



TRASPORTO SU STRADA: ARMONIZZAZIONE DELLA LEGISLAZIONE

La creazione di un mercato unico dei trasporti su strada a livello europeo non è possibile senza un'armonizzazione delle legislazioni in vigore negli Stati membri. Le misure adottate dall'Unione europea sono essenzialmente di natura fiscale, tecnica, amministrativa e sociale.

BASE GIURIDICA E OBIETTIVI

Titolo VI del trattato di Lisbona, in particolare l'articolo 91 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (trattato FUE). Una politica comune dei trasporti su strada che preservi eque condizioni di concorrenza e garantisca la libera prestazione dei servizi richiede un'armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri. Ciò vale in particolare per la tassazione (IVA, tasse di circolazione, accise sugli oli minerali) e gli aiuti di Stato, ma anche per le norme tecniche (valori massimi di dimensioni e peso), le disposizioni sociali e le misure di tutela dell'ambiente.

RISULTATI

A. Armonizzazione fiscale e tecnica

1. Il sistema delle accise e l'imposizione di canoni

L'8 luglio 2008 la Commissione europea ha presentato un pacchetto di iniziative a favore di trasporti più ecologici («[Greening Transport package](#)»), che ha fornito un modello trasparente e di applicazione generale per il calcolo di tutti i costi esterni, inclusi quelli legati all'ambiente, al rumore, alla congestione e quelli legati alla salute. Esso è servito da base per il calcolo delle tariffe di utilizzo delle infrastrutture per la revisione della [direttiva 1999/62/CE](#) del 17 giugno 1999 (nota anche come direttiva «Eurovignette») e prefigura una strategia di graduale applicazione a tutti i modi di trasporto.

La direttiva «Eurovignette» rimane il punto di riferimento in materia di tariffe per l'utilizzo delle infrastrutture stradali da parte delle imprese di trasporto. Essa è stata modificata dalle [direttive 2006/38/CE](#) del 17 maggio 2006 e [2011/76/UE](#) del 27 settembre 2011. La direttiva «Eurovignette» si basa sul principio «chi inquina paga» e l'internalizzazione dei costi esterni del trasporto stradale. Essa ha l'obiettivo di garantire che i costi generati dall'utilizzo delle infrastrutture da parte dei mezzi pesanti siano stornati sui canoni.

Come parte del programma legislativo della Commissione «L'Europa in movimento», pubblicato il 31 maggio 2017, due nuove proposte per la modifica della direttiva



«Eurovignette» sono ora sul tavolo: una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la 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 (nel quadro della procedura legislativa ordinaria (COD) — ([COM\(2017\)0275](#))) e una proposta di direttiva del Consiglio che modifica la 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, per quanto riguarda determinate disposizioni concernenti le tasse sugli autoveicoli (nel quadro della CNS — procedura di consultazione ([COM\(2017\) 0276](#))).

Un altro punto altresì incluso nell'agenda legislativa «L'Europa in movimento» del 2017, è una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio concernente l'interoperabilità dei sistemi di telepedaggio stradale e l'agevolazione dello scambio transfrontaliero di informazioni riguardanti il mancato pagamento dei pedaggi stradali nell'Unione ([COM\(2017\)0280](#)). In seguito al completamento della procedura di codecisione, la procedura è stata approvata e successivamente pubblicata nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea come [direttiva \(UE\) 2019/520](#).

2. Livelli di prestazione in materia di emissioni

Il [regolamento \(CE\) 443/2009](#) e il [regolamento \(EU\) 510/2011](#) fissano livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nell'ambito dell'approccio integrato per ridurre le emissioni di CO₂. Questi regolamenti sono stati successivamente modificati dal [regolamento \(UE\) n. 333/2014](#) dell'11 marzo 2014 che modifica il regolamento (CE) n. 443/2009 al fine di definire le modalità di conseguimento dell'obiettivo 2020 di ridurre le emissioni di CO₂ prodotte dalle autovetture nuove e dal [regolamento \(UE\) n. 253/2014](#) del 26 febbraio 2014, che modifica il regolamento (UE) n. 510/2011 al fine di definire le modalità di conseguimento dell'obiettivo del 2020 di ridurre le emissioni di CO₂ dei nuovi veicoli commerciali leggeri.

Una nuova proposta relativa ai livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove e dei veicoli commerciali leggeri nuovi ([COM\(2017\)0676](#)) che modifica il regolamento (CE) n. 715/2007 (rifusione) e che abroga il regolamento (CE) n. 443/2009 ([2007/0297\(COD\)](#)) e il regolamento (UE) n. 510/2011 ([2009/0173 \(COD\)](#)) mira a fissare obiettivi di riduzione per le emissioni per il 2025 e il 2030. La procedura di codecisione si è ora conclusa e l'atto è stato approvato. L'atto finale è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale ad aprile 2019 ([2017/0293/COD](#))).

3. Valori massimi di dimensioni e peso

La [direttiva 96/53/CE](#) del 25 luglio 1996 che fissa i valori massimi di dimensione e peso autorizzati per il traffico nazionale e internazionale è il testo di riferimento per le norme dimensionali che nell'Unione si applicano a tutti i mezzi pesanti che circolano tra Stati membri. Tuttavia, l'articolo 4 di detta direttiva concede alcune deroghe nazionali: gli Stati membri possono consentire a veicoli che superano i limiti di cui all'allegato della direttiva (18,75 m e 40 t), per operazioni di trasporto che non influenzano sensibilmente la concorrenza internazionale nel settore dei trasporti (quali, ad esempio, le operazioni legate al taglio del legname e la silvicoltura). Gli Stati membri devono trasmettere le misure adottate alla Commissione, che successivamente stabilisce le deroghe.



Essa è completata e modificata dalla [direttiva 97/27/CE](#) del 22 luglio 1997 (che è stata poi abrogata dal regolamento (CE) n. 661/2009, del 13 luglio 2009) e dalla [direttiva 2002/7/CE](#), del 18 febbraio 2002, che mira ad armonizzare le norme dimensionali degli autobus per consentire la libera circolazione nell'Unione e, in particolare, a garantire che le operazioni di cabotaggio per il trasporto passeggeri abbiano funzionato in modo efficiente.

La [direttiva \(UE\) 2015/719](#) del 29 aprile 2015, ha modificato la direttiva 96/53/CE e ha stabilito, per taluni veicoli stradali che circolano nell'Unione, le dimensioni massime autorizzate nel traffico nazionale e internazionale e i pesi massimi autorizzati nel traffico internazionale.

Più recentemente, la Commissione ha presentato una proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio ([COM\(2018\)0275](#)) che modifica la direttiva 96/53/CE del Consiglio per quanto riguarda i termini di applicazione delle norme speciali in materia di lunghezza massima delle cabine in caso di miglioramento delle prestazioni aerodinamiche, dell'efficienza energetica e delle prestazioni di sicurezza. Nel marzo 2019 il Parlamento ha approvato la sua posizione in prima lettura. L'atto finale è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale nel giugno 2019 ([2018/0130/COD](#)).

B. Armonizzazione amministrativa

1. Obblighi giuridici del conducente

La [direttiva 91/439/CEE](#) del 29 luglio 1991 sulla patente di guida ha uniformato il formato e le classi di veicoli, introducendo il principio del mutuo riconoscimento e stabilendo le norme minime in merito ai requisiti fisici e all'idoneità alla guida. La [direttiva 96/47/CE](#) del 23 luglio 1996 ha stabilito un modello alternativo di patente di guida in forma di tessera tipo carta di credito. La terza direttiva relativa alla patente di guida (la [direttiva 2006/126/CE](#) del 20 dicembre 2006) impone questo formato per tutte le patenti di guida rilasciate all'interno dell'Unione a partire dal 19 gennaio 2013. D'altra parte, tutte le attuali patenti di carta in circolazione dovranno passare al nuovo formato di tessera plastificata in caso di rinnovo o al massimo entro il 2033. Tutte le nuove patenti avranno una durata di validità (da 10 a 15 anni a seconda del paese per i motocicli e le vetture e di 5 anni per i camion e gli autobus) e saranno valide ovunque nell'Unione. L'armonizzazione prevista dovrebbe rispondere ai seguenti obiettivi: lottare contro le frodi, ridurre il turismo della patente di guida, garantire la libera circolazione e migliorare la sicurezza stradale.

Il 1° febbraio 2017 la Commissione ha pubblicato una proposta di direttiva (UE) 2018/645 del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la direttiva 2003/59/CE sulla qualificazione iniziale e formazione periodica dei conducenti di taluni veicoli stradali adibiti al trasporto di merci o passeggeri, e la direttiva 2006/126/CE concernente la patente di guida ([COM\(2017\)0047](#)). La direttiva è stata pubblicata nella [Gazzetta ufficiale](#) il 2 maggio 2018.

A partire dal 4 dicembre 2011, l'attestato di conducente è stato disciplinato dal [regolamento \(CE\) n. 1072/2009](#), del 21 ottobre 2009, che fissa norme comuni per l'accesso al mercato internazionale del trasporto merci su strada. Tale normativa sostituisce il [regolamento \(CE\) n. 484/2002](#) che modifica il regolamento del Consiglio



(CEE) n. 881/92 e (CEE) n. 3118/93. L'attestato di conducente è un documento comprovante che il conducente di un veicolo che effettua trasporti di merci su strada tra gli Stati membri è legalmente assunto dall'operatore di trasporto dell'UE in questione nello Stato membro in cui l'operatore è stabilito, o legalmente messo a disposizione dell'operatore.

2. Immatricolazione dei veicoli

La [direttiva 1999/37/CE](#) del 29 aprile 1999 (modificata dalla [direttiva 2003/127/CE](#) e dalla [direttiva 2014/46/UE](#), ha incluso nel pacchetto «controlli tecnici»), armonizza i documenti di immatricolazione dei veicoli e semplifica i controlli sulla proprietà e il passaggio di proprietà tra cittadini di due Stati membri diversi. Il [regolamento \(CE\) n. 2411/98](#) del 3 novembre 1998 (relativo al riconoscimento intracomunitario del segno distintivo dello Stato membro in cui i veicoli a motore e i loro rimorchi sono registrati), rende obbligatorio il fatto che le targhe di immatricolazione espongano la bandiera europea e il segno distintivo dello Stato membro che deve essere apposto all'estrema sinistra della targa di immatricolazione.

C. Armonizzazione sociale dei tempi di lavoro, di guida e di riposo

Il settore dei trasporti era stato escluso dalla [direttiva di base 93/104/CE](#) del 23 novembre 1993 concernente taluni aspetti dell'organizzazione dell'orario di lavoro. La [direttiva 2002/15/CE](#) dell'11 marzo 2002 che disciplina l'orario di lavoro dei conducenti di mezzi di trasporto su strada definisce i requisiti minimi per l'organizzazione dell'orario di lavoro, a vantaggio della salute e della sicurezza dell'autotrasportatore. La direttiva stabilisce che l'orario di lavoro settimanale sia mediamente di 48 ore. Può arrivare a 60 ore a condizione che la media settimanale calcolata su un periodo di quattro mesi non superi le 48 ore. La durata massima di guida giornaliera e settimanale, le pause e la durata minima dei periodi di riposo giornalieri sono disciplinate dal [regolamento \(CE\) n. 561/2006](#) del 15 marzo 2006 che abroga il [regolamento \(CEE\) n. 3820/85](#) del 20 dicembre 1985. Si applica ai conducenti che effettuino trasporto di merci (veicoli con oltre 3,5 tonnellate) o di passeggeri (veicoli per il trasporto di oltre 9 persone) e introduce inoltre, pause di riposo più frequenti, come pure il miglioramento e la semplificazione delle possibilità di controllo e di sanzione. Il [regolamento \(CE\) n. 561/2006](#) ha inoltre modificato il [regolamento \(CEE\) n. 3821/85](#) del 20 dicembre 1985 e ha reso il tachigrafo digitale obbligatorio. Dato che esso non può essere manomesso, il tachigrafo facilita l'individuazione delle violazioni della legislazione sociale dell'UE. La [direttiva 2006/22/CE](#) del 15 marzo 2006 definisce i requisiti minimi da rispettare per l'attuazione delle normative succitate e fissa il numero minimo di controlli (almeno il 3% delle giornate di lavoro dei conducenti per il 2010) che gli Stati membri sono tenuti a effettuare per verificare il rispetto dei periodi di guida, di pausa e di riposo. Il [regolamento \(CE\) n. 561/2006](#) è legato anche al [regolamento \(UE\) n. 165/2014](#) che disciplina i requisiti per i tachigrafi. La sostituzione del tachigrafo analogico con tachigrafi digitali consentirà progressivamente di analizzare un volume crescente di dati in tempi più rapidi e con maggiore precisione e gli Stati membri saranno quindi in grado di effettuare un elevato volume di controlli. Nell'ambito del pacchetto sul trasporto su strada del 2009, il [regolamento \(CE\) n. 1073/2009](#), del 21 ottobre 2009, recante modifica del [regolamento \(CE\) n. 561/2006](#), che reintroduce la «regola dei 12 giorni» con cui i conducenti impegnati in un unico servizio occasionale



di passeggeri possono lavorare fino a 12 giorni consecutivi (invece di un massimo di sei), a condizione che si tratti di un servizio occasionale di trasporto internazionale che comprende almeno un periodo di pausa di 24 ore. La deroga è consentita solo sulla base di rigide condizioni che mantengono la sicurezza stradale e stabiliscono per i conducenti l'obbligo di prendere periodi di riposo settimanale immediatamente prima e dopo il servizio. Altre condizioni si aggiungeranno a partire dal 1° gennaio 2014: il veicolo dovrà essere equipaggiato di un cronotachigrafo digitale e, in caso di guida tra le ore 22.00 e le ore 6.00, il periodo continuo di guida del medesimo conducente sarà ridotto a 3 ore ovvero vi saranno più conducenti a bordo del veicolo. La normativa in materia di trasporto stradale, quale la [direttiva 2002/15/CE](#) e la [direttiva 2006/22/CE](#) vanno a integrare il [regolamento \(CE\) n. 561/2006](#), in particolare per quanto riguarda l'orario di lavoro e l'esecuzione.

Il 31 maggio 2017 la Commissione ha presentato il pacchetto legislativo «L'Europa in movimento», che comprende una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il [regolamento \(CE\) n. 561/2006](#) per quanto riguarda i requisiti minimi concernenti i tempi di guida massimi giornalieri e settimanali, le pause minime e i periodi di riposo giornalieri e settimanali e il [regolamento \(UE\) n. 165/2014](#) per quanto riguarda il posizionamento mediante tachigrafi ([COM\(2017\)0277](#)). Come parte del suo pacchetto del 2017 «L'Europa in movimento», la Commissione ha presentato anche una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica la [direttiva 2006/22/CE](#) per quanto riguarda i requisiti di controllo e stabilisce norme specifiche relativamente alla [direttiva 96/71/CE](#) e alla [direttiva 2014/67/UE](#) per il distacco dei conducenti nel settore dei trasporti su strada ([COM\(2017\)0278](#)). Nell'aprile 2019 il Parlamento ha approvato una decisione in prima lettura in relazione a entrambe le proposte. Nel settembre 2019 la commissione per i trasporti e il turismo (commissione TRAN) ha deciso di avviare negoziati interistituzionali. Nel gennaio 2020 il testo concordato in sede di negoziati interistituzionali in seconda lettura è stato approvato dalla commissione ([2017/0121\(COD\)](#)).

RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

Nell'ambito delle sue competenze legislative il Parlamento europeo ha sottoscritto la maggior parte delle proposte di armonizzazione della Commissione, evidenziando al contempo alcuni aspetti, cui annette particolare importanza. In occasione dell'ultima revisione della direttiva «Eurovignette», il Parlamento ha sottolineato l'importanza degli aspetti ambientali, con il risultato che, a partire dal secondo semestre 2013 il prezzo del pedaggio potrà includere i costi dell'inquinamento acustico e atmosferico. Questo risultato, che il Parlamento ha ritenuto il minimo necessario per garantire l'applicazione del principio «chi inquina paga» è stato possibile grazie a un fermo impegno della commissione TRAN. Nella [risoluzione del 15 marzo 2017](#) sull'approvazione della Commissione del piano rivisto della Germania che prevede l'introduzione di un pedaggio stradale, il Parlamento ha sottolineato che è in corso una procedura di infrazione contro la Germania, per affrontare la discriminazione indiretta basata sulla nazionalità, che è in violazione del diritto dell'Unione e dei principi fondamentali dei trattati.



Nella sua [risoluzione del 9 settembre 2015](#) sulla messa in atto del [Libro bianco 2011 sui trasporti](#): «Bilancio e via da seguire per una mobilità sostenibile», il Parlamento ha invitato la Commissione a proporre provvedimenti legislativi aggiuntivi in alcuni settori menzionati sopra. Chiede in particolare una revisione della terza direttiva sulla patente di guida ([direttiva 2006/126/CE](#)) al fine di inasprire i requisiti per il rilascio della patente di guida e la formazione dei conducenti e il riesame della [direttiva \(UE\) 2015/719](#) del 29 aprile 2015, che modifica la [direttiva 96/53/CE](#), sulle dimensioni e i pesi massimi autorizzati nel traffico nazionale e/o internazionale.

Pur avendo ottenuto un rafforzamento sostanziale dei controlli dei tempi di guida e di riposo, il Parlamento ha costantemente ribadito la necessità di un'armonizzazione sociale effettiva a livello unionale. A tal fine, il Parlamento ha invitato la Commissione, prima della fine del 2013, a rivedere il quadro normativo che disciplina i periodi di guida e di riposo nel trasporto di passeggeri e merci e a migliorare l'armonizzazione e il controllo dell'applicazione delle norme. Il mercato UE del trasporto stradale ([COM\(2014\)0222](#)), adottata il 14 aprile 2014, illustra da un lato l'evoluzione del mercato stesso e descrive dall'altro la dimensione sociale del trasporto di merci su strada.

Il 16 ottobre 2017 si è svolta un'audizione pubblica congiunta con le commissioni TRAN e EMPL al Parlamento, sulle condizioni di lavoro dei lavoratori mobili del settore dei trasporti. Inoltre, il dipartimento tematico Politiche strutturali e di coesione ha pubblicato uno studio dal titolo «[Ricerca per la commissione TRAN — Gli autotrasportatori stradali nell'UE: Condizioni sociali e di lavoro](#)», che è un aggiornamento di uno studio effettuato nel 2013. Esso analizza la normativa in ambito sociale vigente e le condizioni di lavoro dei conducenti professionali attivi nel settore del trasporto merci su strada. Si concentra sulle questioni sociali fondamentali che emergono in tale segmento dei trasporti, compresi i periodi di guida, i periodi di riposo, nonché gli aspetti pratici che incidono direttamente sulla qualità della vita degli autotrasportatori, come ad esempio i regimi di occupazione e i livelli di reddito.

[Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER](#)
02/2020

