UE\) n. 1316/2013](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 dicembre 2013, che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa.

costituire una catena del valore completa nell'UE da utilizzare per applicazioni nel settore della mobilità e in altri settori, con particolare attenzione allo stoccaggio dell'energia, una delle quattro priorità individuate nella comunicazione "Nuovo slancio all'innovazione nel settore dell'energia pulita"([COM\(2016\)763](#)).

2. PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA LA DIRETTIVA 1999/62/CE ([COM\(2016\)275](#))

La proposta di direttiva [COM\(2016\)275](#) mira a migliorare l'applicazione dei principi "chi inquina paga" e "chi utilizza paga" promuovendo un **trasporto su strada sostenibile dal punto di vista finanziario e ambientale e equo dal punto di vista sociale**.

Il trasporto su strada, oltre a svolgere il ruolo più importante nell'ambito del trasporto interno, pone delle sfide di tipo socio-economico e ambientale, in termini di cambiamenti climatici, inquinamento atmosferico e acustico, congestione del traffico, deterioramento delle infrastrutture stradali. I costi provocati dalla congestione del traffico, riscontrabile soprattutto nelle aree urbane e nei pressi di esse, ammontano a circa **l'1% del PIL** dell'Ue mentre quelli esterni, ossia quelli legati ai cambiamenti climatici, all'inquinamento, al rumore, agli incidenti sono pari a circa **l'1,8 - 2,4 del PIL**. In entrambi i casi due terzi di questi costi sono provocati dalle autovetture. Il deterioramento delle infrastrutture provoca, tra l'altro, livelli più elevati di inquinamento atmosferico e acustico, aumento dei tempi di viaggio e degli incidenti. La spesa pubblica dell'Ue per la manutenzione stradale è diminuita di 30 punti percentuali nel periodo 2006-2013, arrivando in quell'anno allo **0,5% del PIL**.

A tal fine la proposta intende modificare la [direttiva 1999/62/CE](#)¹⁰ relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture, che stabilisce livelli minimi di tassazione per i suddetti veicoli e precisa le modalità per l'imposizione degli oneri per l'infrastruttura con differenziazioni in base alle prestazioni ambientali dei veicoli stessi. Le modifiche proposte mirano a superare **alcune lacune** della direttiva, evidenziate nella [valutazione ex post](#) condotta dalla Commissione europea nel 2014¹¹.

La prima di tali lacune riguarda il **campo di applicazione**: esso è limitato ai veicoli pesanti ed esclude gli altri veicoli, tra cui le autovetture, che, oltre a porre problemi in termini di inquinamento acustico e congestione stradale, sono responsabili della maggior parte (oltre il 60%) delle emissioni di Co2 prodotte dal trasporto su strada. La Commissione europea al riguardo osserva che se sono confermate le tendenze attuali (nel 2014 le emissioni di Co2 erano superiori del 17% a quelle del 1990) non potranno essere raggiunti gli obiettivi Ue per il 2030 e 2050¹².

Inoltre, la direttiva in questione prevede delle forme, ormai obsolete, di **differenziazione dei pedaggi in base alla categoria di emissioni EURO** degli autoveicoli e non contiene invece elementi specifici che possano contribuire alla riduzione delle emissioni di Co2 prodotte dal trasporto su strada. Tra l'altro, per l'imposizione dei pedaggi in base alla categoria EURO viene definita la sola differenziazione massima, al di sotto della quale agli Stati membri è lasciata piena autonomia di intervento, con conseguenti divergenze.

¹⁰ Si riporta il testo consolidato comprensivo delle modifiche apportate dalla direttiva 2011/76/UE.

¹¹ Si segnala che il Capo II della direttiva, relativo alle tasse sugli autoveicoli, è oggetto di una proposta di modifica separata ([COM\(2017\)276](#))

¹² Tali obiettivi prevedono, rispetto ai livelli del 1990, una riduzione delle emissioni di almeno il 40% (2030) e dell'80% (2050).

La direttiva prevede poi la possibilità per gli Stati membri di calcolare i diritti di circolazione (bolli di circolazione) in base alla **durata di utilizzo** dell'infrastruttura, il che non consente di coprire i costi effettivi per l'infrastruttura, né di incentivare trasporti più puliti o efficienti o di ridurre la congestione del traffico. In materia di tariffazione sono state riscontrate inoltre **forti disparità** tra gli Stati membri (in termini di bolli di circolazione calcolati in base alla durata di utilizzo dell'infrastruttura, pedaggi calcolati in base alla distanza percorsa, differenziati e non) che comportano ulteriori oneri amministrativi e costi sia per le autorità pubbliche che per gli utenti. Un altro limite consiste nel fatto che essendo rivolta solo ai veicoli pesanti e non a tutti gli altri veicoli, per questi ultimi, e soprattutto per le autovetture, in assenza di limiti specifici vi è il rischio che i relativi bolli di circolazione siano venduti a prezzi troppo elevati, causando una **discriminazione nei confronti degli utenti occasionali**, per lo più stranieri e non residenti.

Altri limiti della direttiva riguardano la complessità del **calcolo degli oneri per i costi esterni**, la scarsità di misure rivolte alla **congestione del traffico**, limitate tra l'altro alle aree montane, la **complessità degli obblighi di notifica** relativi ai costi esterni.

Al fine di superare le suddette lacune e di raggiungere gli obiettivi che si pone la proposta di direttiva prevede una serie di modifiche, tra le quali, in estrema sintesi, si segnalano le seguenti:

- Estensione del campo di applicazione anche ai veicoli pesanti non destinati al trasporto merci e ai veicoli leggeri, fra cui le autovetture;
- introduzione di pedaggi basati sulla distanza percorsa e progressiva eliminazione dei diritti calcolati sulla durata di utilizzo dell'infrastruttura;
- eliminazione della possibilità di deroga per il pedaggio per i veicoli inferiori a 12 tonnellate;
- introduzione di una differenziazione degli oneri per l'infrastruttura in base alle emissioni di Co2 al posto di quelli calcolati in funzione della categoria di emissioni EURO;
- imposizione di oneri connessi alla congestione del traffico, applicati a tutte le categorie di veicoli, proporzionati e calcolati a partire dai costi marginali della congestione, limitati ad importi specifici e differenziati secondo il luogo, il tempo e la categoria di veicolo;
- estensione dell'applicazione delle maggiorazioni agli oneri di infrastruttura anche ad altre zone, oltre a quelle di montagna;
- circoscrizione della possibilità di erogare dei sistemi di compensazione al caso in cui sono introdotti pedaggi (e non quindi per i diritti di utenza), al fine di non discriminare gli utenti non residenti;
- semplificazione delle modalità di applicazione degli oneri per i costi esterni, mediante l'utilizzo di valori di riferimento aggiornati;
- incentivo all'utilizzo degli introiti provenienti dai pedaggi stradali per finanziare interventi di manutenzione;
- semplificazione degli oneri di notifica.

Di seguito una breve illustrazione delle modifiche apportate all'articolato della direttiva.

All'articolo 1 viene esteso il campo di applicazione a tutti i veicoli (quindi veicoli pesanti adibiti a trasporto di persone, quali bus, pullman, e veicoli leggeri, tra cui autovetture). Conseguentemente è modificato anche il Titolo della direttiva.

All'articolo 2 sono modificate alcune definizioni, quali quella di "pedaggio" (collegata all'imposizione di oneri per il decongestionamento del traffico) e di "rete transeuropea" (per tenere conto del nuovo approccio per corridoi previsto dal [regolamento \(ue\) n. 1315/2013](#)). Ne sono aggiunte altre, tra cui quella di "congestione del traffico" e di "onere connesso alla congestione del traffico".

L'articolo 7, riguardante i pedaggi e i diritti di utenza, viene sostituito. La nuova formulazione introduce (paragrafi 6 e 7) il **divieto di imporre nuovi diritti di utenza**, calcolati sulla base della durata di utilizzo dell'infrastruttura, per veicoli pesanti (a decorrere dal **1° gennaio 2018**) e per i veicoli leggeri (a decorrere dalla data di entrata in vigore della direttiva), nonché la **graduale eliminazione di quelli già esistenti**. Tale eliminazione riguarderà prima i veicoli pesanti (dovrà avvenire entro il **31 dicembre 2023**) e poi i veicoli leggeri (dovrà avvenire entro il **31 dicembre 2027**). Inoltre, al fine di garantire parità di trattamento per gli autotrasportatori, viene **eliminata la possibilità di esentare** dal pagamento degli oneri i veicoli pesanti di peso inferiore alle 12 tonnellate (paragrafo 9).

L'articolo 7-*bis*, che fissa i limiti massimi per i diritti di utenza e le aliquote per i bolli di circolazione annuali e subannuali viene sostituito. La nuova formulazione tiene conto del fatto che tali oneri sono ora applicabili a tutti i veicoli pesanti (quindi anche autobus e pullman) e alle autovetture. Anche per queste ultime (paragrafo 3) sono indicati i periodi di disponibilità di utilizzo dell'infrastruttura legati al pagamento dei diritti di utenza, le relative aliquote e viene indicato il termine per l'adeguamento di eventuali aliquote superiori ai limiti fissati (1° gennaio 2024). Analoghe prescrizioni vengono specificate anche per i minibus e i furgoni, al paragrafo 4.

L'articolo 7-*quater*, riguardante gli **oneri per i costi esterni**, viene anch'esso sostituito. Al paragrafo 1, per il calcolo degli oneri imputabili, viene prevista l'adozione di valori di riferimento (fissati dall'Allegato III-*ter* modificato) al posto dei valori massimi. Viene inoltre richiesta a partire dal 1° gennaio 2021 l'imposizione di oneri per costi esterni almeno per quella parte di rete a pedaggio in cui l'inquinamento acustico e atmosferico causato da veicoli pesanti è più significativo (paragrafo 5).

Viene inserito l'articolo 7-*quinqüies bis*, che introduce la possibilità di imporre **oneri connessi alla congestione del traffico**, sulla base di alcuni requisiti minimi (allegato V). Tali oneri possono essere richiesti solo per tratti stradali regolarmente congestionati e solo per i periodi di tempo in cui si verificano le congestioni. Tali tratti e periodi devono essere definiti secondo criteri oggettivi (tra cui ritardi medi e lunghezza media delle code). Gli oneri sono imposti a tutte le categorie di veicoli conformemente a precisi fattori di equivalenza (allegato V). Inoltre, essi rispecchiano i costi causati alla collettività ma non devono comunque superare i valori massimi fissati per la tipologia di strada in questione (allegato VI). Il loro importo dovrà essere rivisto dagli Stati membri almeno ogni tre anni.

L'articolo 7-*septies*, riguardante le maggiorazioni agli oneri per infrastruttura per tratti congestionati, viene sostituito al fine di estendere la possibilità di applicare tali

maggiorazioni anche a zone non montane, mantenendo le condizioni esistenti, tra cui il reinvestimento degli introiti per la costruzione di infrastrutture (corridoi TEN-T, come da regolamento (ue) n. 1315/2013). Viene comunque confermato il divieto di applicare maggiorazioni ai tratti stradali per i quali sono già imposti oneri connessi alla congestione del traffico (paragrafo 5).

L'articolo 7-*octies*, riguardante la differenziazione degli oneri per infrastruttura ai fini della riduzione della congestione stradale, dell'ottimizzazione dell'utilizzo dell'infrastruttura e del miglioramento della sicurezza stradale, è sostituito al fine di proporre, per i veicoli pesanti, l'eliminazione progressiva di tale differenziazione in base alla categoria EURO (entro il 31 dicembre 2020) e l'introduzione di una **differenziazione basata sulle emissioni di Co2**. La possibilità di differenziare gli oneri per l'infrastruttura è comunque prevista fino al 31 dicembre 2021.

Viene introdotto l'articolo 7-*octies bis* relativo alla differenziazione degli oneri per i veicoli leggeri, che, fino al 31 dicembre 2021 sarà calcolata in base alle prestazioni ambientali dei veicoli, ma dal 1° gennaio 2022 sarà calcolata in base alle emissioni di Co2 e di altre sostanze inquinanti conformemente a precise regole (allegato VII).

L'articolo 7-*nonies*, relativo alle notifiche, viene modificato al fine di semplificare alcuni obblighi di comunicazione preventiva alla Commissione riguardanti i costi esterni, limitando le informazioni ad elementi di base.

L'articolo 7- *undecies* riguardante il pagamento dei pedaggi e dei diritti di utenza, viene modificato al fine di aggiungere il riferimento anche agli oneri connessi alla congestione del traffico (paragrafo 3)

L'articolo 7- *duodecies*, viene modificato al fine di limitare la possibilità di erogare compensazioni solo nel caso in cui siano introdotti dei pedaggi (al posto dei diritti di utenza). Ciò al fine di non discriminare gli utenti non residenti.

L'articolo 9 viene modificato al fine di specificare che gli introiti derivanti dalla riscossione degli oneri connessi alla congestione del traffico devono essere utilizzati per affrontare il problema della congestione (ad esempio mediante mezzi di trasporto collettivo, eliminando strozzature nella rete transeuropea di trasporti e individuando infrastrutture alternative per gli utenti) (paragrafo 3).

Sono poi sostituiti i seguenti articoli: 9 *quinquies* e 9 *sexies* (poteri di delega alla Commissione) e 10 (clausola di revisione degli importi). Infine è sostituito anche l'articolo 11, riguardante le relazioni elaborate dagli Stati membri, al fine di prevedere, tra gli obblighi informativi, l'inclusione di informazioni sugli introiti derivanti da oneri connessi alla congestione del traffico, sull'uso di tali proventi, oltre a una valutazione sulla manutenzione stradale (paragrafo 2)

La proposta di direttiva è accompagnata da alcuni [Allegati](#) che modificano gli allegati della direttiva vigente al fine di riflettere le modifiche sopra illustrate.

La proposta è accompagnata da [Valutazione di impatto](#), corredata da una [sintesi](#), che esamina una serie di opzioni volte a superare le attuali problematiche.

Tali opzioni, da 1 a 4, prevedono un livello crescente di intervento normativo. L'opzione preferita (3b) prevede la differenziazione dei diritti per i veicoli leggeri in funzione delle loro emissioni di Co2 e di sostanze inquinanti, da integrare eventualmente con l'imposizione ai veicoli pesanti di oneri per i costi esterni per almeno una parte della rete

e dalla progressiva eliminazione per i veicoli leggeri in base alla durata nell'arco di un periodo di tempo sufficientemente lungo (opzione 4). Tali misure comporterebbero una **diminuzione dei costi derivanti dalla congestione del traffico del 2,5-6%**, pari a **9-22 miliardi di euro**, entro il 2030, mentre genererebbero **introiti da pedaggi pari a 10-63 miliardi di euro l'anno** e contribuirebbero all'**aumento degli investimenti nella rete stradale in misura del 25-260%** rispetto allo scenario di base. Determinerebbero una diminuzione delle emissioni di Co2 e di altre sostanze inquinanti (particolato) che, oltre ad avere effetti positivi sulla salute umana, determinerebbe **risparmi quantificabili tra 370 milioni e 1,56 miliardi di euro** sui costi connessi all'inquinamento. Inoltre, se appena il 30% dei pedaggi fosse investito nella manutenzione potrebbero essere creati tra i **62000 e i 152000 nuovi posti di lavoro**.

Le misure previste dalla proposta in esame sono collocate tra l'opzione 3b e l'opzione 4.

La **base giuridica** della proposta è l'articolo **91 del TFUE** relativo ai trasporti, in base al quale il Parlamento europeo e il Consiglio, mediante procedura legislativa ordinaria stabiliscono norme comuni applicabili ai trasporti internazionali, condizioni per l'ammissione dei vettori non residenti, misure per migliorare la sicurezza degli trasporti e altri disposizioni utili.

La Commissione europea afferma che la proposta è **conforme al principio di sussidiarietà** in quanto l'adeguamento delle norme esistenti è di competenza dell'Unione e l'estensione delle norme UE ad altre categorie di veicoli è giustificata dalle ripercussioni di tali norme su problematiche europee e mondiali. La proposta è inoltre **conforme al principio di proporzionalità** in quanto le misure proposte non vanno oltre quanto necessario al fine di raggiungere gli obiettivi prefissati, tra cui l'applicazione coerente dei principi "chi inquina paga" e chi "utilizza paga".

Relazione del Governo

Il Governo ha trasmesso alle Camere, ai sensi dell'articolo 6, comma 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, la [Relazione](#) elaborata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

La Relazione, oltre a richiamare il contesto normativo nel quale la proposta si inserisce e ad illustrare gli elementi di novità, ricorda innanzitutto che l'ipotesi di estendere il campo di applicazione della direttiva 1999/62/CE a tutti i veicoli era stata oggetto di un'apposita proposta del Governo italiano nell'ambito del negoziato che ha portato all'approvazione della direttiva 2011/76/UE, che ha modificato la direttiva 1999/62/CE.

Per quanto riguarda la **valutazione complessiva della proposta e le prospettive negoziali**, la Relazione osserva in primo luogo che l'eliminazione dei pedaggi basati sul tempo non ha impatti per l'Italia, in quanto tali sistemi di pedaggio non risultano in atto.

Sui costi esterni ricorda che l'obiettivo dell'internalizzazione¹³ nel recente passato è stato un elemento di forte criticità per il nostro autotrasporto, soprattutto in ragione delle criticità legate al transito del tratto alpino. Su questo punto richiama il voto contrario dell'Italia nel 2011 sempre nell'ambito del negoziato sulla proposta di modifica alla direttiva 1999/62/CE.

¹³ Si intende in tal senso che tutti i costi derivanti dall'inquinamento acustico e atmosferico vanno a confluire in un prezzo totale finale.

Inoltre, chiarisce che la contrarietà dell'Italia all'internalizzazione dei costi esterni era basata sul fatto che questi venivano imposti solo ai veicoli pesanti e che non vi era un vincolo di destinazione degli introiti. Con l'estensione dell'ambito di applicazione della direttiva, l'applicazione dei costi dell'inquinamento a tutti i veicoli unitamente all'obbligo di reinvestimento degli introiti potrebbero essere presi favorevolmente in considerazione. Tuttavia, viene sottolineato che tale obbligo di reinvestimento non si osserva nel testo della proposta, se non limitatamente agli aspetti legati alla maggiorazione di cui all'articolo 7- *septies* e alla congestione del traffico di cui all'articolo 9.

La Relazione valuta positivamente l'introduzione di agevolazioni per l'utilizzo di veicoli meno impattanti mentre sottolinea che occorre valutare con adeguati approfondimenti in termini di costi/benefici l'impatto della proposta sul nostro sistema, particolarmente in relazione ai valori di riferimento indicati nei vari allegati, su cui è necessaria una certa cautela.

Segnala inoltre che la posizione del Governo potrebbe manifestarsi attenta alle istanze ecologiste, senza tuttavia penalizzare gli autotrasportatori.

Per quanto riguarda l'impatto finanziario della proposta, la Relazione afferma che eventuali impatti potranno essere valutati in ragione dei valori di riferimento definitivi che saranno inseriti nei vari allegati. Osserva tuttavia che i costi per i cittadini e le imprese dovrebbero essere limitati rispetto ai potenziali benefici.

Infine, con l'introduzione di nuovi obblighi di notifica (di cui al nuovo articolo 11), sono previsti impatti sulla Pubblica amministrazione.

3. PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA IL REGOLAMENTO (CE) N. 561/2006 SUI TEMPI DI GUIDA E IL REGOLAMENTO (UE) N. 165/201 SUI TACHIGRAFI ([COM\(2017\)277](#))

La proposta di direttiva [COM\(2017\)277](#) modifica le attuali norme in materia di tempi di guida e di tachigrafi al fine superare alcune criticità e di contribuire a garantire un **sistema di trasporti su strada sicuro, efficiente e socialmente responsabile**.

Il [Regolamento \(CE\) n. 561/2006](#) sui tempi di guida stabilisce prescrizioni minime in materia di periodi di guida giornalieri e massimi, di periodi minimi di interruzioni e di riposo giornaliero e settimanale. Per verificare il rispetto delle suddette prescrizioni impone poi l'uso del tachigrafo, uno strumento di misurazione che è stato oggetto di ulteriori interventi legislativi volti ad adeguare le varie disposizioni agli sviluppi tecnologici. L'ultimo di essi è il [Regolamento \(UE\) n. 165/2014](#) che, per i trasporti su strada, ha introdotto il "tachigrafo intelligente" collegato ad un sistema di navigazione satellitare.

Entrambi i regolamenti rientrano nel più vasto impegno dell'Ue volto a migliorare le condizioni di lavoro dei conducenti, a garantire la concorrenza leale tra gli operatori e a migliorare la sicurezza delle strade.

Tuttavia, la [Valutazione ex post](#) della legislazione sociale in materia di trasporti su strada eseguita dalla Commissione europea tra il 2015 e il 2017 ha messo in luce alcune problematiche¹⁴ che riguardano:

- **divergenze di interpretazione** e di **applicazione** delle misure in materia di riposo settimanale regolare con conseguenti divergenze nella legislazione nazionale e nel trattamento dei conducenti e dei trasportatori;
- **violazione** persistente delle norme in materia di **periodi di guida, interruzioni e periodi di riposo** a causa della mancanza di flessibilità soprattutto nella loro applicazione nei casi di **circostanze impreviste**;
- **poca chiarezza** riguardo alla nozione di "trasporto non commerciale" con conseguente disparità di trattamento tra conducenti e trasportatori;
- **inadeguatezza** della norma sulle interruzioni nei casi di guida in "**multipresenza**" (guida di più conducenti);
- **scarsa cooperazione amministrativa** e scarsa assistenza reciproca tra gli Stati;
- **uso disforme dei tachigrafi**¹⁵.

Al fine di superare le suddette criticità la proposta di direttiva:

¹⁴ La valutazione riguardava, oltre al regolamento (ue) n. 561/2006 anche la direttiva 2006/22/CE riguardante la sua applicazione e la direttiva 2002/15/CE concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro. La valutazione è accompagnata da un documento [sintesi](#).

¹⁵ Anche se la valutazione non ha riguardato direttamente il regolamento sui tachigrafi, questo elemento è stato comunque riscontrato.

- **chiарisce le norme vigenti** al fine di garantire buone condizioni di lavoro per i conducenti e condizioni commerciali eque per le imprese di trasporti su strada;
- adatta le prescrizioni relative alle interruzioni alla specificità delle condizioni di guida in **multipresenza**;
- adatta le disposizioni in materia di riposo settimanale alle esigenze dei conducenti che effettuano operazioni di **trasporto internazionale** a lunga distanza e trascorrono lunghi periodi lontano da casa, consentendo loro di effettuare tali operazioni nel rispetto delle regole, raggiungere il proprio domicilio e compensare i periodi di riposo ridotti;
- chiarisce le disposizioni relative al **luogo** ove effettuare il riposo;
- prevede disposizioni specifiche nel caso di **circostanze impreviste** che possano impedire ai conducenti di raggiungere la destinazione desiderata per effettuare il riposo settimanale;
- stabilisce norme chiare relative alla **cooperazione amministrativa regolare** tra gli Stati;
- garantisce **condizioni uniformi di attuazione** conferendo alla Commissione europea competenze di esecuzione;
- **migliora la funzionalità del tachigrafo**, soprattutto nelle operazioni di trasporto internazionale.

Di seguito una breve illustrazione delle principali modifiche apportate all'articolo dei regolamenti.

Regolamento (CE)561/2006

All'articolo 3, riguardante il campo di applicazione, viene proposta una formulazione intesa a chiarire che un privato quando trasporta merci per proprio conto non è obbligato a registrare i tempi di guida o di riposo.

All'articolo 4, recante le definizioni, viene aggiunta quella di "trasporto non commerciale" inteso come trasporto su strada che non rientri nel trasporto effettuato per conto di terzi o per proprio conto, per il quale non viene percepita retribuzione e che non genera reddito.

L'articolo 6 sui tempi di guida è modificato al fine di armonizzare le pratiche di registrazione delle "**altre mansioni diverse dalla guida**" e i "**periodi di disponibilità**" consentendo così di poter monitorare anche le altre attività del conducente, oltre a quella registrata dal tachigrafo, onde evitare affaticamenti e conseguenti ripercussioni sulla sicurezza stradale.

L'articolo 7, viene aggiunta una prescrizione relativa alle **multipresenze**, in base alla quale il conducente non alla guida può osservare un'interruzione di 45 minuti ogni ora e mezza, purché non debba assistere l'altro conducente alla guida del veicolo.

All'articolo 8 vengono chiarite le modalità con cui usufruire dei periodi di riposo settimanali e dei periodi di riposo settimanali ridotti nel corso di 4 settimane consecutive (oggi le settimane sono 2). Tali periodi sono così ripartiti: **4** periodi di riposo settimanale regolari oppure **2** periodi di riposo settimanale regolari di almeno **45 ore** e **2** periodi di riposo settimanale ridotti di almeno **24 ore** (oggi sono previsti 1

periodo regolare e almeno 1 ridotto in 2 settimane). Inoltre, vengono fissate le modalità con cui usufruire dei periodi di compensazione dei periodi ridotti da effettuarsi entro tre settimane (nuovo paragrafo 6). Viene poi specificato che il riposo preso a compensazione di un periodo settimanale ridotto deve essere attaccato ad un periodo di riposo settimanale regolare di almeno 45 ore (nuovo paragrafo 7). E' esplicitamente stabilito che i periodi settimanali di riposo regolari e quelli superiori alle 45 ore devono essere effettuati non nel veicolo bensì in un **alloggio adeguato** fornito di adeguate attrezzature e di appropriati servizi igienici. Tale alloggio può essere il proprio domicilio, o altro alloggio scelto dal conducente oppure un alloggio messo a disposizione dal datore di lavoro (paragrafo 8-*bis*). Infine, viene espressamente imposto alle imprese l'**obbligo di organizzare il lavoro** in modo da **garantire che il conducente possa fare rientro al proprio domicilio** per effettuare il riposo settimanale almeno una volta nell'arco di tre settimane (paragrafo 8 *ter*)

L'articolo 9 viene modificato al fine di precisare che è possibile effettuare periodi di riposo su una **nave traghetto** o su un **convoglio ferroviario**, come peraltro già avviene diffusamente nonostante le norme attuali non lo consentano. A tal fine è stabilito che tali periodi devono essere effettuati in una branda o in una cuccetta (articolo 9).

All'articolo 12 è aggiunta una disposizione volta a regolare i casi in cui per **circostanze impreviste** al conducente non sia possibile raggiungere l'alloggio dove effettuare il riposo settimanale (il proprio domicilio o un alloggio messo a disposizione dal datore di lavoro). Viene quindi concessa la possibilità di rinviare il proprio riposo settimanale per raggiungere l'alloggio purché il conducente rispetti il periodo massimo di guida giornaliero e settimanale nonché la durata minima obbligatoria del periodo di riposo settimanale. Egli dovrà poi annotare sugli apparecchi di controllo il motivo di tale rinvio, al più tardi nel momento in cui raggiunge l'alloggio adeguato.

L'articolo 14 viene modificato al fine di specificare che è possibile derogare ad alcune disposizioni del regolamento in **casi di urgenza**, nel contesto di **circostanze eccezionali**. Tali deroghe non devono avere durata superiore a 30 giorni e devono essere notificate alla Commissione europea corredate da debite **giustificazioni**.

All'articolo 15 viene espressamente indicato l'obbligo di informare la Commissione europea circa le regole nazionali adottate per i veicoli adibiti al trasporto passeggeri che percorrono distanze inferiori a 50 chilometri (a cui non si applica il regolamento).

Viene rafforzato l'articolo 19 in materia di **sanzioni**, specificando che esse devono essere commisurate alla gravità dell'infrazione secondo la classificazione fornita dalla legislazione UE ([direttiva 2006/22/UE](#), allegato III) e che tutte le modifiche al sistema di sanzioni devono essere notificate alla Commissione europea.

Viene rafforzato l'articolo 22 in materia di collaborazione tra Stati, includendo, tra le informazioni specifiche da condividere, anche il fattore di rischio dell'impresa dei trasporti. Sono inoltre previste la creazione di **organismi di collegamento intracomunitario** ai fini dello scambio di dati (paragrafo 3-*bis*) e la prestazione della cooperazione amministrativa e dell'assistenza reciproca **a titolo gratuito**.

L'articolo 25, come modificato, conferisce alla Commissione europea la facoltà di adottare atti di esecuzione per chiarire le disposizioni del regolamento.

Regolamento (ue) n. 165/2014

L'articolo 8 è modificato al fine di rafforzare le disposizioni sulla registrazione della posizione del veicolo mediante i "tachigrafi intelligenti", in particolare prevedendo che essa sia effettuata ogni tre ore nell'ambito del periodo complessivo di guida e ogni volta che il veicolo attraversa la frontiera.

All'articolo 34 viene inserito l'obbligo, per i conducenti, di registrare nel tachigrafo i dati di attraversamento di una frontiera (luogo e ora), dopo aver raggiunto un punto di sosta appropriato.

La proposta è accompagnata da [Valutazione di impatto](#) e da una [sintesi](#) della stessa.

La valutazione di impatto ha esaminato quattro opzioni strategiche, di cui le prime tre prevedono un approccio progressivo in termini di livello di intervento normativo, mentre l'ultima è un'opzione orizzontale le cui misure possono essere combinate con qualunque delle prime tre opzioni. L'opzione preferita è una combinazione della 4 e della 2 (che puntava al rafforzamento dell'applicazione delle norme). Tale opzione preferita presenta una serie di vantaggi tra cui:

- miglioramento delle condizioni di lavoro e di riposo dei conducenti mediante norme più flessibili;
- miglioramento delle capacità dei trasportatori di organizzare il lavoro dei conducenti in modo efficiente,
- risparmi per i trasportatori in termini di costi amministrativi nell'ordine di circa **785 milioni di euro l'anno**.

La **base giuridica** della proposta è la medesima del regolamento (CE) 561/2006 e del regolamento (UE) 165/2014, ossia l'**articolo 91, paragrafo 1 del TFUE**, in base al quale il Parlamento europeo e il Consiglio, mediante procedura legislativa ordinaria stabiliscono norme comuni applicabili ai trasporti internazionali, condizioni per l'ammissione dei vettori non residenti, misure per migliorare la sicurezza degli trasporti e altre disposizioni utili.

La Commissione europea afferma che la proposta è conforme al **principio di sussidiarietà** in quanto la modifica della legislazione dell'Ue può essere effettuata solo a livello dell'Unione. Tale intervento è inoltre opportuno ai fini di un'applicazione coerente delle disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada.

Secondo la Commissione europea la proposta è conforme al **principio di proporzionalità** poiché non va oltre quanto necessario per affrontare i problemi individuati relativi alle inadeguate condizioni di lavoro per i conducenti e le distorsioni della concorrenza tra i trasportatori.

Relazione del Governo

Il Governo ha trasmesso alle Camere, ai sensi dell'articolo 6, comma 4 della legge 24 dicembre 2012, n. 234, la [Relazione](#) elaborata dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

La Relazione, dopo aver richiamato i contenuti principali della proposta, si sofferma sulle **prospettive negoziali**, segnalando alcuni elementi di possibile criticità.

In primo luogo sottolinea come il "Pacchetto Mobilità", di cui la proposta fa parte, vede contrapposizioni manifeste tra due gruppi di Stati membri. Il primo, a cui appartiene l'Italia insieme agli altri paesi firmatari dell'"Alleanza dei trasporti" firmata a Parigi il 31 gennaio 2017¹⁶ (Francia, Germania, Austria, Belgio, Svezia, Danimarca e Lussemburgo) deve far fronte sia alla concorrenza di imprese provenienti da paesi con bassi costi di produzione del servizio che all'aumento di fenomeni di evidente violazione delle disposizioni in materia sociale (tempi di guida e di riposo) e pertanto ritiene necessario che il settore del trasporto operi in uno spazio economico basato su una concorrenza equa e sana tra gli operatori economici, dove i diritti sociali dei lavoratori siano meglio garantiti. Il secondo, di cui fanno parte i paesi dell'Est, ritiene infondati gli allarmi circa determinate differenze (ad esempio salariali). Nel corso dei negoziati sulla proposta potrebbero quindi prodursi nuovamente le suddette contrapposizioni.

La Relazione segnala quindi alcuni punti dubbi che riguardano in primo luogo il riposo settimanale obbligatorio (articolo 8). L'estensione da 2 a 4 settimane del periodo di tempo in cui fruire del riposo obbligatorio prevedendo in alternativa a 4 riposi regolari, 2 riposi regolari e 2 ridotti, potrebbe avere un impatto sulla fatica psico-fisica del conducente.

Altra criticità riguarda, all'articolo 22, la previsione di integrare lo scambio di informazioni tra gli Stati membri includendovi l'indice di rischio delle imprese. Tale indice è contenuto nel sistema di classificazione del rischio previsto dalla direttiva 2006/22/UE (recepita in Italia con [d.lgs. 4 agosto 2008, n. 144](#)), che è basato su criteri fissati a livello nazionale e difetta quindi di omogeneità. Pertanto, sostiene la Relazione, lo scambio di informazioni non può prescindere da un'armonizzazione dei criteri a livello dell'Ue, come previsto peraltro dalla proposta di modifica della direttiva 2006/22/UE ([COM\(2017\)278](#)), facente parte del Pacchetto Mobilità.

La Relazione presenta poi alcune osservazioni formulate dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro che, in estrema sintesi, riguardano la difficoltà di verificare le effettive interruzioni del lavoro durante la guida in multipresenza, l'aumento degli oneri ispettivi al fine di verificare sia il requisito dell'"adequatezza dell'alloggio" di cui all'articolo 8-bis e 8-ter, che l'oggettività delle condizioni addotte per utilizzare la deroga prevista dall'articolo 12.

Circa l'impatto finanziario prodotto dalle modifiche proposte, la Relazione sostiene che esso potrà essere quantificato una volta che il testo sarà definitivamente approvato.

Mentre non sono previsti impatti sulle organizzazioni delle pubbliche amministrazioni, ve saranno sulle imprese, che dovranno farsi carico delle spese di alloggio per la fruizione del riposo regolare da parte del conducente nel caso in cui questi non faccia rientro al proprio domicilio e dovranno altresì organizzare il lavoro in modo tale da garantire che il conducente fruisca di un riposo regolare al proprio domicilio almeno ogni tre settimane.

¹⁶ Si tratta di un documento che esprime una volontà politica — istituzionale per un piano d'azione comune di promozione del mercato unico dell'autotrasporto che assicuri meglio i diritti sociali fondamentali e controllo più efficaci.

4. 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 (COM(2017)278)

La proposta di direttiva intende introdurre un approccio globale per affrontare i rischi di inadeguatezza delle condizioni di lavoro dei conducenti, incluse le condizioni di lavoro e di occupazione, e allo stesso tempo mitigare gli eccessivi oneri normativi che gravano sui trasportatori, evitando distorsioni della concorrenza. L'obiettivo generale è quello di **"garantire un adeguato equilibrio tra le condizioni di lavoro dei conducenti e la libertà di prestare servizi transfrontalieri per i trasportatori"**.

La proposta rientra in una più ampia revisione in corso della normativa in materia di trasporto su strada, oggetto di un pacchetto di proposte all'interno del quale essa rientra organicamente. Particolarmente stretta appare la connessione tematica con la proposta di modifica del [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 del [regolamento \(UE\) n. 165/2014](#) per quanto riguarda il posizionamento per mezzo dei tachigrafi ([COM \(2017\) 277](#)).

La proposta intende infine contribuire a due delle priorità della Commissione, ossia creare un mercato interno più profondo e più equo e stimolare gli investimenti allo scopo di favorire l'occupazione e la crescita.

La base giuridica della proposta coincide con quella della [direttiva 2006/22/CE](#) ed è rappresentata dall'art. 91, par. 1 del TFUE, che prevede, nel quadro della politica comune per i trasporti, che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscano norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri; le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro; le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti e ogni altra utile disposizione. Le altre direttive richiamate in titolo, e rispetto alle quali la proposta fissa norme specifiche ([direttiva 96/71/CE](#) e [direttiva 2014/67/UE](#)) hanno invece come base giuridica l'art. 53, par. 1 del TFUE (reciproco riconoscimento e accesso alle attività autonome), ma poiché le norme proposte riguardano "esclusivamente le situazioni specifiche connesse alla fornitura di servizi di trasporto", non si è ritenuto necessario adottare una doppia base giuridica.

La Commissione ritiene la proposta conforme al principio di sussidiarietà in quanto le carenze dell'attuale normativa inducono gli Stati membri ad attuare e a far rispettare le disposizioni dell'UE in materia sociale in modo diverso, comprese quelle sul distacco dei lavoratori, e il ricorso a orientamenti nazionali o a forme di autoregolamentazione non sarebbe sufficiente per garantire che le disposizioni in materia sociale siano applicate in modo coerente e rispettate su tutto il territorio dell'Unione.

La proposta è considerata altresì conforme al principio di proporzionalità poiché non va oltre quanto necessario per affrontare i problemi relativi alle condizioni di lavoro inadeguate per i conducenti e le distorsioni della concorrenza tra trasportatori.

La Commissione ricorda come la direttiva 2006/22, insieme al regolamento 561/2006 sui tempi di guida e alla [direttiva 2002/15](#) sull'orario di lavoro, sia stata oggetto di un'ampia valutazione ex post realizzata nel periodo 2015-2017, la quale, pur non trattando esplicitamente le disposizioni in materia di distacco dei lavoratori, ha evidenziato serie difficoltà nell'applicazione di misure nazionali divergenti in materia di distacco dei lavoratori nel settore dei trasporti su strada, dalle quali è emerso con chiarezza che **"le norme generali in materia di distacco non sono adatte al settore dei trasporti su strada a causa dell'elevata mobilità della sua forza lavoro, e che le prescrizioni amministrative sono eccessivamente onerose e limitano quindi la libertà di fornire servizi transfrontalieri"**.

La valutazione d'impatto che accompagna la proposta della Commissione si è basata su quattro possibili opzioni e si è conclusa con l'adozione di un modello misto, basato da un lato sul rafforzamento dell'applicazione e sul miglioramento dei modelli di organizzazione del lavoro (opzione 2) e dall'altro sull'inclusione di criteri e di misure di applicazione specifiche per il distacco dei lavoratori nel settore dei trasporti su strada (opzione 4).

Questi gli elementi principali della proposta:

- Per quanto concerne le modifiche apportate alla direttiva 2006/22, esse si concentrano sugli articoli 2 e 6, relativi ai sistemi di controllo, nel senso di **includere tra i controlli effettuati dagli Stati membri quelli relativi al rispetto delle disposizioni in materia di orario di lavoro contenute nella direttiva 2002/15/CE**; sugli articoli 7 e 8, nel senso di imporre l'obbligo per le autorità nazionali designate di scambiare informazioni sull'attuazione, oltre che della direttiva 2006/22, della direttiva 2002/15; sull'articolo 9, nel senso di imporre alla Commissione di istituire una formula uniforme per calcolare il fattore di rischio per le imprese di trasporto, e specificare i criteri da prendere in considerazione ai fini della determinazione di tale formula, compreso l'uso del cd. "tachigrafo intelligente", nonché di imporre agli Stati membri l'obbligo di mettere a disposizione degli altri Stati membri che ne fanno richiesta le informazioni del sistema nazionale di classificazione dei rischi;
- Per quanto attiene alle disposizioni specifiche in materia di distacco dei lavoratori nel settore dei trasporti su strada, che devono assumere prevalenza rispetto a talune disposizioni delle direttive 96/71 e 2014/67, l'articolo 2, paragrafi 2 e 3 specifica **il periodo minimo di distacco al di sotto del quale non sono applicabili alle operazioni di trasporto internazionale su strada le norme dello Stato membro ospitante riguardanti le tariffe minime salariali e le ferie retribuite. La suddetta soglia non si applica ai trasporti di cabotaggio, in considerazione del fatto che l'intera operazione di trasporto ha luogo in uno Stato membro ospitante, e di conseguenza la tariffa minima salariale e le ferie annuali dovrebbero applicarsi al cabotaggio a prescindere dalla frequenza e dalla durata delle operazioni effettuate dal conducente.**

Sulla proposta in esame, il Governo ha trasmesso **la relazione prevista dall'art. 6, comma 4 della legge 234/2012**, in data 4 luglio 2017.

La relazione, predisposta dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, cui è stato attribuito il ruolo di capofila del dossier legislativo, rileva come, in linea generale, la proposta "**potrebbe avere un effetto positivo sull'ordinamento nazionale**, in quanto andrebbe a migliorare le condizioni di lavoro per i conducenti, migliorando le condizioni di sicurezza stradale e riducendo conseguentemente gli oneri per le autorità nazionali e per le imprese di trasporti".

La relazione evidenzia comunque diversi profili di problematicità o di particolare interesse, di cui ci si limita qui a segnalare i più significativi, rinviando al testo del Governo per eventuali, ulteriori approfondimenti.

Per quanto concerne le modifiche alla direttiva 2006/22/CE:

- I termini per evadere le richieste di informazioni di un altro Stato membro appaiono troppo ristretti e dovrebbero essere riveduti in chiave più estensiva (art. 1, par. 6 (b));
- Sarebbe opportuno, nelle more dell'introduzione di un sistema di classificazione del rischio da applicare alle imprese, adottare "un sistema uniforme di valutazione della gravità delle violazioni per tutta l'area europea di applicazione della disciplina, che potrebbe non essere garantito nelle ipotesi particolari in cui i medesimi fatti non siano previsti come illecito in tutti gli Stati" (art. 1, par. 7 (a));
- Andrebbero definiti e ampliati i margini temporali entro i quali gli Stati membri sono tenuti a consentire alle autorità competenti degli altri Stati membri l'accesso diretto alle informazioni disponibili contenute nel sistema nazionale di classificazione del rischio (art. 1, par. 7 (c));
- L'art. 1, par. 8, che modifica l'art. 11, par. 3 della direttiva, sembra comportare, nella nuova formulazione che peraltro rinvia all'adozione di successivi atti di esecuzione da parte della Commissione, che i periodi inferiori a una settimana in cui il conducente non è sul veicolo non siano oggetto di registrazione.

Particolarmente articolate sono le osservazioni del Governo sulle disposizioni in materia di **distacco transnazionale**, che prevedono "un regime differenziato di tutela per il conducente distaccato nel territorio di un altro Stato, a seconda della durata dell'attività lavorativa ivi svolta, superiore o pari/inferiore a 3 giorni nel corso di un mese, nonché i criteri da utilizzare per il calcolo di tale periodo di distacco".

Dopo aver richiamato le problematiche emerse in sede di applicazione del [decreto legislativo n. 136/2016](#), di recepimento della direttiva 2014/67, sul quale è stata avviata dalla Commissione una procedura EU-pilot, e aver ricordato come l'Ispettorato nazionale del lavoro, nella risposta inviata alla stessa Commissione, avesse evidenziato "l'urgente necessità di stabilire a livello europeo criteri, univoci e condivisi, funzionali alla definizione del campo di applicazione della normativa sul distacco, in modo da garantire i diritti dei lavoratori coinvolti nei trasporti internazionali e di assicurare adeguati controlli da parte degli organi ispettivi", la relazione sottolinea come "**sarebbe opportuna una statuizione esplicita sull'applicazione delle direttive 96/71/CE e 2014/67/UE al settore del trasporto con le sole eccezioni dettate dalla nuova normativa che si vuole introdurre**. Analogamente, sarebbe opportuno inserire nell'articolo - e non limitarla ai considerando - la precisazione che **nessuna eccezione**

viene invece introdotta per le ipotesi di cabotaggio, alle quali si applica integralmente la disciplina delle direttive 96/71/CE e 2014/67/UE.

Sarebbe infine auspicabile, sempre secondo quanto riportato nella relazione, che il legislatore comunitario **"chiarisse che la disciplina del distacco non si applica alle ipotesi di mero transito del mezzo, senza effettuazione di alcuna operazione di carico o scarico merci o passeggeri, anche laddove lo stesso transito comporti la permanenza del lavoratore nello Stato membro per un tempo pari o superiore a tre giorni nell'arco di un mese".**

5. PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CONCERNENTE IL MONITORAGGIO E LA COMUNICAZIONE DEI DATI RELATIVI AL CONSUMO DI CARBURANTE E ALLE EMISSIONI DI CO₂ DEI VEICOLI PESANTI NUOVI (COM(2017)279)

La proposta di regolamento intende stabilire le norme relative al monitoraggio e alla comunicazione dei dati relativi al consumo di carburante e alle emissioni di CO₂ dei veicoli pesanti nuovi immatricolati nell'Unione europea.

Contesto normativo

La proposta rientra nell'ambito del **quadro 2030 per il clima e l'energia**, volto a ridurre le emissioni interne dell'UE di almeno il 40% entro il 2030 rispetto ai livelli del 1990. Ai fini dell'attuazione di questo impegno, nel luglio 2016 la Commissione ha già presentato una **proposta di regolamento relativo alle riduzioni annuali vincolanti delle emissioni di gas a effetto serra a carico degli Stati membri nel periodo 2021-2030 per un'Unione dell'energia resiliente e per onorare gli impegni assunti a norma dell'accordo di Parigi**¹⁷ ("regolamento sulla condivisione degli sforzi") per i settori che non rientrano nel sistema ETS (ad esempio, trasporti, edilizia, agricoltura e rifiuti) ([COM\(2016\)482](#)). Nel 2016 la Commissione ha inoltre presentato una **proposta di modifica alla direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica** ([COM\(2016\)761](#)), che intende fissare un obiettivo vincolante a livello dell'UE al fine di migliorare l'efficienza energetica del 30% entro il 2030.

La proposta intende dare attuazione alla comunicazione del 2014 su una **Strategia per la riduzione del consumo di carburante e delle emissioni di CO₂ dei veicoli pesanti** ([COM\(2014\)285](#)), che annunciava una misura di esecuzione che stabilisca le procedure per la certificazione delle emissioni di CO₂ dei veicoli pesanti nuovi immessi sul mercato dell'UE, calcolate con lo **strumento di simulazione VECTO**¹⁸, e una proposta legislativa sul monitoraggio e sulla comunicazione dei dati relativi a tali emissioni.

Recepisce inoltre la **Strategia europea per una mobilità a basse emissioni** ([COM\(2016\)501](#)), tra i cui obiettivi figurano la **riduzione di almeno il 60% delle emissioni di gas a effetto serra nel trasporto su strada entro il 2050**, rispetto ai livelli del 1990, e una drastica riduzione delle emissioni di inquinanti atmosferici.

Motivazione e obiettivi della proposta

L'azione della Commissione mira a far sì che i cittadini e le imprese europee abbiano accesso a una mobilità equa, sostenibile e competitiva nell'ambito dei trasporti, soprattutto per quanto riguarda i veicoli pesanti (autocarri, autobus e pullman).

¹⁷ Recante modifica del regolamento (UE) n. 525/2013 relativo ad un meccanismo di monitoraggio e comunicazione delle emissioni di gas a effetto serra e di comunicazione di altre informazioni in materia di cambiamenti climatici.

¹⁸ Il software di simulazione "VECTO" (*Vehicle Energy Consumption Calculation Tool*, strumento per il calcolo del consumo di energia dei veicoli), è stato elaborato dalla Commissione per calcolare le emissioni sulla base delle specifiche tecniche dei veicoli. La Commissione ritiene che tale strumento possa essere usato per calcolare il consumo di carburante e le emissioni di CO₂ dei veicoli pesanti nuovi, in modo comparabile ed efficace sotto il profilo dei costi.

Le emissioni di CO₂ e il consumo di carburante dei veicoli pesanti nuovi immessi sul mercato dell'Unione **non sono stati finora certificati, né monitorati o comunicati**, e le misure proposte intendono colmare questa lacuna di informazioni.

In particolare, la Commissione segnala tre criticità generate dalla mancanza di informazioni per i veicoli pesanti:

1. opportunità perdute di elaborare politiche volte a ridurre le spese di carburante per gli operatori dei trasporti;
 2. aumento della concorrenza tra i costruttori di autoveicoli;
 3. ostacoli all'elaborazione di politiche intese a ridurre le emissioni di gas a effetto serra provenienti dal settore dei veicoli pesanti.
- In base ai dati citati dalla Commissione, nel 2014 le emissioni dei gas a effetto serra dai veicoli pesanti rappresentavano il 5% del totale delle emissioni dell'UE, un quinto di tutte le emissioni prodotte dal settore dei trasporti e di circa un quarto delle emissioni dei trasporti stradali. Le emissioni di anidride carbonica (CO₂) dai veicoli pesanti sono destinate ad aumentare fino al 10% tra il 2010 e il 2030. L'UE ha fissato un obiettivo di riduzione dei gas a effetto serra entro il 2030 pari ad almeno il 40% entro il 2030, rispetto ai livelli del 1990. L'obiettivo è stato scisso: una riduzione del 43% entro il 2030, rispetto al 2005, per le emissioni prodotte dal sistema di scambio di quote di emissione dell'UE (sistema ETS); e una riduzione del 30% per i settori esclusi dal sistema ETS. Anche se non sono stati fissati obiettivi settoriali per il 2030, la Commissione sottolinea che i trasporti dovranno dare il loro contributo al conseguimento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni nei settori non compresi nel sistema ETS, nel quadro del regolamento sulla condivisione degli sforzi.

Valutazione d'impatto

La valutazione d'impatto annessa alla proposta ([SWD\(2017\)188](#)) esamina tre opzioni legislative rispetto al soggetto cui incomberebbero gli obblighi di comunicazione dei dati di monitoraggio alla Commissione, che dovrà avvenire tramite l'Agenzia europea dell'ambiente (AEA). L'agenzia è considerata l'organismo più adatto ad agire a livello europeo per conto della Commissione, al fine di raccogliere dati, creare una nuova banca dati, analizzare e svolgere un controllo di qualità sui dati di monitoraggio comunicati riguardo ai veicoli pesanti, e svolge già tali compiti per i dati di monitoraggio che vengono comunicati riguardo ai veicoli leggeri.

Le opzioni sono le seguenti: 1) obblighi di comunicazione incombenti alle autorità nazionali; 2) obblighi di comunicazione incombenti ai costruttori di veicoli pesanti; 3) **obblighi di comunicazione condivisi dalle autorità nazionali e dai costruttori.**

L'opzione preferita è la 3, ritenuta la più efficace, in quanto in grado di garantire il flusso digitale delle informazioni e la copertura dei dati a livello sia nazionale sia dell'UE, con un costo amministrativo modesto. Le autorità nazionali designate (in maggior parte le autorità nazionali di immatricolazione) dovrebbero riferire annualmente alla Commissione, tramite l'AEA, i dati di immatricolazione dei veicoli nuovi, in particolare i numeri di identificazione dei veicoli (*Vehicle Identification Number*, numero VIN). I costruttori di veicoli dovrebbero fornire i dati di monitoraggio relativi ai veicoli in questione alla Commissione, tramite l'AEA. Sulla base dei numeri VIN, le due serie di dati potrebbero essere combinate dall'AEA al fine di raccogliere dati di monitoraggio a livello degli Stati membri.

La Commissione ritiene che l'opzione scelta possa, in tutta probabilità, generare concorrenza nella produzione di veicoli più efficienti dal punto di vista energetico e incentivare l'innovazione.

Illustrazione della proposta

Base giuridica della proposta è l'**articolo 192 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**, il quale prevede che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, decidono in merito alle azioni che devono essere intraprese dall'Unione per realizzare gli obiettivi dell'Unione in materia ambientale, ossia: la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell'ambiente; la protezione della salute umana; l'utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; la promozione sul piano internazionale di misure destinate a risolvere i problemi dell'ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

La Commissione ritiene la proposta conforme al **principio di sussidiarietà** in considerazione degli effetti transfrontalieri dei cambiamenti climatici e della necessità di tutelare il mercato unico nei settori dei carburanti, dei veicoli e dei servizi di trasporto. Sottolinea inoltre che, in assenza di una normativa di livello UE in materia di monitoraggio e comunicazione, le autorità nazionali potrebbero adottare approcci diversi e incompatibili che renderebbero frammentari e incoerenti i dati raccolti a livello UE, con la conseguenza di arrecare un onere amministrativo elevato per i costruttori di veicoli pesanti, che sarebbero costretti a conformarsi a diversi sistemi di comunicazione dei dati.

La proposta è considerata altresì conforme al **principio di proporzionalità** poiché "gli sforzi necessari sono minimi e i costi quasi trascurabili rispetto ai potenziali vantaggi in materia di trasparenza del mercato e disponibilità - per tutti i portatori di interessi - dei dati sul consumo di carburante e sulle emissioni di CO₂ dei veicoli pesanti".

Di seguito l'articolato della proposta:

- **l'articolo 1** definisce l'oggetto del regolamento, ossia il monitoraggio e la comunicazione dei dati relativi al consumo di carburante e alle emissioni di CO₂ dei veicoli pesanti (vale a dire autocarri, autobus e pullman) nuovi immatricolati nell'Unione europea;
- **l'articolo 2** ne precisa il **campo di applicazione**, indicando le categorie di veicoli per i quali dovranno essere monitorati e comunicati i dati di immatricolazione, i dati tecnici e, laddove disponibili, i dati relativi al consumo di carburante e alle emissioni di CO₂;
- **l'articolo 3** chiarisce che **la terminologia** utilizzata nel regolamento deve essere intesa in modo analogo a quanto definito nella vigente legislazione in materia di omologazione, ossia la [direttiva 2007/46/CE](#) che istituisce un quadro per l'omologazione dei veicoli a motore e dei loro rimorchi, nonché dei sistemi, componenti ed entità tecniche destinati a tali veicoli, e il [regolamento \(CE\) n. 595/2009](#) relativo all'omologazione dei veicoli a motore e dei motori riguardo alle emissioni dei veicoli pesanti (euro VI) e all'accesso alle informazioni relative alla riparazione e alla manutenzione del veicolo;
- **gli articoli 4 e 5** stabiliscono, rispettivamente, gli **obblighi di monitoraggio e comunicazione dei dati incombenti agli Stati membri e ai costruttori**,

indicando le scadenze dei monitoraggi e della comunicazione dei dati, l'obbligo di designazione dei punti di contatto e quali dati monitorare. I dati saranno raccolti annualmente a decorrere dal 2020 e riguarderanno i veicoli pesanti nuovi e i rimorchi nuovi immatricolati per la prima volta nell'Unione, o immatricolati in un Paese terzo meno di tre mesi prima della loro immatricolazione nell'Unione. Le autorità responsabili del controllo sui veicoli pesanti saranno le autorità già responsabili per il monitoraggio e la comunicazione dei dati sui veicoli commerciali leggeri (a norma dell'art. 8, par. 7, del [regolamento \(CE\) n. 443/2009](#) che definisce i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove nell'ambito dell'approccio comunitario integrato finalizzato a ridurre le emissioni di CO₂ dei veicoli leggeri). Gli **allegati I e II** integrano le precedenti disposizioni, specificando i parametri dei dati da monitorare oltre che le fasi amministrative della procedura di monitoraggio e comunicazione dei dati;

- i dati sui veicoli pesanti comunicati alla Commissione saranno tenuti in un **registro centralizzato** accessibile al pubblico e gestito dall'AEA. Alcuni dati non potranno tuttavia essere divulgati per ragioni di riservatezza (numeri di identificazione dei veicoli) e di concorrenza (nomi dei costruttori di componenti) (**articolo 6**);
- le autorità competenti e i costruttori saranno responsabili dell'esattezza e della **qualità dei dati (articolo 7)**. La Commissione avrà la possibilità di effettuare una propria verifica e di adottare le misure necessarie per rettificarli;
- i dati trasmessi alla Commissione dovranno essere utilizzati per **un'analisi annuale** dell'evoluzione e degli sviluppi in termini di consumo medio di carburante e delle emissioni di CO₂ nel parco veicoli pesanti dell'Unione nonché dei singoli costruttori (**articolo 8**). L'analisi sarà effettuata dalla Commissione con il sostegno dell'AEA e verrà pubblicata nell'ambito della relazione annuale di più ampia portata richiesta dal regolamento proposto sulla *governance* dell'Unione dell'energia ([COM\(2016\)759](#)). Essa terrà altresì conto dei dati disponibili sulla diffusione di tecnologie nuove e avanzate che mirano alla riduzione delle emissioni di CO₂;
- **gli articoli 9 e 10** stabiliscono le basi giuridiche che autorizzano la Commissione, rispettivamente, ad adottare misure di attuazione e a modificare tramite atti delegati gli elementi non essenziali degli allegati I e II (le misure di esecuzione integreranno l'art. 7 consentendo alla Commissione di definire in dettaglio le disposizioni e le procedure necessarie per verificare e rettificare i dati comunicati);
- **gli articoli 11 e 12** contengono le disposizioni relative alla procedura di comitato e all'esercizio della delega.

Sulla proposta in esame, il Governo ha trasmesso **la relazione prevista dall'art. 6, comma 4 della legge 234/2012**, in data 4 luglio 2017.

La relazione, predisposta dal Ministero dell'Ambiente, della Tutela del Territorio e del Mare, in coordinamento con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, fornisce una **valutazione del progetto complessivamente positiva**, in quanto introduce un obbligo di monitoraggio e rendicontazione dei dati relativi al consumo di carburante e

alle emissioni di CO₂ dei veicoli pesanti nuovi attualmente non previsto, in analogia a quanto già attuato per le automobili e i veicoli commerciali leggeri.

Ritiene inoltre il progetto conforme all'interesse nazionale, "fatte salve alcune criticità in materia di finanziamento per l'implementazione del monitoraggio, a cura del Centro elaborazione dati della D.G. Motorizzazione del ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti".

Per quanto concerne le prospettive negoziali, evidenzia che è in corso di valutazione **l'opportunità di introdurre modifiche relative a modi e tempi previsti per il monitoraggio dei dati.**

Non si prevedono effetti per l'organizzazione della pubblica amministrazione dal momento che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti è già competente sul monitoraggio delle emissioni di CO₂ delle autovetture e dei veicoli leggeri.

Si prevedono d'altra parte effetti positivi sui cittadini rientrando la proposta tra le misure a supporto della lotta ai cambiamenti climatici e perché, "grazie all'aumento della disponibilità e della trasparenza delle informazioni, gli operatori potranno beneficiare di tali informazioni per operare scelte più consapevoli nell'acquisto dei veicoli pesanti".

6. PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CONCERNENTE L'INTEROPERABILITÀ DEI SISTEMI DI TELEPEDAGGIO STRADALE E INTESA AD AGEVOLARE LO SCAMBIO TRANSFRONTALIERO DI INFORMAZIONI SUL MANCATO PAGAMENTO DEI PEDAGGI STRADALI NELL'UNIONE (RIFUSIONE) ([COM\(2017\)280](#))

La proposta di direttiva intende stabilire le condizioni necessarie per garantire l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale e agevolare lo scambio transfrontaliero di informazioni sul mancato pagamento dei pedaggi stradali nell'Unione.

Motivazione e obiettivi della proposta

I sistemi di telepedaggio sono stati installati a livello nazionale, regionale o locale in venti Stati membri. La maggior parte di tali sistemi richiede l'installazione, a bordo dei veicoli degli utenti della strada, di un'apparecchiatura speciale ("**unità di bordo**"). Attualmente solo alcuni di questi sistemi offrono un'interoperabilità transfrontaliera, gli utenti devono pertanto dotare i loro veicoli di unità di bordo multiple per poter transitare liberamente in vari Paesi. I costi, che attualmente ammontano, secondo una stima della Commissione, a **334 milioni di euro all'anno**, entro il 2025 scenderanno prevedibilmente appena al di sotto dei 300 milioni di euro all'anno, senza intraprendere nuove azioni a livello di UE.

Le norme vigenti in materia comprendono:

- la [direttiva 2004/52/CE](#) **concernente l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale**¹⁹;
- la [decisione della Commissione 2009/750/CE sulla definizione del servizio europeo di telepedaggio e dei relativi elementi tecnici](#), in base alla quale i fornitori specializzati del "servizio europeo di telepedaggio" (S.E.T.) devono offrire agli utenti della strada unità di bordo compatibili con tutti i sistemi di telepedaggio esistenti nell'UE.

La direttiva 2004/52/CE stabilisce che il servizio europeo di telepedaggio sia reso disponibile dapprima per i mezzi di peso superiore alle 3,5 tonnellate e per i veicoli autorizzati al trasporto di oltre 9 persone e, successivamente, per tutti gli altri tipi di veicolo.

La decisione della Commissione 2009/750/CE ha disciplinato le specifiche tecniche e contrattuali del servizio. Ha quindi previsto l'istituzione dei registri nazionali elettronici dei settori del SET (contenenti informazioni su esattori del pedaggio, tecnologie impiegate, dati di pedaggio, fornitori del SET con cui l'esattore ha contratto), nonché dei fornitori del SET registrati negli Stati membri²⁰. I registri comprendono:

¹⁹ La direttiva è stata recepita in Italia con il [Decreto Ministeriale](#) Prot. 4405 del 18/11/2005 (pubbl. sulla G.U. n. 60 del 13 marzo 2006).

²⁰ I registri sono stati istituiti in Italia con il decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti del 6 luglio 2010.

- il registro elettronico dei settori del Servizio europeo di telepedaggio situati nel territorio nazionale (in cui attualmente sono iscritte 27 società);
- il registro elettronico dei fornitori del Servizio europeo di telepedaggio (in cui risulta iscritta Telepass S.p.A.).

Come evidenziato nella relazione del governo (su cui vd. *infra*), il combinato disposto della direttiva e della decisione comporta che il Servizio europeo di telepedaggio può essere prestato da società, definite "fornitori del servizio", che da un lato hanno rapporti con i clienti finali, ai quali erogano il servizio, mentre dall'altro lato stipulano accordi tecnico-commerciali con gli operatori di strade a pedaggio, definiti "esattori del pedaggio", in modo da poter fornire ai propri clienti il servizio di pagamento lungo le rispettive strade e autostrade.

La Commissione ritiene che l'attuale normativa non abbia conseguito gli obiettivi prefissi e che non stabilisca in modo sufficientemente chiaro gli obblighi a carico degli esattori di pedaggi, che gestiscono i sistemi di pedaggio, e degli Stati membri nei confronti dei fornitori del S.E.T. Evidenzia che, nonostante sia stato conseguito un certo grado di interoperabilità transfrontaliera, in Croazia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Polonia, Regno Unito, Repubblica ceca, Slovacchia, Slovenia e Ungheria possono essere utilizzate, per il pagamento dei pedaggi, solo le unità di bordo nazionali. Tali obblighi dovranno invece essere specificati in dettaglio, affinché il S.E.T. possa svilupparsi parallelamente ai servizi nazionali.

In particolare, la Commissione osserva che:

- i fornitori del S.E.T. incontrano **ostacoli notevoli per accedere al mercato**, a causa di trattamenti discriminatori da parte delle autorità (che fra l'altro tutelano gli operatori storici), procedure di accettazione lunghe e mutevoli e specificità tecniche dei sistemi locali non conformi agli standard consolidati;
- la normativa in materia di S.E.T. ha imposto ai fornitori del S.E.T. oneri eccessivi, tra cui l'obbligo di fornire i loro servizi in tutti gli Stati membri entro 24 mesi dalla loro registrazione ufficiale e l'obbligo di rifornire il mercato dei veicoli leggeri con costose unità di bordo satellitari (sebbene attualmente nessun sistema di telepedaggio per veicoli leggeri ricorra al posizionamento satellitare);
- si incontrano difficoltà nell'imporre il pagamento dei pedaggi ai proprietari di veicoli immatricolati in un altro Stato membro. A livello di UE non vi è alcuna base giuridica concernente lo scambio di dati di immatricolazione dei veicoli tra Stati membri ai fini della riscossione coercitiva dei pedaggi (la perdita di introiti per i sistemi di pedaggio nazionali, regionali e locali ammonterebbe a circa 300 milioni di euro all'anno).

Obiettivo della proposta di direttiva è dunque la **diffusione dei sistemi di telepedaggio negli Stati membri e nei Paesi limitrofi**, garantendone l'interoperabilità e standard aperti e pubblici, disponibili per tutti i fornitori di sistemi su base non discriminatoria.

Contesto normativo

La proposta rientra nell'ambito del programma di controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT), incentrato sulla riduzione dell'onere normativo per le imprese.

Procede alla rifusione della direttiva 2004/52/CE, con l'intento di far fronte alle carenze della normativa in vigore al fine di renderla maggiormente efficace nel conseguire i suoi obiettivi.

L'iniziativa dovrebbe inoltre contribuire al completamento del mercato interno e del mercato unico digitale, nonché agevolare una più ampia applicazione dei principi "chi utilizza paga" e "chi inquina paga", conseguendo parte degli obiettivi dell'Unione dell'energia. In particolare, la Commissione ritiene che questa rafforzerà l'efficacia e l'efficienza della proposta di revisione della direttiva 1999/62/CE relativa alla tassazione a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture (COM(2016)275, su cui vd. *sopra*).

Infine, la Commissione sottolinea che la proposta è conforme alla [direttiva \(UE\) 2015/413](#) **intesa ad agevolare lo scambio transfrontaliero di informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale** nonché alla normativa applicabile sulla **protezione dei dati personali**.

Valutazioni d'impatto

Nel documento di lavoro dei servizi della Commissione [SWD\(2017\)192](#) è contenuta una valutazione ex post della direttiva 2004/52/CE e della decisione 2009/750/CE, le cui conclusioni sono le seguenti:

- la normativa non ha conseguito risultati in relazione alla maggior parte dei suoi obiettivi. Evidenzia in particolare che per gli esattori di pedaggi i costi del telepedaggio sono "a malapena diminuiti" e per gli utenti della strada il S.E.T. non è ancora disponibile;
- in merito all'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio sono stati compiuti pochi progressi e, salvo alcune eccezioni, le unità di bordo non sono state integrate con altri dispositivi. L'interoperabilità transfrontaliera è costosa e difficile da conseguire a motivo delle considerevoli differenze riguardanti l'applicazione, i singoli sistemi di pedaggio a livello nazionale, le tecnologie consentite dalla normativa in materia di S.E.T. e la mancanza di disposizioni efficaci sulla riscossione coercitiva dei pedaggi per i veicoli immatricolati in un altro Stato membro;
- per quanto concerne il campo di applicazione, la normativa è rilevante solo in parte, in quanto impone che tutti i fornitori del S.E.T. servano tutti i tipi di veicoli e tutti i settori sottoposti a pedaggio in Europa è eccessivo (sarebbe più efficace se i fornitori fossero liberi di rispondere alle esigenze dei loro acquirenti);
- la normativa potrebbe generare un elevato valore aggiunto nell'UE, in quanto gli accordi di collaborazione su base volontaria tra gli Stati membri non hanno contribuito alla copertura sostanziale del mercato interno per quanto riguarda il S.E.T.;
- si ravvisa un certo grado di incoerenza fra i due atti giuridici, in quanto la direttiva si riferisce a "operatori" non meglio precisati, in qualità di soggetti incaricati di fornire il S.E.T., mentre la decisione fa riferimento a "fornitori del S.E.T." ben definiti.

La valutazione d'impatto annessa alla proposta ([SWD\(2017\)190](#)) ha esaminato tre opzioni strategiche:

1. affrontare alcune problematiche attraverso l'autoregolamentazione ed altre attraverso la legislazione;
2. affrontare tutte le problematiche attraverso la legislazione, mantenendo l'approccio "basato sul mercato" adottato nella decisione 2009/750/CE;
3. affrontare alcune problematiche attraverso la piena armonizzazione tecnica e procedurale dei sistemi di telepedaggio nell'UE ed altre attraverso la legislazione.

L'opzione preferita è la 2, che secondo la Commissione presenta i seguenti vantaggi:

- per gli utenti della strada, risparmi complessivi pari a 370 milioni di euro (valore attuale netto - VAN) fino al 2025;
- per i gestori della rete stradale, risparmi pari a 48 milioni di euro (VAN) fino al 2025;
- per i fornitori del S.E.T., una riduzione dell'onere normativo connesso all'ingresso nei mercati nazionali (VAN pari a 10 milioni di euro fino al 2025, per 12 fornitori previsti) e un'espansione del mercato con introiti aggiuntivi pari a 700 milioni di euro all'anno.

Nel complesso, **fino al 2025**, il beneficio netto complessivo dell'opzione preferita (benefici meno costi) è secondo la Commissione pari a **254 milioni di euro (VAN)**.

Illustrazione della proposta

Base giuridica della proposta è la stessa della direttiva 2004/52/CE, ossia **l'articolo 91 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)**, il quale prevede che, nel quadro della politica comune dei trasporti, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, stabiliscano: norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri; le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro; le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti; ogni altra utile disposizione.

La Commissione ritiene la proposta conforme al **principio di sussidiarietà** poiché un'organizzazione non soddisfacente del mercato dei sistemi di telepedaggio in uno Stato membro incide negativamente anche sugli altri Stati membri e "i singoli Stati membri non hanno alcun incentivo a cambiare la situazione, a meno che non prendano in considerazione gli interessi dei cittadini e delle imprese dell'UE". Con riguardo alla riscossione coercitiva dei pedaggi a livello transfrontaliero, evidenzia inoltre che l'approccio puramente intergovernativo finora adottato "ha rivelato i suoi limiti " e solo a livello di Unione si può mettere a punto un sistema efficace per lo scambio di informazioni sui trasgressori fra tutti gli Stati membri.

La proposta è considerata altresì conforme al **principio di proporzionalità**. La Commissione sottolinea che gli elementi nuovi rispetto alla direttiva vigente "sono stati formulati a seguito di un'analisi approfondita dell'intera serie di misure strategiche suggerite dai portatori di interessi nel corso della consultazione pubblica. Quello della proporzionalità è stato uno dei principali criteri di valutazione. Misure meno

proporzionate, in particolare una rigorosa armonizzazione dei sistemi di telepedaggio nell'UE, sono state analizzate in sede di valutazione d'impatto e respinte".

Le principali modifiche apportate al testo della direttiva 2004/52/CE sono le seguenti:

- per quanto concerne l'**oggetto e ambito di applicazione** della proposta di direttiva, questa stabilisce le condizioni necessarie per garantire l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale e "agevola lo scambio transfrontaliero di informazioni sul mancato pagamento dei pedaggi stradali nell'Unione" (nuovo). Essa si applicherà alla riscossione elettronica di tutti i tipi di pedaggi stradali, sull'intera rete stradale dell'Unione urbana e interurbana, comprensiva di autostrade, strade principali o secondarie e altre strutture come tunnel, ponti e traghetti.
- Al paragrafo 2, la lettera b) della direttiva vigente è soppressa (è eliminata l'esclusione dal campo di applicazione dei "sistemi di telepedaggio stradale che non richiedono l'installazione di apparecchiature a bordo"), con l'intento di consentire agli Stati membri di scambiare informazioni sui trasgressori del pagamento del pedaggio anche nel caso in cui i sistemi di telepedaggio non richiedano l'installazione di apparecchiature a bordo. *La direttiva si applicherà dunque anche ai sistemi di telepedaggio legati alla sola lettura delle targhe, sistemi finora esclusi e che potrebbero includere i sistemi di accesso a pagamento nelle ZTL.* Non rientreranno nel campo di applicazione della proposta le spese di parcheggio.
- Il paragrafo 3 è modificato e si specifica che il sistema dell'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale nell'Unione dovrà essere conseguito tramite un servizio europeo di telepedaggio (S.E.T.), complementare ai sistemi di telepedaggio nazionali degli Stati membri;
- è aggiunto un articolo contenente le **definizioni**;
- all'articolo 3 (**soluzioni tecnologiche**) si prescrive che tutti i nuovi sistemi di telepedaggio che richiedono l'installazione o l'uso di apparecchiature di bordo²¹ dovranno basarsi, per effettuare le operazioni di pagamento elettronico dei pedaggi, sull'uso di una o più delle tecnologie di cui all'allegato IV della proposta di direttiva. Per i sistemi di telepedaggio esistenti, si dispone che questi si conformino a tali tecnologie qualora siano apportati miglioramenti tecnologici sostanziali (la Commissione è autorizzata a modificare l'elenco mediante atto delegato qualora una tecnologia diventi obsoleta o una nuova tecnologia, testata nell'ambito di prove pilota in conformità all'articolo 20 della decisione 2009/750/CE, debba essere aggiunta all'elenco). A norma del nuovo paragrafo 2, l'apparecchiatura di bordo che utilizza tecnologie di posizionamento satellitare dovrà essere compatibile con i servizi di posizionamento forniti dai sistemi **Galileo** ed **EGNOS** (Servizio europeo di copertura per la navigazione geostazionaria) e potrà essere compatibile anche con altri sistemi di navigazione satellitare. Il nuovo paragrafo 4 precisa che l'apparecchiatura di bordo del S.E.T. potrà collegarsi ad altri dispositivi installati o già presenti nel veicolo, quali sistemi di navigazione satellitare o smartphone, e che la comunicazione tra l'apparecchiatura di bordo e tali altri dispositivi potrà avvalersi di tecnologie **non**

²¹ Con il termine "uso" si intende confermare che i dispositivi portatili utilizzati per le operazioni di pagamento elettronico dei pedaggi devono essere considerati quali apparecchiatura di bordo ai fini della direttiva.

elencate nell'allegato IV (ad esempio Bluetooth). Il paragrafo 2 della vigente direttiva è soppresso, in quanto la Commissione ritiene che i fornitori del S.E.T. non dovrebbero essere obbligati a fornire un'apparecchiatura di bordo a tutti i veicoli, ma dovrebbero poter scegliere²². E' aggiunta inoltre un'esenzione, fino al 31 dicembre 2017, che consente ai fornitori del S.E.T. di fornire agli utenti di veicoli leggeri un'apparecchiatura di bordo compatibile soltanto con la tecnologia microonde **a 5,8 GHz**;

- è soppresso l'articolo 3 della vigente direttiva (i paragrafi 2 e 3 sono stati spostati in altri articoli, mentre il paragrafo 4 è soppresso poiché gli Stati membri non avranno alcuna influenza sulla data entro la quale i fornitori del S.E.T. dovranno offrire il sistema);
- l'articolo 4 (**definizione del servizio europeo di telepedaggio**) fa riferimento "all'allegato I" anziché "all'allegato", poiché sono stati aggiunti nuovi allegati che pertanto devono essere numerati. I precedenti paragrafi 2, 4 e 5 sono sostituiti dalle nuove disposizioni di cui all'articolo 11, al fine di adeguare la procedura di regolamentazione con controllo alla procedura di delega di potere conformemente all'articolo 290, paragrafo 1, del TFUE. Il nuovo paragrafo 5 contiene una disposizione specifica intesa a garantire che, in sede di riesame delle norme che interessano il S.E.T. da parte degli organismi europei di normazione, opportune disposizioni transitorie preserveranno la compatibilità continua dei componenti di interoperabilità. Inoltre, il riferimento all'articolo 2, paragrafo 1, è sostituito da un riferimento all'allegato IV, nel quale le disposizioni pertinenti sono trasferite;
- il nuovo articolo 5 contiene disposizioni relative alla **procedura per lo scambio di informazioni fra Stati membri**, per quanto riguarda in particolare le **indagini relative al mancato pagamento dei pedaggi stradali**. Prevede in proposito che lo Stato membro autorizzi i "punti di contatto nazionali" degli altri Stati membri ad accedere ai dati nazionali di immatricolazione dei veicoli, con la facoltà di effettuare ricerche automatizzate sui dati relativi ai veicoli e sui dati relativi ai proprietari o intestatari dei veicoli. Tali ricerche automatizzate dovranno essere effettuate in conformità alle procedure di cui alla [decisione 2008/616/GAI](#) del Consiglio, relativa all'attuazione della decisione 2008/615/GAI sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera;
- gli articoli 6, 7, 8, 9 e 10 e allegati II e III prevedono una procedura per lo scambio transfrontaliero di informazioni sui trasgressori. La Commissione specifica che queste costituiscono il risultato dell'adeguamento delle disposizioni della direttiva (UE) 2015/413 al contesto dei sistemi di pedaggio. Riferisce inoltre che il garante europeo della protezione dei dati è stato consultato in merito al progetto di testo legislativo e non ha sollevato alcuna obiezione.

Sulla proposta in esame, il Governo ha trasmesso **la relazione prevista dall'art. 6, comma 4 della legge 234/2012**, in data 4 luglio 2017.

La relazione, predisposta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, allega una tabella di corrispondenza fra le disposizioni del progetto di atto dell'Unione europea e le norme nazionali vigenti.

²² E' quindi soppresso il testo "e sia atta all'uso sui veicoli di tutti i tipi secondo il calendario di cui all'articolo 3, paragrafo 4".

La relazione evidenzia in primo luogo che la proposta di direttiva presentata dalla Commissione, dal punto di vista tecnico, mantiene validi i presupposti della decisione 2009/750/CE, ovvero non si prevede una armonizzazione tecnica forzata, ma viene lasciato al mercato il "bilanciamento tra le opzioni tecniche in gioco".

Esprime apprezzamento per gli orientamenti enunciati nei *considerando* della proposta, "da cui si evince, tra l'altro, la stretta correlazione tra i problemi connessi all'identificazione dei trasgressori non residenti, che ostacolano l'ulteriore diffusione dei sistemi di telepedaggio, con l'applicazione dei principi 'chi usa paga' e 'chi inquina paga', che caratterizzano le politiche di tariffazione stradale che si stanno perseguendo a livello europeo". Sottolinea in particolare come venga finalmente introdotto "un **meccanismo di repressione paneuropea della violazione dell'obbligo di pagamento del pedaggio**, aspetto questo largamente sostenuto dagli operatori del settore come elemento indispensabile per la credibilità e la sostenibilità dei sistemi di pagamento elettronici interoperabili".

Perplessità sono espresse in merito a:

- lo spostamento dell'indicazione delle tecnologie che possono essere impiegate per la riscossione dei pagamenti S.E.T. dall'articolo 2 all'allegato IV della proposta, che potrà essere modificato con atto delegato dalla Commissione ("la valenza della norma risulta indebolita rispetto all'attuale formulazione");
- la soppressione dell'attuale comitato telepedaggio, di supporto all'attuazione della direttiva. Sottolinea in proposito la necessità di "attentamente vigilare" che, nelle disposizioni concernenti il conferimento di poteri delegati alla Commissione, "sia adeguatamente garantita la partecipazione degli Stati nell'ambito delle procedure di aggiornamento e revisione degli allegati, affinché non siano poste in discussione le prerogative del sistema italiano".

Nella relazione si prende atto degli impatti finanziari derivanti dalle modifiche normative proposte, sulla base delle valutazioni effettuate dalla Commissione, e del fatto che l'iniziativa dovrebbe promuovere la concorrenza, consentendo a nuovi operatori di accedere a mercati nazionali dei sistemi di telepedaggio precedentemente monopolistici.

Per quanto concerne gli impatti della proposta circa l'organizzazione della pubblica amministrazione, si segnala l'istituzione, negli Stati membri, di un nuovo "punto di contatto nazionale", quale autorità competente designata per lo scambio dei dati di immatricolazione dei veicoli.

7. 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 ([COM\(2017\)281](#))

La proposta di regolamento rientra nell'ambito del controllo dell'adeguatezza e dell'efficacia della regolamentazione (REFIT), annunciato nel programma di lavoro della Commissione europea per far fronte alle carenze riscontrate nell'attuale legislazione relativa al mercato del trasporto su strada.

Obiettivi generali dell'intervento sono i seguenti:

- contribuire a instaurare condizioni di concorrenza equilibrate tra trasportatori residenti e non residenti;
- ridurre i costi per le imprese e garantire un'esecuzione efficace delle norme.

Il miglioramento dell'efficacia e la riduzione degli oneri regolamentari che gravano sulle imprese dovrebbe avvenire principalmente mediante l'obbligo di accettazione, da parte delle autorità nazionali preposte all'applicazione della legge, di documenti di trasporto elettronici nei trasporti internazionali e attraverso una maggiore armonizzazione delle norme che disciplinano l'accesso alla professione.

Motivazione e obiettivi della proposta

Nel 2014-2015 è stata realizzata una valutazione *ex post* ([SWD\(2016\)350](#)) del [regolamento \(CE\) n. 1071/2009](#), relativo all'accesso all'attività di trasportatore su strada, e del [regolamento \(CE\) n. 1072/2009](#), relativo all'accesso al mercato internazionale del trasporto, in seguito alla quale è stata raggiunta la conclusione che la loro efficacia nel conseguire l'obiettivo iniziale, ossia la **creazione di adeguate condizioni di concorrenza sul mercato, è stata solo parziale**.

I regolamenti perseguono l'obiettivo generale del buon funzionamento, dell'efficienza e della competitività del mercato unico nel settore del trasporto su strada. In particolare:

- il regolamento (CE) n. 1071/2009 **stabilisce norme comuni sulle condizioni da rispettare per esercitare l'attività di trasportatore su strada** (passeggeri e merci) e fissa inoltre determinate disposizioni volte a regolamentare e agevolare l'esecuzione da parte degli Stati membri;
- il regolamento (CE) n. 1072/2009 **fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada**, nonché ai mercati nazionali diversi dal proprio (cabotaggio). Contiene inoltre disposizioni relative alla documentazione che lo Stato membro di immatricolazione deve rilasciare a tali imprese (licenza comunitaria) e ai conducenti di Paesi terzi (attestato di conducente).

Contesto normativo

La proposta fa parte del più ampio riesame attualmente in corso della normativa in materia di trasporto su strada ed è strettamente correlata ad altri atti giuridici vigenti nel medesimo settore, in particolare la legislazione sociale nel settore dei trasporti su strada:

- il [regolamento \(CE\) n. 561/2006](#) relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada;

- la [direttiva 2002/15/CE](#) concernente l'organizzazione dell'orario di lavoro delle persone che effettuano operazioni mobili di autotrasporto;
- la [direttiva 2006/22/CE](#) 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;
- il [regolamento \(UE\) n. 165/2014](#) relativo ai tachigrafi nel settore dei trasporti su strada.

Valutazione d'impatto

Nel documento di lavoro dei servizi della Commissione annesso alla proposta ([SWD\(2017\)194](#)) sono stati presi in esame quattro pacchetti strategici che presentano un livello crescente di intervento e, di conseguenza, anche di ripercussioni previste:

1. chiarimento del quadro normativo, con misure volte a chiarire le ambiguità esistenti e a precisare ulteriormente le norme, senza che queste ultime vengano sostanzialmente modificate;
2. rafforzamento dell'esecuzione. Oltre alle misure di cui all'opzione 1, questa opzione prevede anche misure volte a rafforzare la fase applicativa;
3. revisione approfondita delle norme. Oltre alle misure di cui sopra, questa opzione comprende ulteriori misure volte a modificare in modo sostanziale il quadro normativo vigente;
4. estensione dell'ambito di applicazione dei regolamenti. Questa opzione contempla l'estensione dell'applicazione di uno o di entrambi i regolamenti per includere, in tutto o in parte, i veicoli commerciali leggeri (VCL) e potrebbe essere combinata con una qualunque delle altre opzioni.

L'opzione preferita è una combinazione tra il terzo pacchetto strategico, che contiene modifiche delle norme sul cabotaggio e delle disposizioni in materia di stabilimento, e una parziale estensione del regolamento (CE) n. 1071/2009 ai veicoli commerciali leggeri.

Secondo le stime, tale opzione dovrebbe **permettere alle imprese dell'UE-28 di risparmiare tra 2,7 e 5,2 miliardi di euro** nel periodo 2020-2035. Si prevede inoltre che dovrebbe ridurre del 62% massimo il numero di infrazioni delle norme sul cabotaggio e limitare di circa il 10% il rischio di costituzione di società di comodo.

Illustrazione della proposta

Base giuridica per la modifica proposta è l'articolo 91, paragrafo 1, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) (*ex* articolo 71 del TCE), il quale prevede che, nel quadro di una politica comune dei trasporti, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria e previa consultazione del Comitato economico e sociale e del Comitato delle regioni, stabiliscano: norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri; le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro; le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti; ogni altra utile disposizione.

La Commissione ritiene la proposta conforme al **principio di sussidiarietà** in quanto l'UE ha competenza concorrente con quella degli Stati membri nel settore dei trasporti (a norma dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera g), del TFUE) e le modifiche alle norme esistenti possono essere effettuate unicamente dal legislatore dell'UE; sottolinea inoltre che le differenze esistenti tra le pratiche degli Stati membri e le carenze a livello di esecuzione, che compromettono il funzionamento del mercato unico, sono intrinsecamente legate alle carenze in termini di armonizzazione e possono essere affrontate efficacemente soltanto a livello di 'Unione.

La proposta è considerata altresì conforme al **principio di proporzionalità**, in quanto, come indicato nella sezione 6.3 della relazione sulla valutazione d'impatto, è proporzionata ai problemi individuati e non va al di là di quanto necessario alla loro risoluzione. In particolare, la Commissione evidenzia che "la proposta si concentra principalmente sulla semplificazione e sul chiarimento del quadro normativo in vigore, nonché su requisiti di esecuzione più severi e non instaura, per le parti interessate, ulteriori prescrizioni regolamentari che non sarebbero proporzionate ai problemi individuati".

Di seguito l'illustrazione delle principali modifiche apportate ai vigenti regolamenti.

Per quanto concerne il **regolamento (CE) n. 1071/2009** relativo all'accesso all'attività di trasportatore su strada:

- articolo 1 (**oggetto e ambito di applicazione**). Al fine di garantire mediante norme comuni un livello minimo di professionalizzazione del settore dei **"veicoli commerciali leggeri"** (VCL), veicoli **la cui massa a carico tecnicamente ammissibile non supera le 3,5 tonnellate**, e ravvicinare in tal modo le condizioni di concorrenza tra gli operatori, si propone di sopprimere la disposizione che esclude dall'ambito di applicazione del regolamento i trasportatori che operano esclusivamente con VCL (paragrafo 4, lettera a)), e rendere obbligatorie alcune norme anche per questa categoria di operatori. In particolare, i requisiti riguardanti il gestore dei trasporti, l'onorabilità e l'idoneità professionale e gli obblighi connessi a tali requisiti non sono proposti come obbligatori, ma gli Stati membri manterrebbero la facoltà di applicarli, come avvenuto finora. Si propone per contro di applicare a tali trasportatori, in tutti gli Stati membri, i requisiti in materia di sede effettiva e stabile e di adeguata idoneità finanziaria. Viene inoltre precisato il concetto di "trasporto di persone su strada a fini non commerciali", escluso dall'ambito di applicazione del regolamento, con riferimento a qualsiasi trasporto su strada per il quale non sia percepita alcuna retribuzione e che non generi alcun reddito, come il trasporto di persone a fini di beneficenza o ad uso strettamente privato;
- articolo 3 (**requisiti per l'esercizio della professione di trasportatore su strada**). Si propone di sopprimere il paragrafo 2, che consente tuttora di imporre condizioni supplementari per l'accesso alla professione, oltre ai quattro criteri stabiliti nell'articolo 3, paragrafo 1;
- articolo 5 (**condizioni relative al requisito di stabilimento**). Si propone di chiarire le disposizioni di tale articolo al fine di garantire che le imprese stabilite in uno Stato membro vi svolgano la propria attività in modo effettivo e permanente. Si introduce l'obbligo a carico di tali imprese di disporre di locali in cui conservare i propri documenti principali, in particolare i contratti

commerciali, i documenti contabili, i documenti di gestione del personale, i contratti di lavoro, i documenti contenenti dati relativi ai tempi di guida e di riposo e qualsiasi altra documentazione cui l'autorità competente deve poter accedere per la verifica delle condizioni stabilite dal presente regolamento. Viene infine imposto che le imprese detengano attivi e si avvalgano di personale in proporzione all'attività della sede;

- articolo 6 (**condizioni relative al requisito dell'onorabilità**). Si propone una serie di modifiche volte a chiarire e armonizzare ulteriormente la valutazione dell'onorabilità e ad estendere l'elenco delle infrazioni che possono comportare la perdita dell'onorabilità. Il paragrafo 1 è modificato affinché siano prese in considerazione, ai fini della valutazione dell'onorabilità del gestore dei trasporti o dell'impresa di trasporti, le infrazioni gravi delle normative fiscali nazionali, così come le infrazioni gravi della normativa dell'UE sul distacco dei lavoratori e della legge applicabile alle obbligazioni contrattuali. La proposta di modifica intende inoltre individuare, nell'ambito della procedura amministrativa, qualora siano state inflitte al gestore dei trasporti o all'impresa di trasporti, in uno o più Stati membri, una condanna per un reato penale grave o una sanzione per una delle infrazioni più gravi della normativa dell'Unione stabilite all'allegato IV, alcuni criteri di giudizio quali quello del numero delle violazioni gravi alle norme nazionali ed europee in materia di trasporto su strada, non esplicitamente citati nella versione vigente del regolamento. Infine, viene garantito il diritto dei soggetti interessati al procedimento ad intervenire nello stesso attraverso l'esposizione di argomentazioni ed osservazioni;
- articolo 7 (**condizioni relative al requisito dell'idoneità finanziaria**). Si propone di modificare il paragrafo 1 per prevedere condizioni specifiche e meno rigorose che dovranno soddisfare i trasportatori che operano esclusivamente con VCL²³ e, al paragrafo 2, si propone di chiarire le modalità con le quali le imprese possono dimostrare la propria idoneità finanziaria in assenza di conti annuali certificati, al fine di consentire alle autorità di vigilanza di valutare il rispetto di questo criterio, in particolare per quanto riguarda le nuove imprese che non hanno ancora conti certificati;
- articolo 13 (**procedura di sospensione e di revoca delle autorizzazioni**). La proposta introduce norme volte a chiarire la posizione delle autorità competenti qualora le imprese non soddisfino più il requisito dell'idoneità finanziaria;
- articolo 14 (**dichiarazione di inidoneità del gestore dei trasporti**). Si propone di specificare che, dopo aver perso la propria onorabilità, un gestore dei trasporti non può essere riabilitato dall'autorità competente **prima che sia trascorso un anno** dalla data della perdita dell'onorabilità (cfr. nuovo comma aggiunto al paragrafo 1);
- articolo 16 (**registri elettronici nazionali**). Al paragrafo 2 si propone l'inserimento di elementi di informazione supplementari nei registri elettronici nazionali (numero di immatricolazione dei veicoli a disposizione dell'impresa; numero di dipendenti; totale delle attività, delle passività, del capitale proprio e del fatturato degli ultimi due anni; fattore di rischio dell'impresa), al fine di

²³ Per le imprese che esercitano la professione di trasportatore di merci su strada esclusivamente con veicoli a motore singoli o con insiemi di veicoli accoppiati la cui massa a carico tecnicamente ammissibile non superi le 3,5 tonnellate, vengono fissate soglie più basse, almeno 1.800 euro quando un solo veicolo è utilizzato e 900 euro per ogni veicolo supplementare utilizzato.

consentire una migliore esecuzione delle norme che disciplinano l'accesso alla professione;

- articolo 18 (**cooperazione amministrativa fra Stati membri**). Si propone di specificare ulteriormente le modalità di cooperazione tra gli Stati membri, stabilendo in particolare un periodo di tempo massimo entro il quale gli Stati membri dovranno rispondere alle richieste motivate presentate da altri Stati membri²⁴ e imponendo agli Stati membri l'obbligo di svolgere ispezioni in caso di mancato rispetto dei criteri di stabilimento da parte di imprese aventi sede nel loro territorio, sulla scorta di prove fornite da altri Stati membri;
- articolo 26 (**relazioni**). Si propone di richiedere agli Stati membri di comunicare alla Commissione informazioni riguardanti le attività sul proprio territorio dei trasportatori che operano con VCL (nuovo paragrafo 3). Il nuovo paragrafo 4 dispone che la Commissione presenti una relazione al Parlamento europeo e al Consiglio entro la fine del 2024 circa la presenza di operatori di VCL addetti ai trasporti nazionali e internazionali su strada e che, su tale base, essa valuti nuovamente se sussista la necessità di proporre misure supplementari;
- allegato IV (**infrazioni più gravi** ai fini dell'articolo 6, paragrafo 2, lettera a). Il punto 1, lettera b), è modificato per assicurarne la coerenza con il regolamento (CE) n. 561/2006, relativo all'armonizzazione di alcune disposizioni in materia sociale nel settore dei trasporti su strada, e per eliminare l'incertezza giuridica nella fase di attuazione.

Pe quanto concerne il **regolamento (CE) n. 1072/2009** relativo all'accesso al mercato internazionale del trasporto:

- articolo 1 (**ambito di applicazione**). Al paragrafo 1 è aggiunto un nuovo comma al fine di chiarire che il trasporto di container vuoti o di pallet deve essere considerato un trasporto per conto terzi solo se è oggetto di un contratto di trasporto concluso tra il destinatario e lo speditore;
- articolo 2 (**definizioni**). Il paragrafo 6 è modificato per chiarire che un **trasporto di cabotaggio** può implicare diversi punti di carico, di consegna o di carico e consegna. E' quindi definito "trasporto di cabotaggio" il trasporto nazionale di merci effettuato per conto terzi, a titolo temporaneo, in uno Stato membro ospitante, comprendente il trasporto dal ritiro delle merci presso uno o più punti di carico fino alla loro consegna in uno o più punti di consegna, come precisato nella lettera di vettura;
- articolo 8 (**principio generale**). Al paragrafo 2 **si propone di eliminare il numero massimo di trasporti di cabotaggio che possono essere effettuati in uno Stato membro ospitante a seguito di un trasporto internazionale in entrata** (il vigente regolamento autorizza i trasportatori di merci su strada a effettuare fino a tre trasporti di cabotaggio) e si riduce nel contempo a **cinque giorni**, in luogo dei sette previsti attualmente, **il termine entro il quale deve avvenire l'ultimo scarico**.

²⁴ Se lo Stato membro che ha ricevuto una richiesta di informazioni ritiene che questa non sia sufficientemente motivata, o nel caso sia difficoltoso o impossibile dar seguito a una richiesta di informazioni o effettuare controlli, ispezioni o indagini, ne dovrà informare lo Stato membro richiedente entro dieci giorni lavorativi. Altrimenti, gli Stati membri dovranno fornire le informazioni richieste ed effettuare i controlli, le ispezioni e le indagini necessari entro venticinque giorni lavorativi a decorrere dalla data in cui è pervenuta la richiesta.

- Al nuovo paragrafo 4 bis viene precisato l'obbligo di fornire la prova del rispetto delle restrizioni al cabotaggio durante il controllo su strada e se possibile con mezzi elettronici;
- articolo 10 (**procedura di salvaguardia**). Si propone di modificare l'articolo 10, paragrafo 3, per aggiornare il riferimento alla procedura di comitato in seguito alla soppressione dell'articolo 15;
- articolo 10 bis (controlli). Il nuovo articolo introduce l'obbligo a carico degli Stati membri di effettuare un **numero minimo di controlli di conformità** con le disposizioni in materia di cabotaggio (i quali riguarderanno almeno il 2% di tutti i trasporti di cabotaggio effettuati nel proprio territorio a decorrere dal 1° gennaio 2020 e almeno il 3% a decorrere dal 1° gennaio 2022)²⁵. L'articolo 10 bis stabilisce inoltre che gli Stati membri effettuino ogni anno almeno tre controlli su strada concertati riguardanti i trasporti di cabotaggio e che procedano a controlli mirati nei confronti delle imprese classificate a maggior rischio di violare le disposizioni ad esse applicabili;
- articolo 14 bis (**responsabilità**). Si propone di precisare che gli speditori e gli spedizionieri siano sottoposti a sanzioni nel caso in cui commissionino intenzionalmente servizi di trasporto che comportano infrazioni delle disposizioni del regolamento;
- articolo 17 (**relazioni**). Si propone di modificare i paragrafi 1 e 2, specificando la data entro la quale gli Stati membri sono tenuti a comunicare alla Commissione il numero di licenze comunitarie, le copie certificate conformi e gli attestati di conducente rilasciati nel corso dell'anno civile precedente, vale a dire entro il 31 gennaio dell'anno successivo. Il testo proposto per il nuovo paragrafo 3 fa obbligo agli Stati membri di riferire alla Commissione in merito al numero di controlli sul cabotaggio effettuati nel corso dell'anno precedente.

La proposta conferisce inoltre alla Commissione il potere di adottare **atti delegati** conformemente all'articolo 290 del TFUE per modificare gli allegati I, II e III del regolamento (CE) n. 1071/2009, per integrare il regolamento con un elenco di categorie, tipi e livelli di gravità delle infrazioni gravi che, oltre a quelle di cui all'allegato IV del regolamento, possono comportare la perdita dell'onorabilità e per modificare gli allegati I, II e III del regolamento (CE) n. 1072/2009.

Sulla proposta in esame, il Governo ha trasmesso **la relazione prevista dall'art. 6, comma 4 della legge 234/2012**, in data 5 luglio 2017.

La relazione, predisposta dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, allega una tabella di corrispondenza fra le disposizioni del progetto di atto dell'Unione europea e le norme nazionali vigenti.

La relazione evidenzia che, dal punto di vista complessivo, **il progetto risponde ad esigenze più volte manifestatesi nel corso degli oltre cinque anni di applicazione dei regolamenti n. 1071/2009 e 1072/2009** e che la revisione normativa riguarda "elementi molto sensibili del trasporto europeo di merci su strada, per i risvolti di carattere fiscale e sociale che tali tematiche rivestono".

²⁵ La base per il calcolo di tale percentuale è rappresentata dal totale delle attività di cabotaggio nello Stato membro, espresso in tonnellate/chilometro per l'anno t-2, quale risulta dai dati Eurostat.

Al fine di garantire la corretta concorrenza, ritiene elemento centrale della proposta l'estensione, "seppur non completa", dell'applicazione della **normativa in materia di accesso alla professione alle imprese che esercitano esclusivamente con veicoli di massa fino a 3,5 tonnellate**, visto il ruolo crescente che imprese di tale tipologia hanno nel mercato europeo del trasporto stradale di merci, anche in diretta concorrenza con le imprese che si servono di veicoli aventi massa superiore.

La valutazione del progetto evidenzia tuttavia criticità in relazione ad alcune delle disposizioni previste (vd. le "osservazioni" formulate dal governo sui singoli paragrafi della proposta), "che potranno essere oggetto di negoziato nelle sedi in cui saranno discusse, in maniera tale da realizzare obiettivi di maggiore interesse per il settore nazionale del trasporto di merci".

In particolare, per quanto attiene le proposte di modifica concernenti la materia del **cabotaggio stradale di merci**, rispetto alla quale esiste un alto livello di sensibilità da parte del settore, la relazione rileva come la previsione di un **periodo di cinque giorni**, nell'ambito del quale i trasportatori non residenti potranno effettuare, senza limiti, tale attività, **corrisponda in sostanza a una forma di liberalizzazione**. Ritiene pertanto che **"tale esito non è conforme agli interessi del trasporto nazionale e potrebbe essere mitigato da una scelta orientata verso la diminuzione del periodo di cabotaggio a tre giorni"**. Auspica inoltre che "una tale soluzione possa essere condivisa anche da quegli Stati membri i cui interessi in tale materia sono simili a quelli dell'Italia e con cui esiste, in questo senso, un fronte comune che si è concretizzato, negli scorsi mesi, nella c.d. *'Road Alliance'*".

Dal **punto di vista finanziario**, l'impatto derivante dalle modifiche normative verrà sostenuto utilizzando le risorse umane ed economiche ordinariamente disponibili per le amministrazioni pubbliche coinvolte, a livello sia centrale sia periferico, nell'attuazione della nuova disciplina. Sottolinea tuttavia che potrà rendersi necessario ricorrere a risorse ulteriori la cui entità dovrà essere quantificata una volta che sia stata meglio precisata la portata delle norme secondo il testo che verrà effettivamente approvato.

La relazione evidenzia infine che, data la novità delle verifiche da effettuare e, in alcuni casi, della complessità delle stesse, un particolare impegno dovrà essere posto sotto il profilo organizzativo, in particolare da parte degli organi già preposti al controllo su strada e nelle sedi delle imprese delle attività di trasporto di merci; potrebbero inoltre insorgere esigenze di carattere organizzativo e di dettaglio, da assolvere attraverso l'utilizzo di atti normativi secondari quali decreti ministeriali, dirigenziali o circolari applicative.

8. PROPOSTA DI DIRETTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO CHE MODIFICA LA DIRETTIVA 2006/1/CE, RELATIVA ALL'UTILIZZAZIONE DI VEICOLI NOLEGGIATI SENZA CONDUCENTE PER IL TRASPORTO DI MERCI SU STRADA ([COM\(2017\)282](#))

La proposta di direttiva, che si inserisce all'interno del pacchetto legislativo che la Commissione ha predisposto per preparare alle sfide future il quadro normativo che disciplina il settore dei trasporti su strada, intende modificare la [direttiva 2006/1](#) nel senso di **eliminare la possibilità per gli Stati membri di limitare l'impiego di veicoli noleggiati per le attività per conto proprio, attualmente prevista per il trasporto di merci aventi un peso superiore a sei tonnellate, e di ammettere l'uso di un veicolo noleggiato in un altro Stato membro per un periodo di almeno quattro mesi**, in modo da consentire alle imprese di far fronte a picchi di domanda temporanei o stagionali e/o di sostituire veicoli difettosi o guasti.

La base giuridica della proposta è rappresentata dall'art. 91, par. 1 del TFUE, che prevede, nel quadro della politica comune per i trasporti, che il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscano norme comuni applicabili ai trasporti internazionali in partenza dal territorio di uno Stato membro o a destinazione di questo, o in transito sul territorio di uno o più Stati membri; le condizioni per l'ammissione di vettori non residenti ai trasporti nazionali in uno Stato membro; le misure atte a migliorare la sicurezza dei trasporti e ogni altra utile disposizione.

La Commissione ritiene la proposta conforme al principio di sussidiarietà in quanto **solo l'Unione europea può fornire un quadro giuridico uniforme per un mercato interno per la fornitura di servizi di trasporto su strada sempre più integrato**, nel quale "la quota delle attività internazionali di trasporto su strada rispetto alle attività totali nell'attuale UE-28 è aumentata da circa il 28% nel 2000 a quasi il 36% nel 2014". Inoltre, dal momento che la direttiva 2006/1 consente attualmente agli Stati membri di limitare l'impiego di veicoli noleggiati a determinate condizioni, per ridurre le competenze degli Stati membri a imporre restrizioni all'uso dei veicoli noleggiati è necessaria una modifica della direttiva che può essere apportata solo a livello di UE.

La proposta è considerata altresì conforme al principio di proporzionalità poiché non va oltre quanto necessario per affrontare i problemi individuati nella valutazione d'impatto, **e contiene solamente alcune modifiche mirate della direttiva che contribuiscono a migliorare il quadro giuridico che regola le attività del settore del trasporto di merci su strada e del settore del noleggio e leasing di veicoli nell'UE**.

La Commissione ricorda come la valutazione *ex post* della direttiva 2006/1 abbia evidenziato che gli obiettivi da essa individuati potrebbero essere conseguiti con maggiore efficacia "se essa non consentisse agli Stati membri di limitare l'impiego di veicoli noleggiati per il trasporto di merci in alcuni segmenti di mercato e a determinate condizioni", con l'effetto di un aumento dei costi per garantire la conformità sia per i trasportatori sia per le società di noleggio/leasing di veicoli, nonché dei costi di attuazione e di applicazione per le autorità pubbliche.

La valutazione d'impatto che accompagna la proposta ha esaminato essenzialmente tre opzioni: l'opzione 0, che consisteva nell'emanare orientamenti e raccomandazioni; l'opzione 1, che prevedeva modifiche legislative mirate, e segnatamente:

- 1a: permettere l'uso di veicoli noleggiati per il trasporto merci per attività per conto proprio in tutta l'UE;
- 1b: permettere l'uso di veicoli per il trasporto di merci che un operatore con sede in uno Stato membro ha noleggiato in un altro Stato membro per un certo periodo di tempo (da tre a quattro mesi), per esempio allo scopo di far fronte a picchi di domanda temporanei o stagionali;
- 1c: una combinazione delle due opzioni precedenti;

l'opzione 2, che prevedeva il mantenimento delle stesse norme (o la previsione di norme comunque non più restrittive) per l'impiego di veicoli noleggiati e di veicoli di proprietà dell'impresa.

La scelta finale è ricaduta sull'opzione 1c, in quanto si tratta della soluzione più efficace e che affronta tutti i problemi individuati senza intervenire più del necessario, e consentendo una riduzione dei costi operativi per gli autotrasportatori dell'UE quantificabile in 158 milioni entro il 2030.

Gli elementi fondamentali della proposta sono i seguenti:

- Modifica dell'art. 2 della direttiva 2006/1, nel senso di abrogare la limitazione del campo di applicazione "al traffico tra Stati membri" in quanto obsoleta (i veicoli presi a noleggio possono infatti essere utilizzati anche per trasporti di cabotaggio, in linea con le disposizioni del [regolamento \(CE\) n. 1072/2009](#)); **di consentire alle imprese di usare in tutto il territorio dell'Unione veicoli noleggiati in qualsiasi Stato membro; di conferire agli Stati membri la possibilità di limitare nel tempo, per un periodo non inferiore ai quattro mesi, l'impiego sul rispettivo territorio di un veicolo noleggiato in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilita l'impresa che lo prende a noleggio;**
- Modifica dell'art. 3 della direttiva 2006/1, nel senso di rendere possibile l'utilizzo di un veicolo immatricolato o messo in circolazione conformemente alla legislazione di uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilita l'impresa che lo prende a noleggio non solo per le operazioni di trasporto in qualsiasi altro Stato membro, ma anche per le operazioni di trasporto nello Stato membro in cui ha sede l'impresa che lo prende a noleggio, **e di sottrarre agli Stati membri la facoltà di limitare l'uso di veicoli noleggiati per il trasporto merci per le attività per conto proprio;**
- Introduzione di un nuovo articolo 5-bis alla direttiva 2006/1, che prevede, a cinque anni dalla scadenza del termine di recepimento, l'obbligo per la Commissione di presentare al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione che contenga una valutazione completa dell'attuazione e degli effetti della direttiva, nonché del suo impatto sui trasportatori che effettuano operazioni di trasporto in conto proprio o per conto terzi e sul settore del noleggio/leasing di veicoli.

Sulla proposta di direttiva, in data 10 luglio 2017, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha predisposto la relazione di cui all'art. 6, comma 4 della legge n. 234 del 2012, sottolineando come, dal punto di vista complessivo, la proposta risponda "a problematiche più volte emerse nel corso degli ultimi anni con il fine di riordinare il settore della locazione senza conducente nel trasporto di merci". Pertanto, **la valutazione del progetto di modifica della direttiva 2006/1 è "moderatamente positiva, in quanto tenta di portare chiarezza in un settore in continua espansione"**.

Tale valutazione nel complesso positiva non esclude tuttavia talune riserve, che potrebbero essere approfondite in sede negoziale, e che sembrano riguardare, in particolare:

- **I controlli, anche su strada, della regolarità del trasporto**, che finirebbero per riguardare sia l'esistenza di un limite previsto dal singolo Stato membro per la disponibilità di un veicolo locato all'estero, sia il rispetto di tale limite, comportando dunque una maggiore accuratezza;
- Il rischio, connesso **alla possibilità di effettuare attività di noleggio nel settore del conto proprio**, che si ingenerino preoccupazioni "nelle imprese che effettuano attività di conto terzi" e che temono, da sempre, che "imprese attive nel settore del conto proprio svolgano, in concreto, trasporto per conto terzi in maniera abusiva".